



**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



Provisão habitacional e vulnerabilidade: limites das políticas de produção de moradia¹

Bárbara Caetano Damasceno
FAAC-UNESP, bc.damasceno@unesp.br

Jefferson Oliveira Goulart
FAAC-UNESP, jefferson.goulart@unesp.br

Sessão Temática 05: Direito à cidade a habitação no Brasil

Resumo. A presente pesquisa analisa a evolução dos indicadores socioeconômicos relacionados à pobreza e vulnerabilidade em conjuntos habitacionais de interesse social em cidades médias do interior paulista – Piracicaba e Limeira –, no período de 2000 a 2020, identificando o alcance e limites da política de produção de moradias no enfrentamento da questão da habitação nessas cidades. A despeito de o início do século XXI ter registrado importantes mudanças nas políticas urbanas e habitacionais no Brasil, criando expectativas de ruptura com o legado histórico das formas de intervenção estatal na área habitacional, as últimas duas décadas também foram marcadas pelo reposicionamento da questão habitacional nos termos do mercado imobiliário. No período recente, os índices referentes a essa problemática permaneceram relativamente estáveis, mesmo após a melhora dos indicadores socioeconômicos. Ademais, os espaços urbanos produzidos por meio das políticas habitacionais integram as áreas de maior concentração de pobreza e altos índices de vulnerabilidade, cujas causas não se limitam à sua inserção espacial, qualidade arquitetônica e à insegurança de posse e problemas de titularidade. Nesses termos, a pesquisa avalia a evolução dos indicadores de pobreza e vulnerabilidade, tendo como foco suas interfaces com os conjuntos habitacionais implantados no período em estudo.

Palavras-chave. Política Habitacional; Políticas Sociais; Pobreza; Vulnerabilidade; Cidades Médias.

Housing provision and vulnerability: limits of housing production policies

Abstract. *This research analyzes the evolution of socioeconomic indicators related to poverty and vulnerability in social housing developments in medium-sized cities in the interior of the state of São Paulo - Piracicaba and Limeira - in the period 2000 to 2020, identifying the reach and limits of the housing production policy in dealing with the housing issue in these cities. Despite the fact that the beginning of the 21st century has seen important changes in urban and housing policies in Brazil, creating expectations of a rupture with the historical legacy of the forms of state intervention in the housing area, the last two decades were also marked by the repositioning of the housing issue in terms of the real estate market. In the recent period, the indices referring to this problem remained relatively stable, even after the improvement of socioeconomic indicators. Moreover, the urban spaces produced by housing policies are part of the areas with the highest concentration of poverty and high levels of vulnerability, the causes of which are not limited to their spatial insertion, architectural quality, and insecurity of property tenure and ownership problems. In these terms,*

¹ Este trabalho expõe resultados da pesquisa “Políticas públicas de habitação social em cidades médias do interior paulista – 2000-2020”, desenvolvida em nível de mestrado no PPGARQ/UNESP e concluída em 2021. Trabalho realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – Código de Financiamento 001.

the research evaluates the evolution of poverty and vulnerability indicators, focusing on their interfaces with the housing developments implemented in the period under study.

Keywords: Housing Policy; Social Policies; Poverty; Vulnerability; Medium-sized Cities.

Provisión de vivienda y vulnerabilidad: límites de las políticas de producción de vivienda

Resumen. *Esta investigación analiza la evolución de los indicadores socioeconómicos relacionados con la pobreza y la vulnerabilidad en los desarrollos de vivienda social en ciudades de tamaño medio en el interior del Estado de São Paulo - Piracicaba y Limeira - en el período de 2000 a 2020, identificando el alcance y los límites de la política de producción de vivienda para hacer frente a la cuestión de la vivienda en estas ciudades. A pesar de que el inicio del siglo XXI ha visto importantes cambios en las políticas urbanas y habitacionales en Brasil, creando expectativas de ruptura con el legado histórico de las formas de intervención estatal en el área habitacional, las últimas dos décadas también estuvieron marcadas por el reposicionamiento de la cuestión habitacional en términos del mercado inmobiliario. En el periodo reciente, los índices referidos a este problema se mantuvieron relativamente estables, incluso tras la mejora de los indicadores socioeconómicos. Además, los espacios urbanos producidos por medio de políticas habitacionales forman parte de las áreas con mayor concentración de pobreza y altos índices de vulnerabilidad, cuyas causas no se limitan a su inserción espacial, calidad arquitectónica y problemas de inseguridad de tenencia y propiedad. En estos términos, la investigación evalúa la evolución de los indicadores de pobreza y vulnerabilidad, centrándose en sus interfaces con los desarrollos habitacionales implementados durante el periodo estudiado.*

Palabras clave: Política de Vivienda; Políticas Sociales; Pobreza; Vulnerabilidad; Ciudades Medianas.

Introdução

No Brasil urbano, o século XXI representou um período de significativo aumento da produção habitacional – seja de interesse social ou de mercado –, que se fez acompanhada de uma melhora substancial nos indicadores relacionados à pobreza e vulnerabilidade, bem como na ampliação da universalização dos sistemas e serviços de infraestrutura que melhoraram as condições habitacionais e urbanas (MARQUES, 2015). Ainda assim, isso não representou uma total superação do intenso quadro de pobreza e desigualdade socioeconômica das cidades brasileiras, tampouco um avanço significativo no atendimento pleno do direito à moradia.

Cumpramos aqui distinguir os conceitos de pobreza e vulnerabilidade, visto que estes são temas centrais da presente pesquisa e pelo fato de que a política habitacional é parte dessa agenda. De acordo com Rubert (2016), historicamente o conceito de pobreza foi construído por diferentes perspectivas, dentre as quais destacam-se as concepções marxista e a socialdemocrata. Apoiando-se em ambas as conceituações, a noção de pobreza urbana se manifesta como um fenômeno multidimensional, resultado de um modelo socioeconômico complexo que se reproduz a partir da insuficiência de renda e da desigualdade econômica. Em complemento, destaca-se que esse fenômeno ocorre como consequência do sistema de propriedade privada operante no capitalismo. No Brasil, “a pobreza maciça, característica do subdesenvolvimento, com frequência tem origem histórica na privação do acesso à terra e à moradia” (FURTADO, 1999, p.33). Portanto, a pobreza remete às formas desiguais de produção e distribuição da riqueza e sua consequente mensuração em termos de acesso à renda.

O conceito de vulnerabilidade, por outro lado, conforme indicado por Kaztman (2005), não pode ser considerada sinônimo de pobreza, embora a inclua. Ou seja, enquanto a pobreza refere-se a uma situação de privação efetiva renitente, a vulnerabilidade transcende essa condição e projeta-se em um futuro próximo pela alta possibilidade de determinados indivíduos ou grupos sociais sofrerem certas debilidades a partir de situações de fragilidade no acesso às oportunidades socioeconômicas que são constatadas no presente, sejam elas provenientes do Estado, mercado ou da sociedade (FILGUEIRA, 2001; VIGNOLI, 2001). Nas sociedades capitalistas, a forma clássica de enfrentamento da segregação e da vulnerabilidade transcorreu por meio da inserção no mundo do trabalho (gerador da riqueza social), contudo, as tendências contemporâneas de superação da sociedade industrial e de diminuição e precarização do trabalho concorrem decisivamente para elevar a vulnerabilidade dos estratos sociais mais baixos.

Para Busso (2004), a vulnerabilidade social é um processo multicausal que expõe determinados segmentos da sociedade ao risco como reflexo de uma incapacidade de resposta e adaptação a situações internas ou externas que afetam o bem-estar e o exercício de direitos desses indivíduos ou grupos em distintas intensidades. Ademais, este autor ainda destaca que existem gradações de vulnerabilidade, podendo estas zonas se distinguirem por grupos com riscos não associados a motivos econômicos, grupos vulneráveis à pobreza (contextos conjunturais) e grupos vulneráveis à pobreza pela exclusão (contextos estruturais), cuja diferenciação reside no nível de integração na economia, acesso à seguridade social e a direitos básicos e sua capacidade de suprir suas próprias necessidades materiais e imateriais.

Em ambos os níveis, o habitat, compreendido em seus aspectos físicos e sociais, é uma dimensão central, pois contempla as condições urbano-habitacionais cujas variáveis remetem ao tipo de moradia, à forma de propriedade, às possibilidades de acesso, ao saneamento e à infraestrutura urbana. Ademais, Kowarick (2009) adverte que a questão da vulnerabilidade social trata sobre a relação entre o Estado e a sociedade, evidenciando a dificuldade de expansão dos direitos de cidadania, visto que não há a consolidação de um conjunto de direitos básicos do qual a moradia é o componente basilar.

Isto posto, a pobreza e a vulnerabilidade intrínsecos à problemática habitacional expressam uma questão social, e são produtos específicos do modo de produção capitalista (SILVA; PONTE; PACHÊCO, 2013). Entretanto, como apontam os mesmos autores, essa questão social não se constitui como uma prioridade do Estado brasileiro no que tange ao enfrentamento do quadro de pobreza e da vulnerabilidade social, o que resulta em uma manutenção do problema habitacional. Soma-se a isso o fato de que, com poucas exceções, a intervenção pública na habitação social recusou historicamente uma abordagem sistêmica (ROYER, et al., 2021), resultando em soluções desarticuladas e que, não raras as vezes, pode mascarar o real problema.

Em termos práticos gerais, o problema brasileiro da moradia foi tratado a partir de uma perspectiva quantitativa de mercado, marcado pelo predomínio da produção de moradias para o atendimento do que se conhece por déficit habitacional (uma meta quantitativa a ser alcançada). E, conquanto este indicador se apresente como um dos mais difundidos no campo das políticas públicas de habitação, é preciso ponderar que seus números escondem ou minimizam muitos aspectos.

Desde a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) até mais recentemente com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), sob o argumento de enfrentar um suposto déficit, é possível observar a continuidade e repetição de erros amplamente apontados e reconhecidos por técnicos e acadêmicos: localização dos conjuntos habitacionais em áreas periféricas e com baixa qualidade infraestrutural; excessiva padronização arquitetônica; baixa qualidade urbanística; desarticulação e/ou ausência de políticas urbanas etc. Com efeito, esse padrão já demonstrou sua incapacidade de, sozinho, equacionar a problemática habitacional, solucionar a questão da vulnerabilidade e de avançar nos temas referentes à estrutura fundiária e à terra urbana, o grande nó da política urbana (MARICATO, 2012; BERTOL, 2013).

