



Relatório Final

A Produção do Programa MCMV na Região Metropolitana da Baixada Santista: Impactos Urbanos e Ambientais dos empreendimentos

Chamada MCTI/CNPq/MCIDADES N° 11/2012

Linha Temática:

Impactos urbanos e ambientais dos empreendimentos produzidos por meio do MCMV

Dezembro de 2014



FICHA TÉCNICA - Instituto Polís

Coordenador

Nelson Saule Júnior

Pesquisadores

Margareth Matiko Uemura

Danielle Cavalcanti Klintowitz

Maria Beatriz Cruz Rufino

Natasha Mincoff Menegon

Luiz Tokuzi Kohara

Carolina Rago Frignani

Ana Cristina Gentile Ferreira

Felipe de Freitas Moreira

Filipe Maciel Paes Barreto

Entrevistadores de campo

Cecília Barone Kohara

Débora Jun Portugheis

Evelin Caroline de Souza Vieira

Gustavo Silveira

Lais Boni Valieris

Larissa de Alcantara Viana

Luenne Albuquerque Neri

Marcela Larissa Apolinario Mian

Mariana de Jesus Terra

Priscila Hisae Akiyama

Rogério Soares Andrade

Taís Sayuri Sujuki

Tiago Medeiros dos Santos



Sumário

Apresentação.....	7
1. Caracterização regional e urbana da Região Metropolitana da Baixada Santista	10
2. O A implementação do PMCMV na RMBS.....	16
3. Inserção Regional do PCMVM e Necessidades habitacionais.....	29
4. Estudo de caso	36
4.1. Metodologia.....	36
4.2. Estudo de caso - Itanhaém - Empreendimento Residencial das Árvores e das Flores 42	
4.3. Estudo de caso - São Vicente - Empreendimento Residencial São Vicente	63
5. Considerações finais.....	87
6. Anexos	93
6.1. Anexo - Tabelas Municípios Baixada - Dados Gerais	93
6.2. Anexo - Tabelas Municípios Baixada - Dados Domicílios.....	94
6.3. Anexo - Tabelas Municípios Baixada – Déficit.....	96
6.4. Anexo - Tabelas Municípios Baixada – Produção Habitacional Pública.....	97
6.5. Anexo - Tabelas Municípios Baixada – Produção Habitacional – MCMV	99
6.6. Mapa Regional Baixada Santista – MCMV x concentração domicílios de uso ocasional 100	
6.7. Mapa Regional Baixada Santista – MCMV x concentração domicílios de permanente 101	
6.8. Mapa Regional Baixada Santista – MCMV x renda per capita	102
6.9. Anexo – Fichas dos empreendimentos	103
6.10. ARTIGOS PUBLICADOS	117
6.10.1. Artigo 1: Enamparq, 2014 / Revista Pensamento & Realidade.....	117
6.10.2. Artigo 2: XVIII ISA World Congress of Sociology	137
6.10.3. Artigo 3: XVIII ISA World Congress of Sociology	156
7. Referências Bibliográficas.....	180



Índice de Ilustrações

Figura 1. Mapa – categorias dos municípios da RMBS.....	10
Figura 2. Dinâmicas Econômicas da Baixada Santista.....	12
Figura 3. Mapa Taxa Geométrica de Crescimento Anual (TGCA 1991-2000-2010) - RMBS.....	13
Figura 4. Mapa Distribuição percentual dos domicílios de uso ocasional segundo Setores Censitários - RMBS.....	14
Figura 5. Unidades e Empreendimentos por fase e faixa de renda.....	17
Figura 6. Unidades habitacionais por fase do PMCMV e município da RMBS	18
Figura 7. Unidades habitacionais por faixa de renda do PMCMV e município	19
Figura 8. Localização dos Empreendimentos MCMV por faixa de renda - RMBS.....	20
Figura 9. Empreendimentos por porte - RMBS	21
Figura 10. Unidades por porte - considerando a contiguidade - RMBS.....	21
Figura 11. Unidades por contiguidade e porte inicial - RMBS	22
Figura 12. % de Unidades aprovadas por situação de contiguidade - RMBS	23
Figura 13. Gráfico de Empreendimentos e Unidades por tipo de construtora	24
Figura 14. Gráficos. Unidades e Empreendimentos por tipo de construtora e porte	25
Figura 15. Gráficos. Unidades e empreendimentos por tipo de construtora e faixas de renda	25
Figura 16. Gráficos. Unidades e empreendimentos por tipo de construtora e contiguidade.....	26
Figura 17. Unidades por tipo de construtora (nova classificação) por faixa de renda	27
Figura 18. Cobertura de esgotamento sanitário e localização dos empreendimentos MCMV por porte e faixa de renda.....	30
Figura 19. Concentração de renda per capita e localização dos empreendimentos MCMV por porte e faixa de renda.....	31
Figura 20. Mapa com distribuição dos assentamentos precários - Baixada Santista	33
Figura 21. Definição de amostragem através do programa estatístico - Amostra para os empreendimentos Residencial São Vicente I e Residencial das Árvores, respectivamente.	37
Figura 22. Exemplo de ficha feita para os pesquisadores do Residencial das Árvores, Itanhaém.	40
Figura 23. Vazios urbanos de Itanhaém	44
Figura 24. Forma de Acesso ao empreendimento - Itanhaém	48
Figura 25. Local da moradia anterior - Itanhaém	48
Figura 26. Situação de risco na moradia anterior - Itanhaém.....	49
Figura 27. Porcentagem de moradores que se consideram primeiros moradores - Itanhaém ..	50
Figura 28. Condição de ocupação da moradia atual - Itanhaém	51
Figura 29. Porcentagem de famílias por faixas de renda familiar	51
Figura 30. Composição familiar - Itanhaém	53
Figura 31. Adequação do tamanho do apartamento em relação ao tamanho da família - Itanhaém	53
Figura 32. Localização do Residencial das Flores e das Árvores.....	54
Figura 33. Classificação dos Grupos de IPVS 2010 - setores censitários com mais de 50 domicílios.	55