Todavia, isso não está atrelado a uma incapacidade do Estado para resolver problemas, visto que, para Bertol (2013), o que ocorre é que a habitação é continuamente descrita e reposta como um falso problema. Fato este que ficou evidente ao longo das duas últimas décadas, quando as políticas e programas habitacionais atingiram seu cume, verificando-se uma expressiva produção de moradia subsidiada, com destaque para o protagonismo do PMCMV em termos de incremento do estoque de moradias. Para se ter dimensão do potencial produtivo do Programa, até março de 2021, os dados brutos levantados junto ao Ministério do Desenvolvimento Regional apontam que o total de contratações realizadas somam 6,3 milhões de unidades habitacionais em todo o país, diante de um déficit de 6,9 milhões de moradias em 2010 (FJP, 2013).

No entanto, a produção de novas moradias está longe de representar uma solução totalizante ao problema habitacional ou de suas intrínsecas condições de vulnerabilidade social, visto que, segundo Rubert (2016), qualquer política pública que seja direcionada à redução da pobreza e da

vulnerabilidade social deve contemplar sua multicausalidade. Sendo assim, ao atrelar-se a uma política de crédito, a produção de moradias está longe de ser uma solução ao direito à moradia para parcela significativa da população, visto que a incapacidade de acesso ao crédito para aquisição de uma moradia é sintomática de outros aspectos conjunturais ou estruturais, como o acesso a estrutura fundiária concentrada, a desigual aos bens materiais, baixa competitividade no mercado de trabalho e uma participação precária na cadeia produtiva e no consumo. E, nestes casos, o acesso à moradia por meio dessas políticas não é capaz de enfrentar toda essa complexidade.

E mesmo nos casos em que o acesso à moradia por meio dessas políticas já se tornou uma realidade para segmentos de baixa renda, os indicadores socioeconômicos ainda apontam para bolsões de pobreza e alta vulnerabilidade nesses territórios. Em geral, os espaços que apresentam baixos índices desses indicadores socioeconômicos apresentam um número elevado de pessoas por domicílio, baixa renda domiciliar per capita, maior número de mulheres responsáveis pelo domicílio, menor percentual de alfabetização dos responsáveis pelo domicílio e maior número de crianças no total de residentes (SEADE, 2010).

A hipótese do trabalho é que isso se reproduz em razão desse modelo de provisão habitacional impor novos compromissos econômicos (muitas vezes insustentáveis) até então inexistentes a essas famílias; também por não acompanhar as transformações conjunturais e estruturais que incidem na composição das necessidades habitacionais; ou ainda por não conseguir abarcar os segmentos mais pobres e vulneráveis por uma questão de renda e falta de titularidade e regularização fundiária desses empreendimentos habitacionais de interesse social. Soma-se a isso o fato de que a trajetória das políticas públicas de habitação social no Brasil, além de reduzir ideológica e economicamente o problema da moradia a uma questão de demanda – sobretudo se limitada a um problema de déficit quantitativo –, também serviu a outros interesses que não o de, prioritariamente, enfrentar as reais necessidades por moradia, tampouco representou uma articulação com outras políticas públicas sociais para um atendimento sistêmico e integrado.

Isto ocorreu a despeito da melhora das condições urbanas entre os anos de 1960 a 2010, que evidentemente impactaram na redução das desigualdades de acesso à infraestrutura urbana e das condições relativas aos domicílios, mas que, certamente, não significou o equacionamento das desigualdades sociais, como reflexo da persistência e manutenção de alguns problemas. Em um quadro paradoxal, mas compreensível, os dados censitários demonstram que, em termos médios, a melhora das condições habitacionais e de infraestrutura tenderam a conviver com a precariedade (MARQUES, 2015). Ainda assim, é preciso pontuar que a melhora dos indicadores de vulnerabilidade nas cidades paulistas não ocorreu de forma uniforme no espaço intra-urbano, posto que as áreas correspondentes aos conjuntos habitacionais e ao seu entorno próximo foram justamente os setores que, juntamente com as ocupações irregulares, mantiveram altos índices de pobreza e vulnerabilidade.

Não obstante a melhora dos indicadores socioeconômicos, em função do aumento do Produto Interno Bruto (PIB), das políticas de distribuição de renda, da inclusão social e do aumento do salário mínimo, o cenário habitacional ainda se encontra abundante em desafios. Nesse sentido, a investigação se justifica pela necessidade de interpretar e analisar o alcance e os limites das políticas e programas voltados à produção de moradias em contextos de pobreza e vulnerabilidade social, tomando como objeto empírico dois municípios de porte médio do interior do estado de São Paulo.

A pesquisa objetiva, portanto, analisar a evolução dos indicadores relacionados à pobreza e vulnerabilidade em conjuntos habitacionais de interesse social produzidos ao longo das últimas duas décadas em duas cidades médias do interior paulista: Piracicaba e Limeira. Para tanto, adotou-se o método qualitativo de pesquisa – a partir de levantamento quantitativo da provisão habitacional e da análise das políticas e programas de produção de moradias em contextos de

pobreza e vulnerabilidade –, identificando o alcance e limites da produção pública de moradias nessas cidades, com ênfase para o recorte temporal 2000-2020.

1. Pobreza, vulnerabilidade e questão habitacional em cidades médias paulistas

A questão social da habitação é um problema histórico e estrutural em toda a América Latina. Essa problemática remonta, antes de tudo, aos nossos padrões de desenvolvimento e modernização, às relações de dependência dos países subdesenvolvidos no sistema capitalista global e, também, ao modelo de urbanização profundamente desigual. No contexto urbano brasileiro, com diferentes graus de intensidade, as nossas cidades passaram a manifestar cada vez mais as contradições operantes na ordem social e econômica, e que acabaram por influir tanto em sua organização espacial quanto nos problemas urbanos (SANTOS, 1993). Ademais, o acesso seletivo à terra foi marcante para distinguir a hierarquia social no campo e na cidade.

O processo de industrialização tardia sob a égide do capitalismo dependente – iniciado com o ciclo varguista e depois intensificado pela nova fase da industrialização com base na indústria de bens duráveis na segunda metade do século XX – refletiu-se em profundas transformações qualitativas e morfológicas no espaço urbano, igualmente associadas às desigualdades (SANTOS, 2009; MARICATO, 2004; SCHIFFER, 2015), com foco especial nos grandes centros urbanos e metrópoles, mas que, posteriormente, acabou por se espalhar também para as cidades médias a partir das políticas de desconcentração industrial e de interiorização do desenvolvimento.

Nesse cenário, criou-se um quadro contraditório apenas quando analisado em sua superficialidade, visto que o avanço capitalista, do mesmo modo que as formas de acumulação no contexto de dependência latino-americana, não poderiam criar condições distintas, pois a manutenção da pobreza revelou-se condição necessária para o tipo de desenvolvimento aqui adotado (KOWARICK, 1993).

Tal situação conformou um agudo quadro de pobreza urbana no qual a classe pobre trabalhadora foi exposta a uma série de vulnerabilidades, cuja falta de acesso à moradia digna se torna apenas uma das muitas privações que exprimem o desacerto entre a procura por moradia e serviços urbanos, e a oferta dos mesmos (SINGER, 1973). O problema habitacional, portanto, é o resultado de uma série de fatores atrelados às condições de desenvolvimento latino-americana e fundamentada em processos espoliativos (BASSUL, 2010). Esse quadro foi agravado pela ausência de um arranjo de políticas públicas sistêmicas e coordenadas capazes de enfrentar a pobreza e a vulnerabilidade social intrínsecos à questão da moradia.

Ao analisar o discurso sobre a pobreza urbana, Valladares (1991) constata variações no decurso do século XX, principalmente em função do processo de urbanização e das transformações no mercado de trabalho pela inserção espacial e residencial dos segmentos populares. Sobre isso, a autora faz uma importante diferenciação da evolução na forma de conceber, definir e espacializar a pobreza no Brasil urbano em três períodos: i) virada do século com a descoberta da pobreza urbana, cuja inserção espacial se caracterizou pelos cortiços; ii) décadas de 1950-1960, marcando o reconhecimento da pobreza enquanto questão social, mas também um fenômeno atrelado à insuficiência de renda, expressa sobretudo pela favelização; e iii) décadas de 1970-1980, com a generalização da pobreza atrelada às carências, caracterizada pela nova territorialidade das periferias.

A partir de fins do século XX, nota-se que a espacialização da pobreza se tornou ainda mais complexa, pois esses modelos podem ser encontrados de forma combinada dentro de um mesmo espaço urbano, ora se sobressaindo um padrão sobre o outro em termos de ocorrência no espaço. Em ambos os casos, a condição social da população pobre na cidade – isto é, sua distribuição espacial, as condições habitacionais, mas também o acesso a outros bens e serviços essenciais

à vida urbana –, apenas espelha ao nível espacial o modelo segregador operante no âmbito das relações econômicas (KOWARICK, 1993).

No caso específico das cidades médias do interior paulista, a manifestação da pobreza inicia-se, mais especificamente, a partir da segunda metade do século XX. Isto porque, até meados da década de 1950, Otero (2016) afirma que a rede urbana brasileira era fragmentada, desarticulada e concentrada em poucas grandes cidades, visto que a industrialização em curso ao longo século XX resultou na explosão metropolitana, induzindo a concentração econômica e demográfica nessas mesmas regiões. Esse quadro foi alterado somente a partir de 1960-1970, quando tem início um conjunto de ações e políticas voltadas à desconcentração industrial e interiorização do desenvolvimento, o que favoreceu o desenvolvimento de aglomerações urbanas fora da rede urbana metropolitana (ASCHER, 2001).

Entretanto, não foram apenas indústrias que migraram das metrópoles rumo para esses centros urbanos médios, mas também os problemas urbanos, de forma que essas cidades passaram a apresentar os mesmos problemas antes restritos às realidades metropolitanas, embora em menor escala, e tornando ainda mais complexas as necessidades por moradia (CANO, 2011; NEGRI, 1994). É justamente nesse contexto em que se inserem as cidades de Piracicaba e Limeira, que experienciaram trajetórias semelhantes ao longo dos seus respectivos processos de desenvolvimento urbano. Em outras palavras, a manifestação da pobreza nestas cidades, embora seja proveniente de múltiplos fatores, se torna mais evidente conforme a urbanização ganha maior impulso nessas cidades.

Piracicaba é um importante centro urbano do interior do estado de São Paulo, distante 158 km da capital paulista, que, classificado como uma capital regional nível C, exerce forte influência em âmbito regional, sendo requerido para o desenvolvimento de um conjunto de atividades (IBGE, 2020). Com população total estimada em 2020 de 407.252 pessoas, segundo dados do último Censo Demográfico do IBGE de 2010, a população total do município era de 364.571 habitantes – sendo que 356.743 deles residiam em área urbana e apenas 7.828 na rural –, o que equivale a um grau de urbanização de 97,85%. Piracicaba possui uma ampla extensão territorial de 1.378,07 km², sendo que 333,18 km² correspondem à área urbana (24% do município).

Como reflexo de uma localização privilegiada no entroncamento rodoviário estadual ao longo da segunda metade do século, Piracicaba se encontra em uma das regiões mais beneficiadas pela desconcentração industrial e de interiorização do desenvolvimento ao longo da década de 1970. Isso proporcionou ao município um rápido crescimento econômico, que se fez acompanhado, assim como em outras cidades, de processos migratórios (no caso, associados ao dinamismo da agroindústria canavieira) e de uma intensa pauperização da classe pobre trabalhadora.

Em termos de espacialização da pobreza, no caso de Piracicaba fica evidente um intenso processo de favelização e de periferização. No intervalo de 1950 a 1960 a taxa de crescimento urbano era superior a 5% ao ano. Entretanto, foi justamente no final dessa mesma década que se passou a observar o empobrecimento de alguns setores da cidade, bem como o início da favelização, para onde foram se direcionando os trabalhadores não qualificados recém-chegados à cidade. Isso confirma o fenômeno de que o perfil da pobreza urbana no Brasil entre as décadas de 1950-1960 caracterizou-se por uma população marginal, em situação de subemprego e de baixa renda, que forçosamente passou a residir nas favelas ou em ocupações precarizadas.

Os reflexos desse processo no espaço intraurbano de Piracicaba se fizeram sentir, sobretudo, a partir de 1960, quando a favelização – fenômeno até então desconhecida na cidade –, passou a marcar sua paisagem urbana (OTERO, 2016). Essa característica, inclusive, a diferencia de outras cidades médias de sua região metropolitana, pois elas não registram um grau tão expressivo de favelização. Este quadro se agrava consideravelmente a partir da década de 1970, quando a inserção precarizada da massa populacional no mercado de trabalho produziu condições variadas de espoliação, e assim Piracicaba experimentou de forma mais intensa nesse período o problema social da habitação pelo aumento do número de ocupações urbanas (TERCI, 2009). Com efeito,

o quadro de pobreza e vulnerabilidade social se intensifica ainda mais, representada segundo Otero (2016) pela expansão do número de favelas e pela criação de novos núcleos.

Com a virada para o século XXI, a população de baixa renda permaneceu concentrada em áreas consolidadas historicamente como vetores de expansão desse segmento desde a década de 1960: regiões Noroeste e ao longo de todo o sul. Segundo Maia (2019), a estratégia de expansão urbana de Piracicaba, assim como se observa em outras cidades brasileiras, segue ampliando o perímetro urbano e adicionando novas áreas passíveis de urbanização, porém cada vez mais dispersas e segregadas (Figura 1). Com isso, no período recente, as áreas periféricas de Piracicaba são ocupadas majoritariamente pela população de menor renda residente em conjuntos habitacionais ou nas ocupações irregulares existentes.

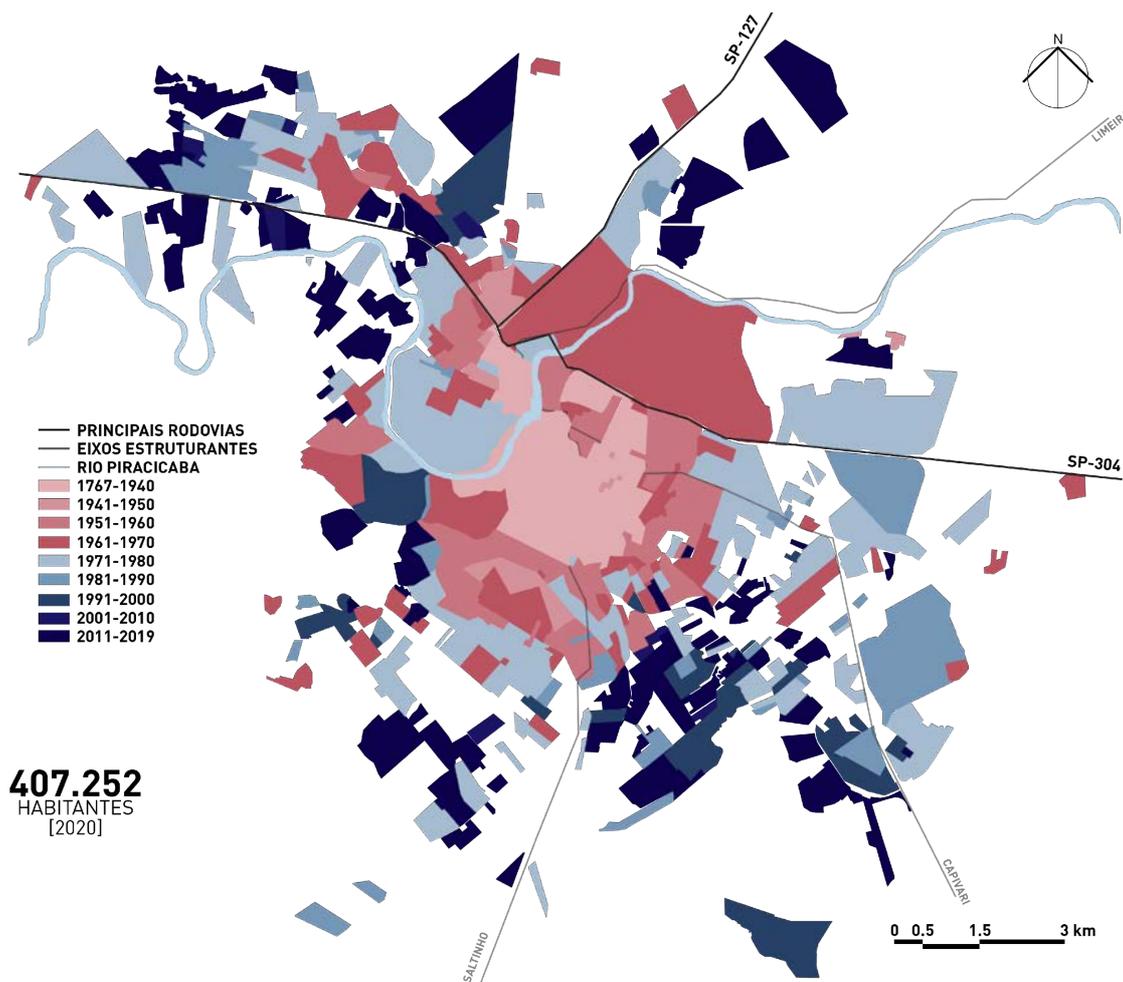


Figura 1. Evolução da mancha urbana de Piracicaba (Fonte: elaboração própria com base em dados do IPPLAP, 2021).

Limeira, por outro lado, é uma cidade média localizada a leste do estado de São Paulo, inserida na região metropolitana de Piracicaba, hierarquicamente classificada como capital regional nível C por exercer influência na rede urbana na qual se insere. Sua população total no ano de 2020 foi estimada pelo IBGE em 308.482 habitantes, sendo que, de acordo com as informações do Censo Demográfico de 2010, sua população total era de 276.022 habitantes, dos quais 267.785 residiam na área urbana e 8.237 deles na área rural (grau de urbanização de 97,02%). Com uma extensão territorial de 580,71 km², 178,38 km² correspondem à área urbana (31% do território).

Quanto à espacialização da pobreza em Limeira, embora a favelização não seja um elemento marcante na paisagem urbana, o mesmo não se pode dizer do processo de periferização dos segmentos de baixa renda. Embora a década de 1980 não tenha sido um período de grandes

expansões, o que se percebeu nessa década foi a retomada da produção de novos empreendimentos residenciais destinados às classes de médias e altas renda na área central. Por outro lado, quanto à localização dos segmentos de baixa renda, assistiu-se ao crescimento das periferias nesse período, e o surgimento da favelização (QUEIROZ, 2007). Em comparação com Piracicaba, o quadro de precariedade no caso de Limeira foi indiscutivelmente menor.

Queiroz (2007) afirma que o cenário do começo dos anos de 1990 é o de uma cidade que continuava a crescer – não obstante, em ritmo mais moderado –, com pequenas ocupações em bairros mais distantes e relativamente próximos aos conjuntos habitacionais de interesse social, bem como houve a abertura de loteamentos irregulares, todos estes protagonizados pela população de baixa renda. Para tratar da questão, a Prefeitura criou uma comissão de desfavelamento, cuja finalidade era fazer o levantamento dessas áreas e, após direcionar essas famílias para programas habitacionais, desmontar os barracos.

Essas ocupações urbanas, que hoje formam bairros regularizados e urbanizados, historicamente se direcionaram para as regiões Sudeste e Sul da cidade, de forma que a ocupação dessas áreas tivessem minimamente uma noção de quadras e lotes, que seguia até mesmo projetos de loteamentos das gestões anteriores, porém, sem infraestrutura de abastecimento de água, rede de esgoto, coleta de lixo etc. Ademais, os locais dessas ocupações eram geralmente terrenos sem condições naturais adequadas para o uso residencial e ambientalmente frágeis.

Portanto, as periferias de Limeira foram conformadas a partir de uma atuação conjunta do mercado imobiliário e do Estado, promovendo grande segregação socioterritorial e induzindo a classe pobre a ocupar áreas periféricas (QUEIROZ, 2007). Com efeito, existe uma cisão no território limeirense, a partir do estabelecimento de marcos divisórios que repartem a parcela pobre do território daquela destinada aos setores de maior poder aquisitivo. Tais constatações poderão ser vistas na próxima seção a partir dos indicadores socioeconômicos de distribuição de renda e vulnerabilidade social, através dos mapas elaborados com dados do Censo Demográfico do IBGE de 2000 e 2010.

Em suma, o processo de urbanização contemporânea apenas tem reafirmado um padrão periférico de estruturação do território no qual distintos segmentos socioeconômicos distribuem-se de forma bastante segregada social e espacialmente na malha urbana (Figura 2). Assim, conquanto essas periferias possam ser dotadas de infraestrutura, permanecem aí quadros de vulnerabilidade. Como se sabe, essa não é uma característica exclusiva de Limeira, pois este é o padrão comum de urbanização e de produção do espaço urbano brasileiro.