Figura 34. Localização das moradias anteriores - IPVS	55
Figura 35. Tempo médio de deslocamento - Casa x Trabalho - Itanhaém.....	57
Figura 36. Principais problemas no transporte coletivo - Itanhaém.....	57
Figura 37. Local principal de acesso ao comércio e serviços - Itanhaém.....	58
Figura 38. Necessidade de alteração de creche, pré-escola e ou escola após sua mudança para moradia atual - Itanhaém.....	59
Figura 39. Tempo de deslocamento para escola - moradia anterior x MCMV -Itanhaém.....	59
Figura 40. Preferência em relação à moradia anterior	60
Figura 41. Problemas relatados por quem tem intenção de mudar - Itanhaém.....	61
Figura 42. Sensação de violência/perigo - Itanhaém.....	61
Figura 43. Percepção dos gastos - moradia anterior x moradia atual - Itanhaém.....	62
Figura 44. Assentamentos precários e localização do empreendimento São Vicente I e II	65
Figura 45. Forma de Acesso ao empreendimento - São Vicente.....	68
Figura 46. Local da moradia anterior - São Vicente	69
Figura 47. Situação de risco na moradia anterior - São Vicente.....	69
Figura 48. Porcentagem de moradores que se consideram primeiros moradores -São Vicente	70
Figura 49. Condição de ocupação da moradia atual - São Vicente.....	71
Figura 50. Porcentagem de famílias por faixas de renda familiar - São Vicente	71
Figura 51. Composição familiar -São Vicente	73
Figura 52. Adequação do tamanho do apartamento em relação ao tamanho da família - São Vicente	73
Figura 53. Localização do Empreendimento - São Vicente	74
Figura 54. São Vicente - Localização das moradias anteriores - IPVS	76
Figura 55. Tempo médio de deslocamento - Casa x Trabalho - São Vicente	78
Figura 56. Principais problemas no transporte coletivo - São Vicente	78
Figura 57. Local principal de acesso ao comércio e serviços - São Vicente.....	79
Figura 58. Necessidade de alteração de creche, pré-escola e ou escola após sua mudança para moradia atual -São Vicente	80
Figura 59. Tempo de deslocamento para escola - moradia anterior x MCMV- São Vicente	81
Figura 60. Preferência em relação à moradia anterior - São Vicente.....	81
Figura 61. Problemas relatados por quem tem intenção de mudar - São Vicente.....	82
Figura 62. Sensação de violência/perigo - São Vicente.....	82
Figura 63. Percepção dos gastos - moradia anterior x moradia atual - São Vicente	83
Figura 64. Problemas relatados nos apartamentos - São Vicente.....	85



Índice de Tabelas

Tabela 1. Condição de ocupação dos domicílios particulares recenseados.....	14
Tabela 2. Variação no número de domicílios segundo condição de ocupação - Censo 2000 - 2010	15
Tabela 3. Empreendimento e unidades habitacionais PMCMV por fase - RMBS.....	16
Tabela 4. Empreendimentos aprovados nas fases 1 e 2 do PMCMV - RMBS.....	16
Tabela 5. Produção MCMV por faixa de renda e Regiões Metropolitanas	17
Tabela 6. No de unidades resultantes nos empreendimentos contíguos - RMBS.....	23
Tabela 7. Nome das construtoras, tipo e número de unidades produzidas	27
Tabela 8. RMBS – Número e variação de domicílios e produção MCMV.....	32
Tabela 9. No de domicílios e déficit habitacional	33
Tabela 10. Déficit habitacional e produção MCMV - Baixada Santista	34
Tabela 11. Déficit habitacional e produção MCMV - Regiões Metropolitanas e Estado de São Paulo	35
Tabela 12. Seleção dos apartamentos para aplicação de questionário no Residencial São Vicente, São Vicente.	38
Tabela 13. Seleção dos apartamentos para aplicação de questionário no Residencial das Árvores, Itanhaém.	39
Tabela 14. Configurações familiares - município de Itanhaém e Estado de São Paulo.....	52
Tabela 15. Comparação dos serviços em relação à moradia anterior - Itanhaém	56
Tabela 16. Gasto (mediana) dos moradores por tipo de despesa.....	62
Tabela 17. Configurações familiares - município de São Vicente e Estado de São Paulo.	72
Tabela 18. Comparação dos serviços em relação à moradia anterior - São Vicente.....	76
Tabela 19. Gasto (mediana) dos moradores por tipo de despesa - São Vicente.....	84



Apresentação

A pesquisa propõe uma análise da inserção urbana e territorial dos empreendimentos produzidos no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na Região Metropolitana da Baixada Santista¹ (RMBS). A RMBS é composta por nove municípios: Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente, totalizando uma população de 1.664 habitantes.