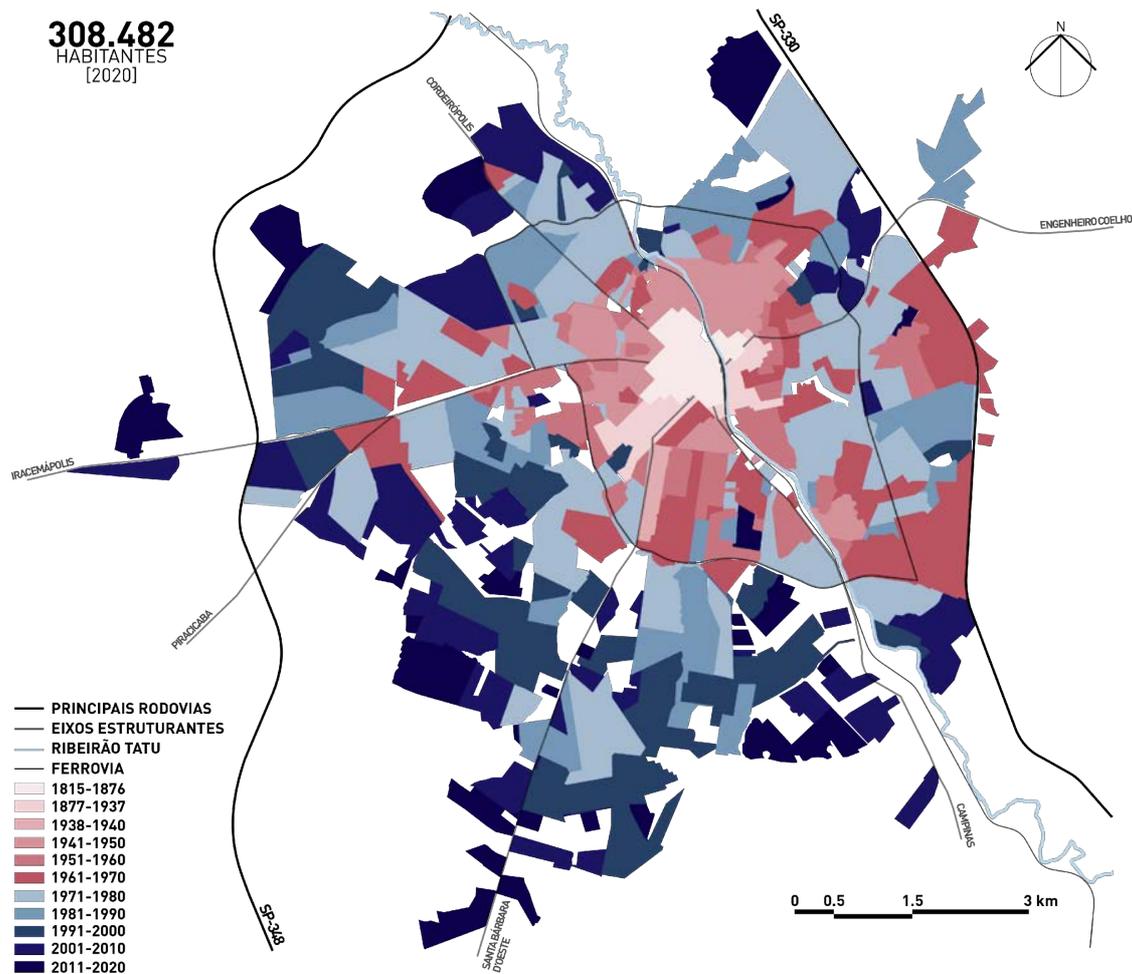


Figura 2. Evolução da mancha urbana de Limeira (Fonte: elaboração própria com base em dados de QUEIROZ, 2007; Prefeitura Municipal de Limeira).

2. Produção habitacional e evolução dos indicadores de vulnerabilidade social – 2000-2020

Em Piracicaba, entre 2000 e 2020, foram aprovados 30 conjuntos habitacionais de interesse social, equivalente a 10.389 novas moradias, cuja população residente estimada é de 33.453 pessoas (SEMOB, 2020), cuja distribuição espacial espalhou-se pelas franjas do espaço urbano, especialmente nas regiões Noroeste e Sudoeste (Figura 3), não por acaso áreas de maior concentração de pobreza e vulnerabilidade social. Comparando o volume produzido com a projeção populacional do IBGE de 2020, estima-se que 18,79% de toda a população do município residia nesses conjuntos habitacionais ao final do período analisado na pesquisa.

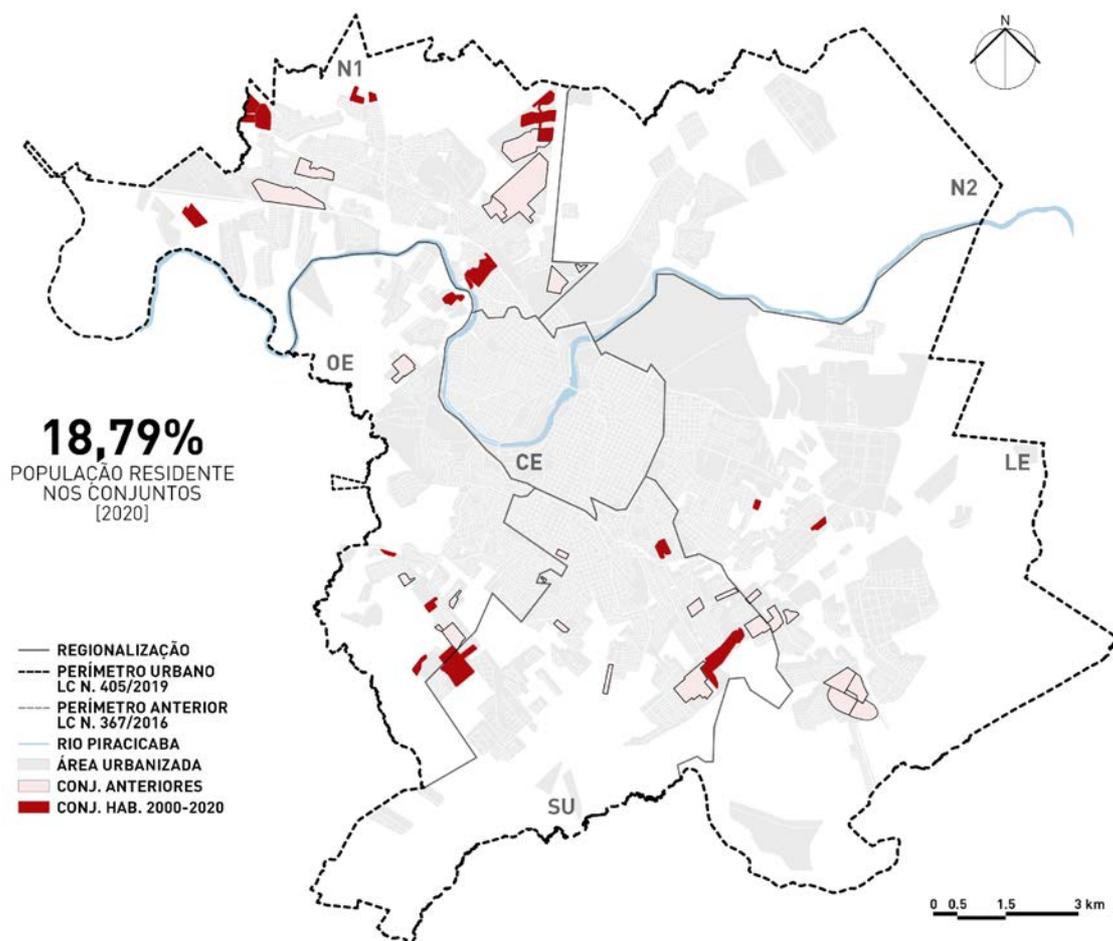


Figura 3. Produção habitacional em Piracicaba – 2000-2020 (Fonte: elaboração própria com base em dados de SEMOB, 2020; IPPLAP, 2021).

De maneira geral, e longe de ser um caso isolado, a produção habitacional de interesse social em Piracicaba foi caracterizada pela reprodução de um padrão de segregação socioespacial e de subordinação ao mercado imobiliário, muito embora o agente promotor tenha sido o Estado por meio de diferentes níveis de governo, agências e modalidades de políticas e programas. Neste caso, a população de baixa renda passou a se concentrar em determinadas porções do território.

Ainda na segunda metade do século passado, destaca-se a consolidação da porção Norte 1, como pioneira na implantação desses conjuntos, e que esteve inserida historicamente em um vetor de expansão urbana que vinha ocorrendo independente dessas políticas habitacionais. Em seguida pela Leste, reafirmando uma nova frente de periférica de urbanização. Além disso, no decorrer dos anos, os setores Oeste e Sul também foram, gradualmente, sendo adotados como alvo dessas políticas públicas. Em ambos os casos, esses conjuntos foram inseridos no limite do perímetro urbano, em alguns casos até mesmo fora do mesmo.

Considerada a territorialização das políticas de produção habitacional no período 2000-2020, é possível observar que os mesmos setores conformados anteriormente como frentes de expansão dos segmentos de baixa renda permaneceram sendo exaustivamente utilizados até o período recente. Em suma, a provisão de habitação de interesse social do século XXI manteve o padrão de segregação socioespacial do ciclo anterior, consumando uma autêntica linha de continuidade.

Essas mesmas regiões destinadas aos empreendimentos habitacionais também são aquelas com a maior concentração de ocupações irregulares da cidade. Ou seja, essas áreas são aquelas onde a pobreza e vulnerabilidade de Piracicaba se manifestam de forma mais intensa. Isto porque, desde a segunda metade do século passado, a cidade registra um severo quadro de precariedade

urbana-habitacional característico do processo de urbanização do país, que ocorreu como reflexo de uma “ausência de programas habitacionais direcionados à população de baixíssima renda num contexto de crescimento demográfico acelerado acarretou a proliferação de um universo expressivo de assentamentos precários e irregulares” (ROLNIK, et al., 2015, p. 134).

A segregação acarretou, portanto, um quadro socioespacial desigual, cujo marco divisório entre os setores mais pobres e aqueles reservados para os estratos de mais altas rendas é delimitado pelo perímetro da região central, embora seja possível observar um extravasamento para além dela. Essa cisão pode ser vista a partir dos seus indicadores socioeconômicos de renda dos chefes de domicílios e de vulnerabilidade social, conforme abordado na sequência nos anos 2000 e 2010.

A despeito do quadro de precariedade urbanística, houve melhora nos indicadores de desenvolvimento humano ao longo dos últimos anos, principalmente os dados referentes ao acesso a serviços de infraestrutura urbana. Ademais, mudanças semelhantes foram observadas na evolução dos indicadores socioeconômicos relacionados à renda, pobreza e desigualdade (Quadro 1). Vale lembrar que não necessariamente esses dados indicam uma superação da persistente precariedade urbana-habitacional marcante de Piracicaba.

Quadro 1. Renda, pobreza e desigualdade em Piracicaba – 1991-2010 (elaboração própria com dados do PNUD; IPEA; FJP, 2013)

	1991	2000	2010
Renda per capita (R\$)	716,25	899,91	1.143,20
Extremamente pobres (%)	1,19	1,58	0,94
Pobres (%)	7,39	6,85	3,11
Índice de Gini	0,50	0,53	0,52

Como reflexo do crescimento do PIB nos últimos anos, houve uma elevação da renda per capita. Juntamente com isso, a porcentagem da população piracicabana extremamente pobre e pobre caiu gradualmente, embora em 2000 o percentual de pessoas em situação de extrema pobreza tenha aumentado. Entretanto, ao final desse período, o mesmo índice volta a cair e atinge a menor taxa já registrada. Por outro lado, o Índice de Gini – importante instrumento de aferição do grau de concentração de renda –, apresentou elevação ao longo das décadas.

Ainda é possível identificar a permanência de bolsões de pobreza e vulnerabilidade no espaço intraurbano, representados por uma intensa favelização (GOULART; TERCI; OTERO, 2017). Embora o cenário atual desses espaços precarizados seja distinto daquele observado na segunda metade do século XX – frente à melhoria do acesso à infraestrutura –, permanecem a insegurança jurídica da posse e propriedade do imóvel, bem como a inadequação físico-constructiva.

Quanto à estratificação de renda dos responsáveis por domicílios urbanos em 2010, observa-se que a distribuição espacial dos chefes de famílias que recebiam as maiores rendas permaneceu quase inalterada no primeiro decênio do século XXI, concentrando-se, sobretudo, na área central e no seu entorno imediato (Figura 4). Por outro lado, é justamente onde a população de mais baixa renda ainda se concentra – regiões Norte 1, Oeste e Sul –, porção formada por empreendimentos habitacionais e ocupações irregulares, onde se observa o menor rendimento dos responsáveis por domicílios. Tal dinâmica urbana revela, ainda, um espaço urbano visivelmente marcado pela clivagem centro-periferia, ainda que essa estrutura urbana venha se transformando no período recente.

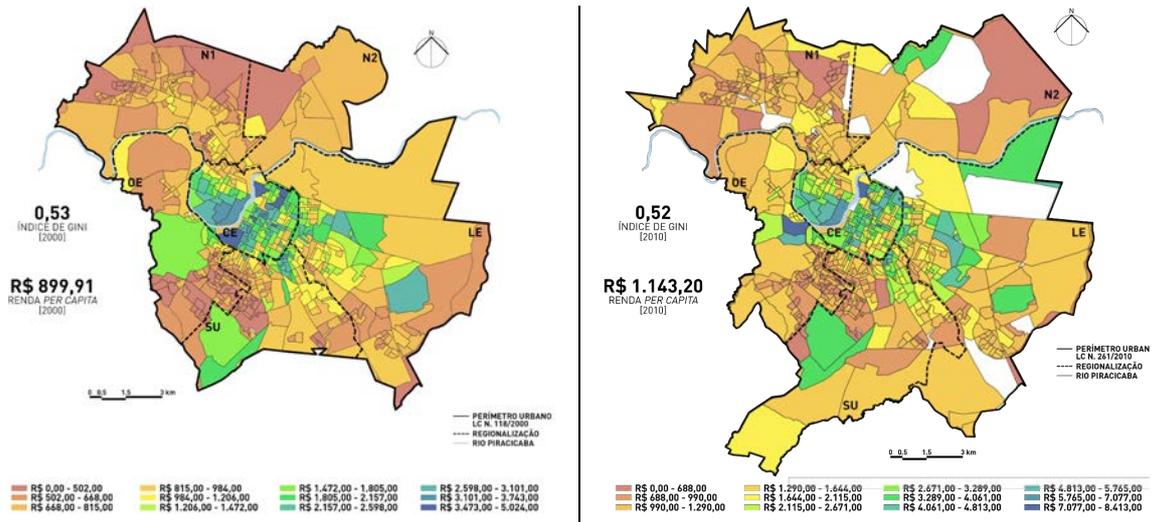


Figura 4. Rendimento médio mensal dos responsáveis por domicílios em Piracicaba – 2000-2010 (Fonte: elaboração própria com base em dados do Censo Demográfico do IBGE).

O indicador de vulnerabilidade social foi o que mais se transformou entre 2000 e 2010, pois ele diminuiu significativamente (Figura 5). Assim, se antes grandes porções periféricas apresentavam vulnerabilidade muito alta, onde, em sua maioria, referiam-se especificamente às ocupações irregulares e favelas, bem como empreendimentos habitacionais de interesse social. Em 2010 houve uma redução das áreas em condições socioeconômicas, habitacionais e urbanas precárias. Nesse mesmo período, 1,17% da população do município – o equivalente a pouco mais de 6 mil pessoas – ainda permanecia em situação de altíssima vulnerabilidade, localizadas nas regiões Noroeste e Sudoeste.

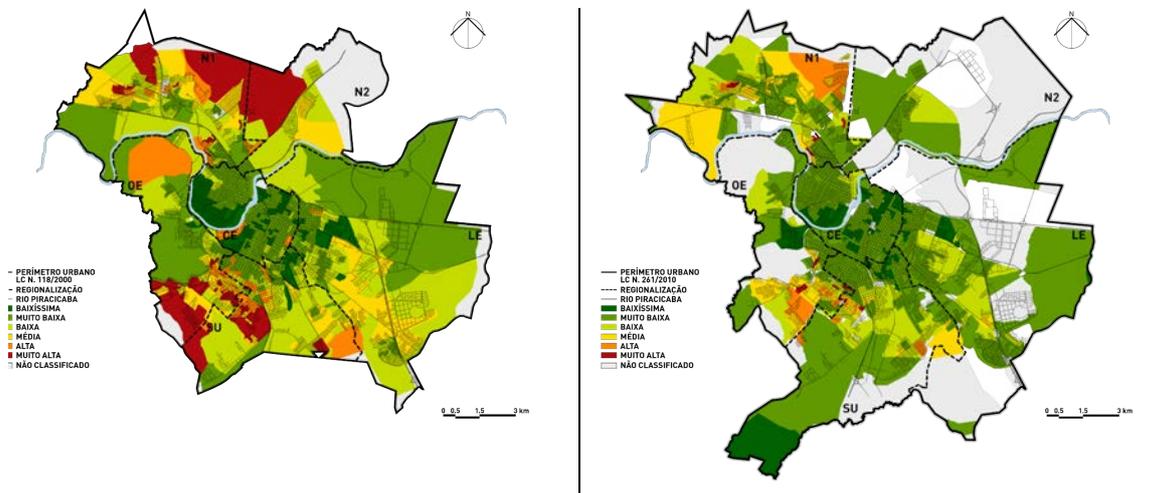


Figura 5. IPVS - Índice Paulista de Vulnerabilidade de Piracicaba – 2000-2010 (Fonte: elaboração própria com base em dados do Censo Demográfico do IBGE).

Passemos agora ao caso de Limeira, que no intervalo de 2000 a 2020 teve aprovados 26 conjuntos habitacionais de interesse social, totalizando 5.322 unidades, as quais, até 2020, comportavam uma população estimada de 17.382 pessoas (SEHAB, 2020). Tomando como base tão-somente a estimativa populacional total feita pelo IBGE para esse mesmo ano, até esse período, 21,9% da população limeirense residia exclusivamente em conjuntos habitacionais realizados por iniciativa pública na cidade. Assim, a produção habitacional contribuiu para a conformação de um arco periférico desde a região Noroeste, Sudoeste e Sudeste (Figura 6).

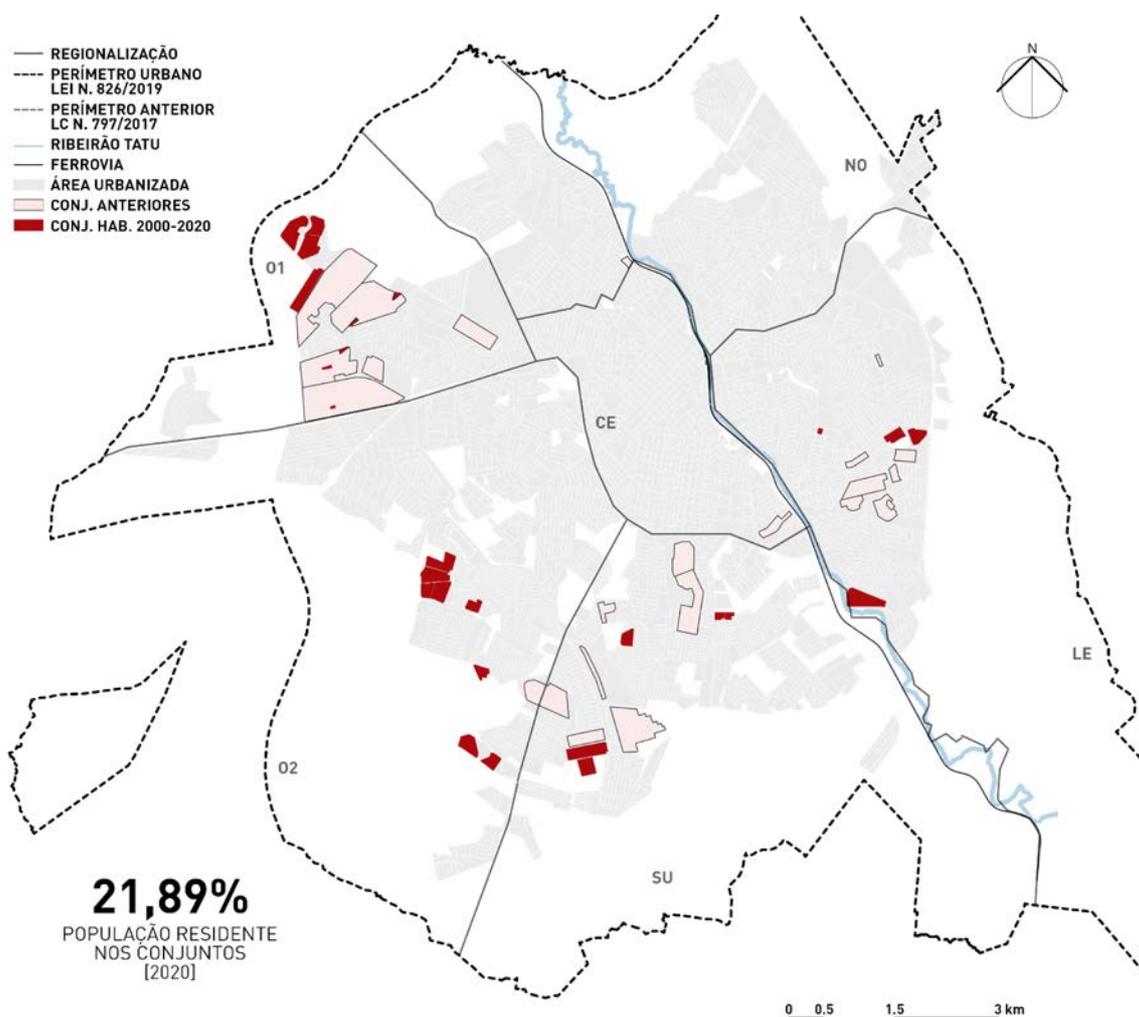


Figura 6. Produção habitacional em Lemeira – 2000-2020 (Fonte: elaboração própria com base em dados de SEHAB, 2020; SNH/MDR, 2022).