Criado em 2009 pelo Governo Federal, o PMCMV busca alavancar a produção habitacional através do financiamento para produção ou aquisição de novas unidades habitacionais para população de até R\$5mil de renda familiar. O programa conta com diferentes modalidades e fontes de recursos. Em nossa análise estamos considerando os empreendimentos produzidos através da modalidade empresas - faixa 1, com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), bem como por meio do financiamento com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.(FGTS) para atender às famílias com renda mensal até R\$ 5 mil (faixas 2 e 3). Os subsídios e facilidades se da seguinte forma de acordo com as faixas de renda: faixa 1 - até R\$1600,00 com recursos do FAR, possui subsídios de até 96% do valor do imóvel, com comprometimento de até 5% da renda por 120 meses; faixa 2 - acima de R\$1.600,00 até R\$3275,00 com subsídio que pode chegar a até R\$25.000,00; e o faixa 3 destinado à famílias com renda acima de R\$3275,00 até R\$5.000,00, que não oferece subsídios, mas desconto no seguro obrigatório e redução na taxa de juros.

O programa teve sua primeira edição lançada em 2009 com meta de produção de 1 milhão de moradias dividida entre os estados brasileiros e as faixas descritas. Em sua segunda edição, o PMCMV 2 aumentou a disponibilização de recursos para atingir a meta de 2,4 milhão de moradias.

As análises desenvolvidas partem de estudos de natureza quantitativa e qualitativa, sobre o conjunto dos empreendimentos aprovados no PMCMV que expressem diferentes situações de inserção urbana, visando identificar os impactos urbanos, ambientais e sociais nas famílias beneficiárias do programa. A pesquisa foi desenvolvida considerando duas abordagens de análise territorial: uma na escala metropolitana e municipal; e outra na escala do

¹ A Região Metropolitana da Baixada Santista foi instituída pela Lei Complementar Estadual nº 815 de 30 de julho de 1996.



empreendimento através de estudos de caso. Na primeira, realizada durante o ano de 2013, analisamos a inserção urbanística e os impactos urbanos e ambientais dos empreendimentos MCMV na RMBS, considerando o porte e tipologia dos empreendimentos, as faixas de atendimento, bem como as condições socioeconômicas do território, acesso às infraestruturas, uso e ocupação do solo e expansão urbana. Para tanto foram utilizados banco de dados dos empreendimentos aprovados pela CAIXA até dezembro de 2012, dados secundários produzidos pelo Censo IBGE, estudos desenvolvidos pelo Instituto Polis no âmbito do Projeto Litoral Sustentável, bem como planos e estudos das prefeituras municipais.

Nesta primeira abordagem analisamos os empreendimentos MCMV da modalidade empresas das faixas 1, 2 e 3. A segunda abordagem foi realizada através de estudos de casos de empreendimentos, considerando as condições particulares de inserção e impacto urbano e ambiental, a satisfação dos moradores e os interesses dos diferentes agentes envolvidos na produção dos empreendimentos. Neste enfoque foram analisados somente os empreendimentos destinados à faixa 1 do PMCMV, foco uma vez que se destinam à população de mais baixa renda e que representa a maior parte do déficit habitacional no Brasil e também na RMBS. Foram selecionados dois empreendimentos para realização destes estudos de caso, nos municípios de Itanhaém e São Vicente. Os empreendimentos foram selecionados em função do porte, tipologia, tipo de construtora e inserção na RMBS.

Para as análises do estudo de caso, foi aplicado questionário junto aos moradores e síndicos dos empreendimentos. Foram aplicados 94 questionários em São Vicente e 100 questionários em Itanhaém, totalizando 194 famílias entrevistadas. Foram também, realizadas entrevistas com gestores municipais e da Caixa, administradores dos condomínios, além de representantes das construtoras.

A pesquisa se inseriu num debate desenvolvido em parceria com uma Rede Nacional de pesquisadores, que construíram a metodologia em conjunto e compartilharam estudos e buscaram a uniformização de diversas informações para realização de algumas comparações. A rede, formada pelas Universidades Federais do Ceará, Pará, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Rio de Janeiro (IPUR e ProURB), Universidades Estaduais USP São Carlos (IAU) e Universidade de São Paulo (LAB Cidade), Pontifícia Universidade de São Paulo, Peabiru e Instituto Pólis promoveu diversos debates e análises que contribuíram para a construção das análises apresentadas neste relatório e que serão desdobrados em futuros artigos e publicações.