Quanto à localização desses empreendimentos, destaque-se a insípida quantidade de conjuntos habitacionais nas regiões central e Nordeste, sendo que os únicos conjuntos aí existentes são de iniciativa privada, cuja população residente tem renda mensal de 5-10 S.M., conforme estimativa da Prefeitura Municipal. Houve, portanto, uma mudança do seu perfil socioeconômico ao longo dos anos, quiçá como reflexo das áreas onde encontram-se implantados.

Considerando a produção habitacional em Lemeira até o ano 2000, essas políticas habitacionais começaram a ser implantadas a partir da década de 1960. Os primeiros conjuntos já apresentavam significativo deslocamento em relação à área central. A partir da implantação desses primeiros empreendimentos, as regiões Oeste 1, Sul e Leste se estabeleceram como setores notadamente populares até os dias de hoje, sendo essas mesmas regiões nas quais se concentram os conjuntos habitacionais aprovados no período 2000-2020.

Enquanto nas porções Oeste 1 e Sul esses conjuntos conformaram novos vetores de expansão periférica, na região Leste ocorreu a consolidação de áreas periféricas já ocupadas pelos estratos de menor renda. Em ambos os casos há traços marcantes de segregação socioespacial e de dispersão da malha urbana, pela aprovação de conjuntos habitacionais em áreas de incremento do perímetro urbano, limítrofes ou até mesmo fora. Em complemento, o ajuntamento desses conjuntos resultou na conformação de grandes áreas com baixos indicadores socioeconômicos.

Esse modelo de produção habitacional confirma a afirmação de Rolnik e colaboradores (2015) de que as políticas públicas de habitação social e a forma de provisão de moradias por elas estabelecidas desempenharam um papel importante na consolidação da dispersão urbana,

sobretudo quanto à produção de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas – onde o preço da terra é mais barato –, os quais reforçaram a segregação residencial dos segmentos populares em áreas homogêneas, com pouca oferta de empregos e escassez de equipamentos e serviços urbanos.

Em função do incremento do PIB, mas também pela elevação da renda *per capita* municipal ao longo das duas últimas décadas, a porcentagem da população pobre no município vem diminuindo, embora, paradoxalmente, a porcentagem de extremamente pobres tenha subido no ano 2000. Por último, mas não menos importante, a evolução da desigualdade (representada pelo Índice de Gini) também caiu na última década, se bem que também despontou em 2000 (Quadro 2). Em geral, os índices de pobreza e renda atingidos em 2010 foram os menores já registrados desde o último decênio do século XX.

Quadro 2. Renda, pobreza e desigualdade em Limeira – 1991-2010 (elaboração própria com dados do PNUD; IPEA; FJP, 2013)

	1991	2000	2010
Renda per capita (R\$)	565,26	732,60	910,85
Extremamente pobres (%)	1,56	2,16	0,85
Pobres (%)	8,56	8,47	3,25
Índice de Gini	0,47	0,52	0,48

Tais constatações podem ser vistas nos indicadores socioeconômicos de distribuição de renda e vulnerabilidade social, que permitem visualizá-los nos distintos setores censitários. No ano 2000, os setores localizados nas extremidades da malha urbana das regiões Oeste 1, Sul e Leste são os que, até os dias de hoje, exibem os menores rendimentos por chefes de família (Figura 7). Isto evidencia uma nítida linha divisória que se forma na porção Central e Nordeste, que delimitou, ao longo dos anos seguintes quais regiões se manteriam destinadas aos segmentos de mais alta renda e, por contraste, aquelas a serem ocupadas pelos setores de renda média e baixa, através da implantação de loteamentos abertos, antigas ocupações (porém hoje urbanizadas) e empreendimentos habitacionais promovidos pelo poder público.

Em 2010, ainda era possível visualizar uma divisão intraurbana em termos de renda. As regiões Leste, Sul e Oeste 1 continuaram concentrando os segmentos de menor renda, muitos deles inseridos em conjuntos habitacionais de interesse social, além dos bairros populares abertos por outros empreendimentos. A região Oeste 2, porém, passou por um processo de subdivisão interna no quesito renda. Para melhor explicar, esse setor que, historicamente foi ocupado por diversos loteamentos fechados de alta renda, e assim se manteve até o início do século XXI, passou a receber conjuntos habitacionais que depois deram origem a outros loteamentos populares.

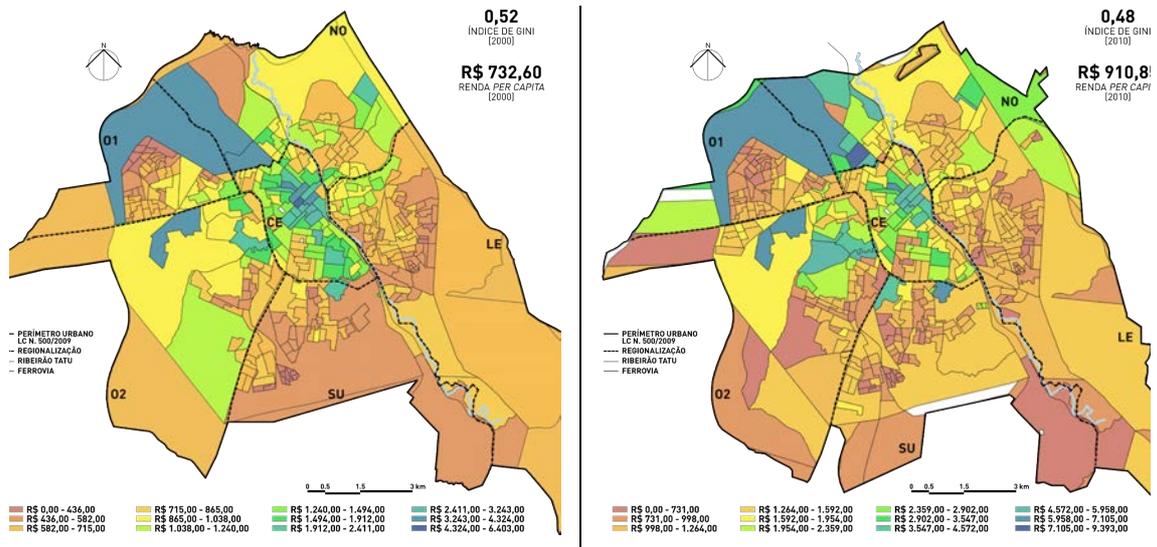


Figura 7. Rendimento médio mensal dos responsáveis por domicílios em Limeira – 2000-2010 (Fonte: elaboração própria com base em dados do Censo Demográfico do IBGE).

Até 2000, há existência de alguns bolsões de alta e altíssima vulnerabilidade social (baixos níveis de renda e escolaridade), sendo que cinco dos sete bolsões de pobreza estavam localizados a Oeste 1, Sul e Leste, e correspondiam aos conjuntos habitacionais de interesse social aí existentes e ocupações irregulares que posteriormente foram urbanizados pela própria Prefeitura Municipal e transformados em bairros populares (Figura 8). Nessas regiões, conforme aumentava o raio de abrangência em relação ao centro da cidade, maiores foram os níveis de vulnerabilidade social dos responsáveis pelos domicílios, até alcançar a extremidade da mancha urbana, onde os índices de pobreza são altíssimos.

Na década seguinte, o Índice de Vulnerabilidade Social melhorou de modo geral em 2010. Mais setores censitários passaram a apresentar baixa ou baixíssima vulnerabilidade, estendendo-se, inclusive, a algumas áreas periféricas da cidade. Apesar disso, os setores antes identificados com altíssima vulnerabilidade agora apresentam alta vulnerabilidade, o que não significou uma melhora significativa nas condições socioeconômica das 16.638 pessoas que lá viviam (o equivalente a 6,21% da população urbana). Ainda assim, foi possível verificar uma evolução do IPVS nesses setores, onde não foram mais identificados bolsões de pobreza.

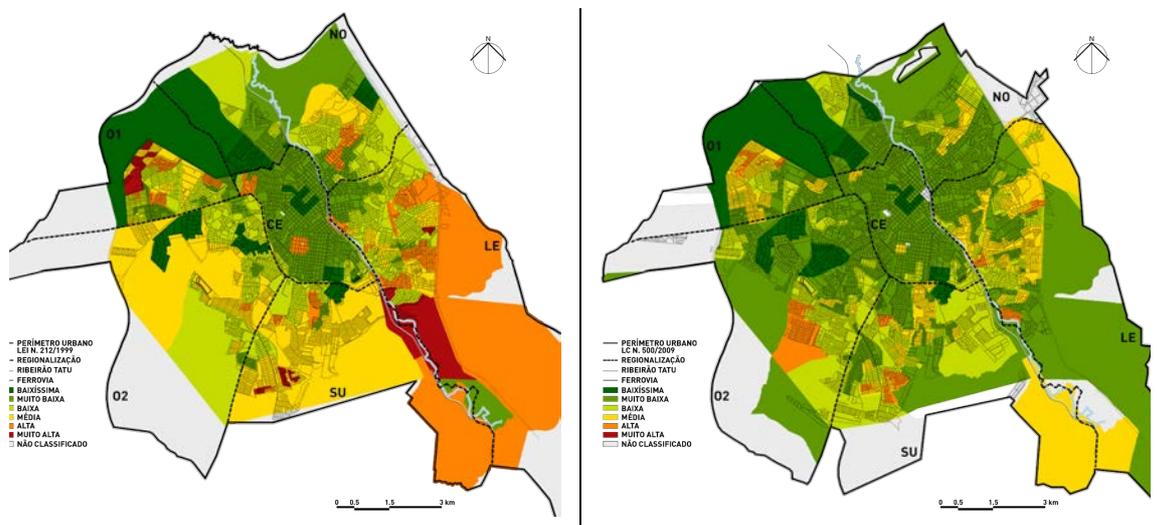


Figura 8. IPVS - Índice Paulista de Vulnerabilidade de Limeira – 2000-2010 (Fonte: elaboração própria com base em dados do Censo Demográfico do IBGE).