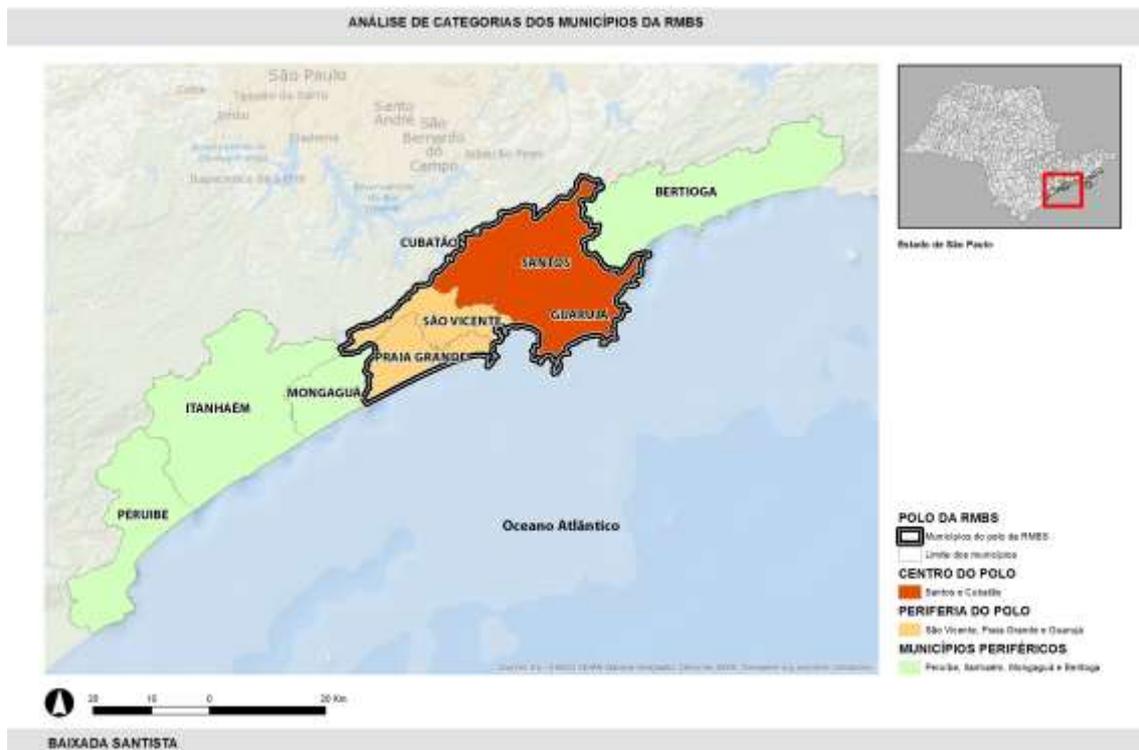
Neste relatório apresentamos os resultados desta análise. No primeiro capítulo é apresentada uma breve caracterização regional e urbana da configuração da Região Metropolitana da Baixada Santista, suas principais características socioeconômicas e demográficas. No segundo capítulo apresentamos o desempenho do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na Baixada Santista, para tanto utilizamos dados da implementação do programa comparativamente à RM de Campinas e de São Paulo, bem como dados do estado de São Paulo. No terceiro capítulo é abordada a inserção urbana dos programas, numa perspectiva regional. No quarto capítulo apresentamos os resultados do PMCMV tendo como objeto de análise os estudos de caso nos municípios de Itanhaém e São Vicente. Por fim apresentamos algumas considerações finais, apontando problemas e diretrizes que podem contribuir para o aperfeiçoamento do PMCMV.

1. Caracterização regional e urbana da Região Metropolitana da Baixada Santista

A Região Metropolitana da Baixada Santista²(RMBS) é composta por 9 municípios: Bertioga, Guarujá, Santos, São Vicente, Cubatão, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe.

Quando observamos a concentração de empregos, riquezas e de população no território da RMBS, verificamos que há disparidades regionais acentuadas. Para compreendermos essas especificidades, podemos dividir a RMBS em 3 categorias de municípios: Centro do polo - formado por Santos, Guarujá e Cubatão; periferia do polo - formado pelos municípios de São Vicente e Praia Grande; e os municípios periféricos da RMBS, formados por Bertioga, ao norte, e, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe, ao sul.

Figura 1. Mapa – categorias dos municípios da RMBS



²A Região Metropolitana da Baixada Santista foi instituída pela Lei Complementar Estadual nº 815 de 30 de julho de 1996.