Em suma, embora não seja possível visualizar a evolução dos indicadores de rendimento médio mensal e vulnerabilidade social no período recente – como reflexo direto do atraso na realização do Censo Demográfico do IBGE de 2020 –, a série histórica relacionada à vulnerabilidade social certamente foi o que mais apresentou melhora nos últimos anos em ambas as cidades. Nesse cenário, é possível ver que, diferente de Piracicaba – por ser uma cidade com uma presença marcante de bolsões de pobreza –, as periferias de Limeira passaram a visualizar, no último decênio, uma melhora das condições de vida da população residente nessas áreas. Quiçá como reflexo, em primeira instância, da melhora dos níveis de escolaridade, saúde, melhor do acesso aos serviços públicos, inserção no mercado de trabalho e oportunidades de mobilidade social (SEADE/IPVS, 2010).

Por outro lado, o mesmo não se pode dizer do rendimento médio mensal dos responsáveis por domicílios. Isto porque, ainda que a renda seja um indicador importante para mensuração da pobreza e vulnerabilidade, em ambas as cidades observa-se uma estagnação. Entre 2000 e 2010, fica evidente uma manutenção de setores censitários mais afastados como sendo aqueles com menor rendimento, coincidindo com os conjuntos habitacionais e as ocupações irregulares, bem como seus entornos próximos. Logo, em termos territoriais não houve deslocamento dessa população, embora essas regiões tenham se adensado. Um segundo ponto a ser destacado é que os setores de média e alta renda passaram a avançar sobre regiões específicas e mais afastadas, em trechos permeáveis da malha urbana ainda não preenchidos por setores de baixa renda, em um rápido movimento de distanciamento dos centros urbanos a partir da urbanização de setores periféricos contrastantes, em termos urbanos e construtivos.

Se é correto sustentar que no ciclo precedente a clivagem centro-periferia tinha alto poder explicativo, no período contemporâneo essa redução socioespacial já não é mais suficiente para sintetizar o desenvolvimento urbano dessas cidades à medida que segmentos de alta renda passaram a se instalar nas franjas urbanas por meio de condomínios fechados e enclaves fortificados (CALDEIRA, 2011).

3. Limites e alcances das políticas públicas de produção habitacional

Frente às diversas facetas que o problema habitacional pode assumir, evidente que as políticas públicas de produção de novas moradias são apenas uma parte (pequena) na resolução da questão. Isto porque, conquanto a pobreza, nas palavras de Furtado (1999), seja resultado de uma privação histórica do acesso à terra e à habitação, é forçoso reconhecer que o acesso físico à moradia não é garantia de superação das permanentes condições de fragilidade socioeconômica dessas famílias.

Isto demonstra como a trajetórias dessas políticas de habitação social tenderam (e ainda tendem) a reduzir, ideológica e economicamente, um problema social a uma questão de demanda – sobretudo limitada a um problema de déficit quantitativo –, produzindo falsas respostas que serviram a outros interesses que não o de enfrentar, prioritariamente, as necessidades de moradia, tampouco representou uma real articulação com as políticas públicas sociais para um atendimento sistêmico e integrado.

Desse modo, mesmo nos casos em que ocorreu o atendimento através das políticas de produção de moradias, observa-se a permanência de bolsões de média-alta vulnerabilidade que incidem em muitos conjuntos habitacionais de interesse social. Em geral, esses espaços que apresentam baixos índices desses indicadores socioeconômicos apresentam um número elevado de pessoas por domicílio, baixa renda domiciliar per capita, maior número de mulheres responsáveis pelo domicílio, menor percentual de alfabetização dos responsáveis pelo domicílio e maior número de crianças no total de residentes (SEADE/IPVS, 2010).

Seria possível dizer, portanto, que essas políticas baseadas no crédito para construção de novas moradias foram capazes de contribuir para a redução da pobreza relacionada à falta de moradia, mas não necessariamente da vulnerabilidade? Diversas produções acadêmicas importantes têm analisado as condições de vulnerabilidade social dos segmentos de baixa renda em conjuntos habitacionais, demonstrando a desarticulação das políticas habitacionais com as reais necessidades por moradia (BOLAFFI, 1982; MARICATO, 2004; ROYER *et al.*, 2021). Dentro desse espectro, parcela significativa dessa literatura trata do tema da vulnerabilidade social desses indivíduos e grupos a partir de uma perspectiva que se centra nos processos de desenvolvimento e urbanização, notadamente a escassez de moradia, a clivagem centro-periferia e a adoção de um modelo segregador de produção do espaço urbano (CALDEIRA, 2011; ALVARENGA; RESCHILIAN; GUERRA, 2018). Dessa perspectiva, a questão da inserção espacial poderia ser um fator determinante para a vulnerabilidade desses conjuntos.

Em complemento à problemática, esforços de pesquisas de pós-ocupação e de requalificação de conjuntos habitacionais têm apontado para a necessidade de tratar as questões da má qualidade arquitetônica e implantação urbanística como fatores que contribuem para acirrar as fragilidades sociais existentes nesses espaços e, assim, reduzir esses traços de vulnerabilidade que incidem diretamente na qualidade de vida dessas famílias. Nessas pesquisas, destaca-se a implantação de inovações tecnológicas nos processos construtivos que poderão contribuir para a qualificação desses locais. Ademais, esses estudos também analisam a melhoria da qualidade de vida dos residentes a partir do planejamento participativo para proposição de intervenções de baixo custo para requalificação desses empreendimentos (ABIKO; ORNSTEIN, 2002; FREITAS, 2004).

Por fim, outros trabalhos apontam que as condições de vulnerabilidade social ainda existentes nesses espaços se associam à falta de titularidade e regularização fundiária dos conjuntos habitacionais de interesse social (SILVA, 2005; ARAÚJO; MIYABARA, 2021), não permitindo sua verdadeira inserção na cidade “legal” e eliminando as irregulares em que esses moradores não podem registrar seus contratos de compra e venda ou obter uma titularidade definitiva do imóvel. Neste caso, dentre outros aspectos, a falta de segurança da posse poderia ser apontada também como um traço da vulnerabilidade.

A despeito dessas importantes contribuições para compreender as dimensões da vulnerabilidade nesses conjuntos, é preciso retomar que, segundo mostra Kowarick (2009), essa questão trata, antes de tudo, da relação entre o Estado e a sociedade, evidenciando a dificuldade de expansão dos direitos de cidadania, visto que não há a consolidação de um conjunto de direitos básicos no qual a moradia é o componente fundamental. Ademais, a precariedade de direitos remete a uma condição precária de subcidadania, isto é, de cidadania incompleta. Essa abordagem sociológica suscita, portanto, a necessidade de investigar os limites e alcances da adoção desse modelo de política habitacional voltado hegemonicamente à produção de moradias, incapaz de contribuir para a redução das múltiplas carências sintetizadas pelos indicadores de pobreza e vulnerabilidade.

Com base no recorte empírico da pesquisa, é possível apontar limites das políticas de produção de moradias. O primeiro deles refere-se às lacunas nos arranjos desse modelo de política com as políticas sociais para garantir um enfrentamento sistêmico da vulnerabilidade social intrínseca ao problema habitacional. Isto porque as políticas públicas sociais são responsáveis pela inserção social desses segmentos pela garantia de direitos (ROSSINI, ROTTA, BORKOVSKI, 2017), sendo a habitação parte importante do rol dessas políticas, juntamente com a educação, saúde, previdência e seguridade social. Nesses termos, a provisão de novas moradias não pode ser vista como um fim em si mesmo, mas com uma política setorial dentro do campo das políticas urbanas, mas especialmente das políticas sociais.

Além disso, uma política de crédito para produção e consumo, nos moldes como foi praticada historicamente no Brasil (como nos tempos do SFH/BNH ou mais recentemente com o PMCMV) não representa o cumprimento integral do direito à moradia. Como mostra Iacovini (2014), este direito, além de ser porta de entrada para outros, excede o acesso à unidade habitacional. Com

isso, uma política habitacional deve considerar as condições de habitabilidade, identidade cultural, disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, localização adequada, custo acessível e, por último, acessibilidade. E mesmo que gradualmente a política habitacional tenha caminhado na direção de incorporar alguns desses elementos, como acessibilidade, habitabilidade e disponibilidade de infraestrutura, o mesmo não se pode dizer quanto às dimensões do custo acessível, localização adequada e adequação cultural.

Por fim, um dos maiores limites do modelo de produção em massa de habitação diz respeito ao déficit habitacional que, conforme analisado por Royer e colaboradores (2021), mesmo após uma intensa produção por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida, permanece quase inalterado. Isto ocorre pelo fato de que, embora o volume produzido não seja desprezível, ocorre um claro descolamento entre a oferta dessas moradias e as reais necessidades. Fato este que, no período recente – mais especificamente a partir de 2016 – se tornou ainda mais relevante, quando o país atravessou uma grave ruptura institucional, que ainda caracterizou-se pela interrupção do modelo econômico desenvolvimentista e adoção de uma agenda de orientação neoliberal, com claros desdobramentos nas políticas sociais, cujo caso mais emblemático foi a aprovação da Emenda Constitucional que congelou os investimentos públicos por 20 anos (PEC nº 55/2016).

Por outro lado, dentre os alcances dessas políticas destaca-se a retirada, em alguns casos, dos segmentos de baixa renda de situações de precariedade urbana e habitacional ou de fragilidade econômicas relacionadas à moradia como ônus excessivo de aluguel e adensamento excessivo de domicílios. Este fato se torna ainda mais importante ao se constatar que, apesar dos desafios dos últimos anos, o volume de moradia produzido desde o ano 2009 para os segmentos de baixa renda aumentou de forma significativa nessas cidades. Assistiu-se, assim, a um expressivo montante de recursos não-onerosos investidos na habitação, que se fez acompanhado pela incorporação de uma faixa populacional antes alijada das políticas públicas de habitação. Portanto, não se pode desprezar o impacto dessas políticas para os estratos mais pobres em termos de volume de subsídios e acesso à moradia.

Em uma sociedade capitalista, é preciso considerar que uma política centrada na transferência de titularidade continua desempenhando um importante papel material e imaterial para os segmentos de baixa renda. Nessa perspectiva, um outro alcance seria a manutenção da casa própria como um símbolo de ascensão social por meio de um bem econômico, neste caso, a moradia. Em complemento, e não isento de críticas, os setores imobiliário e da construção civil continuam exercendo protagonismo – seja na edificação de novas habitações para combater o déficit, mas também na reativação da economia do país –, e acabam por influenciar na ampliação da concessão de financiamentos e subsídios.

4. Considerações finais

A presente investigação não pretendeu esgotar o tema da produção habitacional de interesse social em cidades médias do interior paulista, tampouco generalizar as relações que se estabelecem entre a permanência de bolsões de alta vulnerabilidade em conjuntos habitacionais. O objetivo foi mais modesto: analisar possíveis traços comuns quanto à evolução dos indicadores socioeconômicos nesses territórios, tal como o alcance e os impactos das políticas públicas correspondentes.