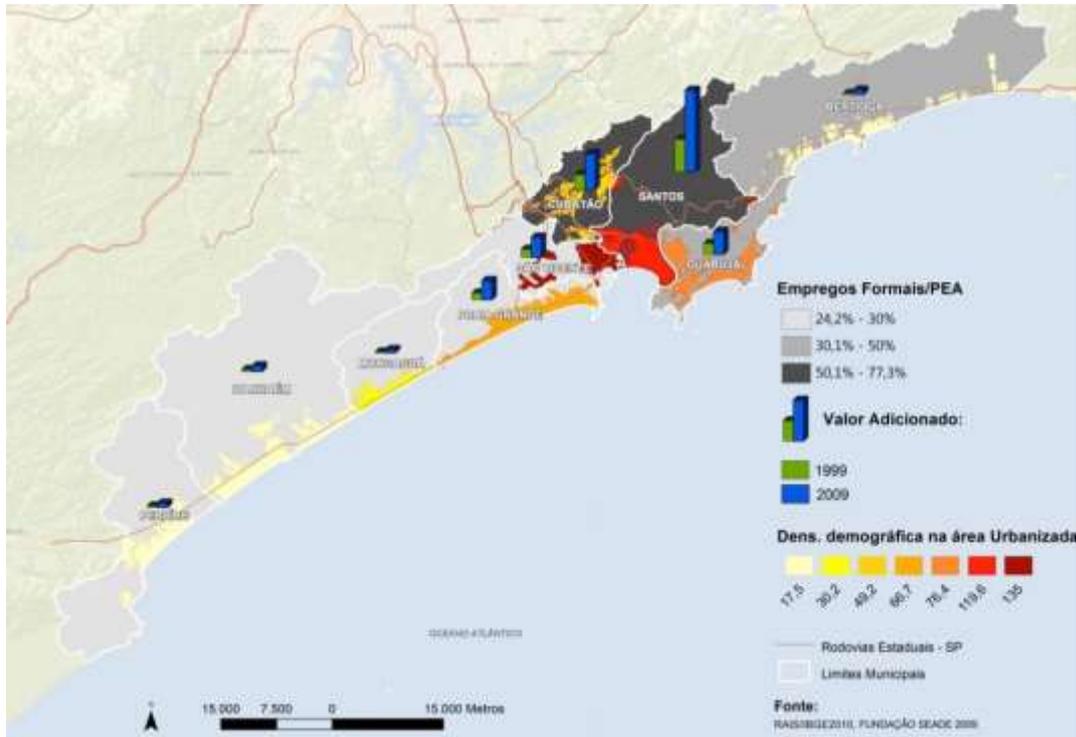
Os municípios centrais do polo da RMBS, formado por Santos, Cubatão e Guarujá concentram boa parte dos empregos e da produção de riqueza da região. O município de Santos possui um padrão de desenvolvimento econômico impulsionado pela sua estrutura portuária, sendo que atualmente se destaca como principal centro de comércio e serviços da região. Esta estrutura portuária é dividida com o município do Guarujá, cuja economia possui ainda papel da atividade de veraneio. Já Cubatão apresenta um perfil diferenciado, com grandes empresas de base que compõem o polo petroquímico, oferecendo mais empregos na indústria e pouco destaque no setor de comércio e serviços. Estes municípios se relacionam numa dinâmica metropolitana com os municípios de São Vicente e Praia Grande, que configuram os municípios periféricos do polo da RMBS.

O município de São Vicente apresenta intensa dinâmica de movimentos pendulares diários, configurando um padrão de cidade dormitório com os municípios polo. Praia Grande integra a periferia do polo a menos tempo, configurando-se inicialmente como uma cidade da periferia da metrópole, com dinâmica de veraneio popular que tem passado por transformações em direção a uma dinâmica de cidade dormitório, principalmente para trabalhadores de Santos, que tem se deslocado da cidade sede devido a pressão da dinâmica imobiliária.

Ao sul desses municípios se localizam Itanhaém, Mongaguá e Peruíbe, e ao norte, Bertioga (emancipada de Santos em 1991), que se urbanizaram nas décadas seguintes. Estes possuem uma menor dinâmica econômica, altos índices de desocupação e informalidade, com padrão de desenvolvimento bastante atrelado ao turismo de veraneio e menor relação de integração com os municípios do polo da RMBS.

Essa desigualdade na distribuição de empregos e riquezas na RMBS nos revela importantes características da configuração da metrópole, que repercute em grandes deslocamentos para acesso ao trabalho gerando problemas nas condições de mobilidade da região, representada por importantes gargalos infraestruturais. São também estes gargalos que reforçam o isolamento econômico dos municípios da porção sul da baixada, caracterizados por grande informalidade e pouca articulação com o núcleo central da baixada e predomínio de atividades relacionadas ao turismo de veraneio, como pode ser observado na figura abaixo:

Figura 2. Dinâmicas Econômicas da Baixada Santista

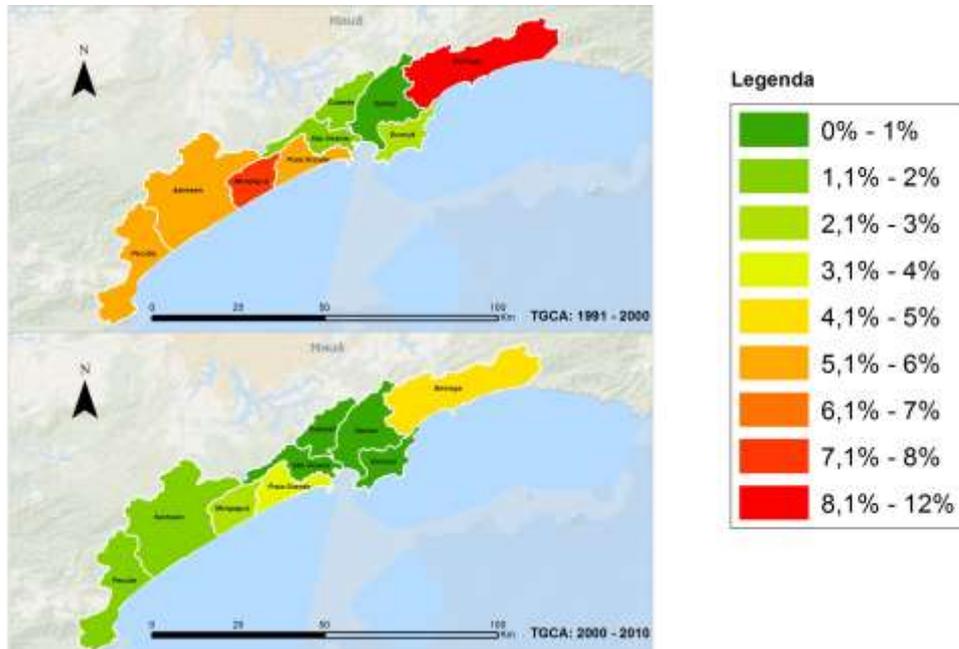


Fonte: Rais/IBGE, 2010; FUNDAÇÃO SEADE, 2009. Elaboração Instituto Polís.

O processo de produção do espaço urbano na Baixada Santista foi marcado por momentos de intenso crescimento urbano e populacional. A década de 1960 foi o momento de maior crescimento urbano da Baixada Santista como um todo, que seguiu crescendo intensamente até a década de 1980. A partir da década de 1990 vê-se uma inflexão do crescimento dos municípios centrais, ao contrário do que ocorre com os municípios periféricos da RMBS _ Peruíbe, Mongaguá, Itanhaém, Praia Grande e Bertioga_ que apresentam as maiores expansões da mancha urbana neste período. Nessa década, os municípios da Baixada cresceram a taxas muito menores, expandindo pouco suas manchas urbanas. Já na década de 2000, a expansão urbana desacelera em toda a Baixada Santista, concentrando-se nos locais já urbanizados, mas avançando sobre áreas com alta declividade e, muitas vezes, inseridas em Unidades de Conservação com importante presença de biosistemas frágeis, como, por exemplo, nos morros e mangues de Santos e São Vicente.

O crescimento populacional corresponde a esse movimento de expansão da mancha urbana. Na década de 1990 a maior parte dos municípios estudados do litoral paulista havia apresentado altas Taxas Geométricas de Crescimento Anual (TGCA) das populações residentes. Já a década de 2000 apresentou uma tendência de desaceleração no ritmo de crescimento. Apesar de Bertioga ter crescido a uma TGCA acima de 4% entre 2000 e 2010, a maior parte dos municípios estudados cresce a um ritmo menor do que 3% ao ano.

Figura 3. Mapa Taxa Geométrica de Crescimento Anual (TGCA 1991-2000-2010) - RMBS

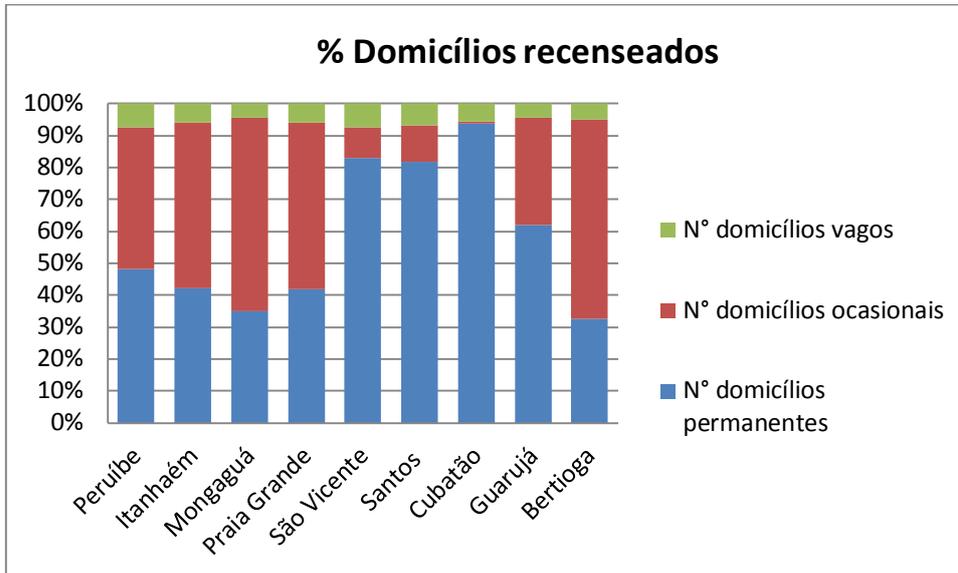


Fonte: IBGE, Censos 1991, 2000 e 2010. Elaboração Instituto Polis

Quando se analisa o incremento populacional em números absolutos, percebe-se que ainda existem municípios na Baixada Santista que apresentaram acréscimos significativos de população entre 2000 e 2010, destacando-se Praia Grande, com um incremento populacional de mais de 70.000 novos habitantes, e São Vicente com um incremento populacional de quase 30.000 habitantes.

Em relação à concentração de domicílios de uso ocasional, percebemos que é bastante expressiva na maior parte dos municípios analisados, chegando, em alguns casos, a metade dos totais de domicílios, conforme gráfico abaixo:

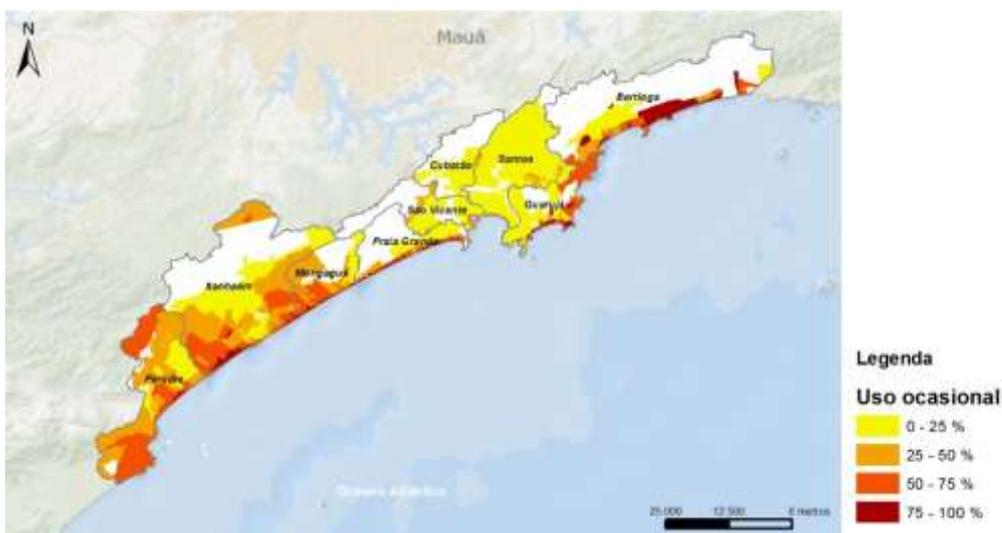
Tabela 1. Condição de ocupação dos domicílios particulares recenseados



Fonte: IBGE censo 2010. Elaboração: Instituto Polís

A orla concentra, preferencialmente, domicílios de uso ocasional e as porções mais interiorizadas dos municípios, separadas pela Rodovia, são ocupadas predominantemente por residências permanentes. O mesmo se observa em relação à dinâmica de empregos, os municípios sede da RMBS que concentram a maior parte dos empregos- Santos e Cubatão - possuem também uma maior concentração de domicílios permanentes, ou seja, são pouco associados à dinâmica de ocupação relacionado ao turismo de veraneio.

Figura 4. Mapa Distribuição percentual dos domicílios de uso ocasional segundo Setores Censitários - RMBS



Fonte: IBGE, Censo 2010. Elaboração: Instituto Polís.



Tabela 2. Variação no número de domicílios segundo condição de ocupação - Censo 2000 - 2010

Municípios	variação 2000-2010 ocupado permanentes	variação 2000-2010 ocasional	variação 2000-2010 vago
Bertioga - SP	13,05%	27,18%	1,72%
Guarujá - SP	9,15%	0,99%	-1,52%
Cubatão - SP	16,76%	-0,24%	-2,15%
Santos - SP	7,54%	-0,42%	-2,76%
São Vicente - SP	14,76%	-2,31%	-2,39%
Praia Grande - SP	14,29%	5,82%	-0,10%
Itanhaém - SP	11,44%	12,07%	0,63%
Mongaguá - SP	11,32%	9,91%	-0,47%
Peruíbe - SP	11,92%	6,69%	1,49%

Fonte: IBGE, Censo 2000 e 2010. Elaboração: Instituto Polis

Embora o ritmo tenha diminuído, ainda há considerável aumento populacional e domiciliar na região. Diversos municípios estão diminuindo o crescimento dos domicílios ocasionais em relação aos domicílios permanentes, indicando uma maior tendência à fixação da população no município.

Quando se observa o crescimento de domicílios permanentes e de uso ocasional ocorridos na última década de 2000, percebe-se que existe, em toda a região, com exceção de Bertioga e Itanhaém, uma tendência de fixação da população. Os dados do IBGE mostram um crescimento mais significativo dos domicílios de uso permanente em comparação com o crescimento dos domicílios de uso ocasional. De forma geral, temos observado um maior crescimento da população residente do que de uso ocasional. Este crescimento dá-se exatamente nas áreas com menos acesso à infraestrutura básica e ambientalmente sensíveis, onde também se localizam parte das moradias precárias da região. Os empreendimentos da faixa 1 estão localizados nestas mesmas áreas.