No início do século XXI a pobreza ainda era um elemento presente em vários conjuntos habitacionais, bairros de seu entorno e, principalmente, nas ocupações irregulares e favelas. A aproximação territorial desses espaços mostra, a partir dos indicadores socioeconômicos de rendimento médio e de vulnerabilidade, uma cisão das áreas que concentram a população de baixa renda e com maiores fragilidades. Já no último decênio fica evidente como houve uma melhora das condições dessas periferias urbanas, quiçá como reflexo da implantação de políticas redistributivas de renda e evolução do acesso à infraestrutura. Com efeito, essas áreas não

apresentam mais bolsões de pobreza, embora a vulnerabilidade ainda seja marcante. Tais dados são provisórios, pois ainda não dispomos dos resultados do Censo 2022, cujos resultados podem iluminar as análises.

O que se vê, portanto, é a consolidação de um quadro de permanente vulnerabilidade em áreas produzidas a partir das políticas públicas de produção habitacional, demonstrando que a moradia é uma política setorial das políticas urbana e social. Logo, quando centrada apenas na construção de novas moradias, ela não é capaz de suprir as necessidades por moradia ou equacionar a pobreza e enfrentar satisfatoriamente a vulnerabilidade dos segmentos de baixa renda. A moradia é uma parte importante nesse processo de retirada das famílias de situações de fragilidade, contudo, não pode ser visualizada como um fim em si, pois deve estar inserida e articulada a um arranjo de políticas públicas com a finalidade de garantir direitos e melhorar a qualidade de vida. Portanto, os esforços e tentativas de reinventar novos modelos de políticas públicas deve obrigatoriamente assimilar essas premissas, sob pena de reproduzir velhas fórmulas.

A importância de uma política integrada se reafirma pelo fato de que, embora nos últimos anos o país tenha experimentado um intenso volume de produção de moradias, notadamente por meio do PMCMV, ao longo desse mesmo intervalo temporal as necessidades por moradia continuaram a se avolumar, tendo atingido contornos mais dramáticos recentemente, como reflexo de uma sucessão de crises que recaíram sobre o país, a saber, as crises econômica, política e sanitária, combinando aspectos estruturais e conjunturais. Isto estabelece, portanto, um desafio ainda maior para o enfrentamento da pobreza e da vulnerabilidade intrínsecos ao problema habitacional, que evidentemente não se resolvem com políticas de crédito para produção de moradias, pois é uma questão de políticas públicas sociais e de serviço de moradia.

Conforme Kaztman (2005), enquanto a pobreza refere-se a uma situação de privação atual, a vulnerabilidade projeta-se em um futuro próximo pela alta possibilidade de determinados grupos sociais sofrerem debilidades no acesso às oportunidades socioeconômicas. Ou seja, quando as políticas habitacionais se centram apenas na produção habitacional, não se considera que parcela significativa encontra-se em situação de privação atual quanto aos recursos necessários para arcar com uma política de crédito e, mesmo quando consegue acessá-la, há uma persistente vulnerabilidade que se projeta no futuro frente aos ciclos econômicos e aos retrocessos nas políticas sociais. Nessa projeção cíclica, os limites das políticas de habitação social são maiores do que seus alcances.

5. Referências

- ABIKO, A. K.; ORNSTEIN, S. W. Introdução. In: ABIKO, A. K.; ORNSTEIN, S. W. (Editoras). **Inserção urbana e avaliação pós-ocupação (APO) da habitação de interesse social**. Coletânea Habitare/FINEP - volume 1. São Paulo: FAUUSP, 2002.
- ALVARENGA, D. N.; RESCHILIAN, P. R.; GUERRA, R. Local de moradia e vulnerabilidade social na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte e em São José dos Campos - SP. **Oculum Ensaios**, Campinas, v. 15 (1), p. 149-169, abr. 2018.
- ARAÚJO, M. S. L.; MIYABARA, J. Y. M. A regularização fundiária de conjuntos habitacionais conforme a Lei nº 13.465/2017 e a função social da propriedade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 183-201, dez. 2021.
- ASCHER, F. Metropolização e transformação dos centros das cidades. In: MEYER, R. M. P. **Os centros das metrópoles: reflexões e propostas para a cidade demográfica do século XXI**. São Paulo: Terceiro Mundo: Viva o Centro: Imprensa Oficial do Estado, 2001.
- BASSUL, J. R. Estatuto da cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Org). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010.

- BERTOL, L. E. **Terra e habitação - o problema e o falso problema**: as políticas de obscurecimento do preço da terra na política habitacional em Curitiba. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, FAU-USP. São Paulo, p. 161. 2013.
- BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. **A produção capitalista da (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.
- BUSSO, G. **Pobreza, exclusión y vulnerabilidad social**: usos, limitaciones y potencialidades para el diseño de políticas de desarrollo y de población. In: VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población - VIII AEPA. Buenos Aires: 2004.
- CALDEIRA, T. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2011.
- CANO, W. Questão Regional e Urbanização no Desenvolvimento Econômico Brasileiro Pós-1930. In: CANO, W. **Ensaio sobre a crise urbana do Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2011.
- FILGUEIRA, C. H. **Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social**: aproximaciones conceptuales recientes. In: Seminario Vulnerabilidad. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.
- FJP. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013.
- FREITAS, E. L. H. **Como qualificar conjuntos habitacionais populares**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, PUC. Campinas, p. 200. 2002.
- FURTADO, C. **O longo amanhecer**: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- GOULART, J. O.; TERCI, E. T.; OTERO, E. V. **Desenvolvimento e planejamento urbano em cidades médias**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017.
- IACOVINI, R. F. Os significados do direito à moradia como porta de entrada para outros. **Revista Contraste**, São Paulo, n. 3, 2014.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de influência das cidades: 2018**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro, p. 192. 2020.
- IPPLAP. Mapas. **IPPLAP - Instituto de Pesquisa e Planejamento de Piracicaba**. Disponível em: <<http://ipplap.com.br/site/mapas/>>. Acesso em: 15 jul. 2022.
- KAZTMAN, R. **Vulnerabilidad y Exclusión social**: una propuesta metodológica para el estudio de las condiciones de vida de los hogares. CEPAL, 2005.
- KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- KOWARICK, L. **Viver em risco**: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34, 2009.
- MAIA, A. C. **Descontinuidade territorial e formação de vazios urbanos: um padrão de crescimento em cidades médias paulistas**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Engenharia Civil, FEC-UNICAMP. Campinas, p. 245. 2019.
- MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.
- MARICATO, E. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004.
- MARQUES, E. Condições habitacionais e urbanas no Brasil. In: ARRETCHE, M. **Trajatórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. 1. ed. São Paulo: UNESP; Centro de Estudos da Metrópole (CEM), 2015.

- NEGRI, B. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)**. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, IE-UNICAMP. Campinas, p. 268. 1994.
- OTERO, E. V. **Reestruturação Urbana em Cidades Médias Paulistas: a cidade como negócio**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, FAU-USP. São Paulo, p. 324. 2016.
- PML - Prefeitura Municipal de Limeira. **Evolução da mancha urbana de Limeira**. Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-Sic), 2020.
- PNUD; IPEA; FJP. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Atlas BR. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 22 nov. 2022.
- QUEIROZ, A. N. **Limeira: produção da cidade e do seu tecido urbano**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, FAU-USP. São Paulo, p. 249. 2007.
- ROLNIK, R. et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, mai. 2015.
- ROSSINI, N.; ROTTA, E.; BORKOVSKI, A. **Políticas públicas sociais e desenvolvimento: tecendo relações**. Anais do VIII Simpósio Iberoamericano em comércio internacional, desenvolvimento e integração regional. Cerro Largo: [s.n.]. 2017.
- ROYER, L. O. et al. Os desafios da qualidade na política habitacional: um balanço do Programa Minha Casa Minha Vida. In: GOULART, J. O.; CONSTANTINO, N. R. T. (Orgs.) **Pesquisa em arquitetura e urbanismo: as cidades e seus desafios**. 1. ed. Tupã: Editora ANAP, 2021. 297 p.
- RUBERT, M. B. C. Vulnerabilidad, pobreza y exclusión social. **RDT - Revista do Direito do Trabalho e Seguridad Social**, São Paulo, v. 171, p. 1-9, out. 2016.
- SANTOS, M. **Urbanismo no Brasil**. 1. ed. São Paulo: EDUSP, 1993.
- SANTOS, M. **A pobreza urbana**. 3. ed. São Paulo: EDUSP, 2009.
- SCHIFFER, S. T. R. São Paulo como pólo dominante do mercado unificado nacional. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. T. R. O processo de urbanização no Brasil. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2015.
- SEADE - Sistema Estadual de Análise de Dados. **Informações dos Municípios Paulistas**: Portal Estatísticas do Estado de São Paulo. Tabelas. São Paulo: Fundação SEADE, 2021. Disponível em: <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/tabelas>. Acesso em: 16 jan. 2022.
- SEADE/IPVS - índice Paulista de Vulnerabilidade Social. **IPVS Versão 2010: Índice Paulista de Vulnerabilidade Social**. SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. Disponível em: <https://ipvs.seade.gov.br/view/index.php>. Acesso em: 15 nov. 2022.
- SEHAB – Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de Limeira. **Mapa dos Empreendimentos**. Disponível em: <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1hkObDa8dGjNtRfmk4o7gMV5fBGfeiAPV>. Acesso em: 20 nov. 2022.
- SEMOB – Secretaria Municipal de Obras da Prefeitura Municipal de Piracicaba. **Produção habitacional de interesse social em Piracicaba**. Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-Sic), 2020.
- SILVA, A. C. S.; PONTE, J. H.; PACHÊCO, T. N. P. **A pobreza como expressão da questão social**. In: VI Seminário CETROS - Crise e Mundo do Trabalho no Brasil. Fortaleza: 2013.
- SILVA, M. G. P. **A “irregularidade” na produção de conjuntos habitacionais de interesse social**. Anais do XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - XI ENANPUR. Salvador: [s.n.]. 2005.

SNH/MDR, Secretaria Nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional. **Dados do Programa Minha Casa, Minha Vida**. Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-Sic) – Controladoria Geral da União. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 20 jan. 2022.

SINGER, P. **Economia política da urbanização**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 1973.

TERCI, E. T. Industrialização e seus impactos na urbanização do interior paulista: uma análise comparada de Americana, Piracicaba e Santa Bárbara D'Oeste. **História Econômica & História de Empresas**, v. 12, p. 33-69, 2009.

VALLADARES, L. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: BOSCHI, R. R. **Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro: Rio Fundo; IUPERJ, 1991.

VIGNOLI, J.R. Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes. **CEPAL - Serie Población y Desarrollo**, Santiago de Chile, n. 17, 2001.