De forma geral, observamos que a dinâmica atual não apresenta um processo de rápida expansão urbana, no entanto, este cenário pode se alterar em função dos grandes projetos inseridos na região em decorrência do Pré-sal e de investimentos nas estruturas viárias e portuárias. Esta pressão sobre o território acarreta requer um maior controle por parte do poder público sobre as áreas ambientalmente sensíveis, bem como sobre as áreas que já apresentam precariedades significativas, que podem ser agravadas caso ocorra um adensamento sem o respectivo aporte de recursos para implementação e melhoria das condições de infraestrutura e de acesso à cidade.



2. O A implementação do PMCMV na RMBS.

Na Baixada Santista, até dezembro de 2012, foram contratados 52 empreendimentos nas duas fases do Programa MCMV, totalizando 5.581 unidades habitacionais. Comparando-se os dois momentos, na fase 1 (de 2009 a 2011) a produção foi mais expressiva, tanto em número de empreendimentos como em números de unidades, representando 80% do total construído; enquanto que na fase 2 (de 2011 a 2014) a produção foi muito menor, representando 20% do total construído, conforme tabela 1 e gráficos a seguir.

Tabela 3. Empreendimento e unidades habitacionais PMCMV por fase - RMBS

Fase	N. de Empreendimentos	Unidades
MCMV 1	42	4434
MCMV 2*	10	1147
Total	52	5581

*o caso do MCMV – fase 2, somente foram computados os empreendimentos aprovados até dezembro de 2012.

Fonte: CAIXA, 2013. Elaboração: Instituto Polis.

O desempenho do PMCMV na Baixada foi menos expressivo que nas outras Regiões Metropolitanas, bem como no Estado de São Paulo. A RM com maior desempenho foi de Campinas, onde o parque produzido chegou a 4,75% do total de domicílios existentes na RM, sendo que a Baixada produziu apenas 0,64% do seu total de domicílios. O baixo desempenho tem relação direta com a dinâmica do mercado imobiliário regional, bastante atrelada ao mercado de casas e apartamentos de veraneio, bem com a restrição ambiental de grande parte do território. Esta configuração implica em uma maior escassez e maior custo da terra dificultando a implementação do Programa.

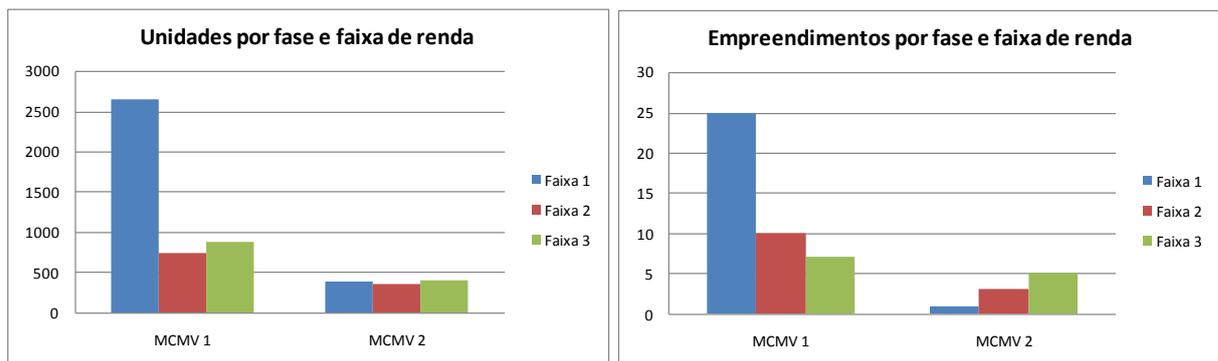
Tabela 4. Empreendimentos aprovados nas fases 1 e 2 do PMCMV - RMBS

Região	MCMV1		MCMV2		Total MCMV	MCMV/total dom
	Abs	%	Abs	%		
RM Baixada Santista	4.434	79%	1.147	21%	5.581	0,64%
RM Campinas	20.668	45%	25.470	55%	46.138	4,74%
RM São Paulo	52.765	52%	48.967	48%	101.732	1,52%
Estado de São Paulo	144.114	45%	177.658	55%	321.772	2,16%

Fonte: CAIXA, 2013. Censo 2010, IBGE. Elaboração Instituto Polis.

Quanto as faixas de renda³ atendidas, no MCMV fase 1, a produção para a faixa 1 (famílias com renda de até R\$ 1600) se destaca, seguida da faixa 3 (famílias com renda entre R\$ 3.100 e R\$ 5.000), considerando-se o número de unidades produzidas. No MCMV fase 2 há uma redução expressiva da produção de empreendimentos e unidades habitacionais para todas as faixas de renda, particularmente para atendimento da faixa 1 de renda. No MCMV fase 2, a produção de unidades produzidas para as três faixas de renda se equiparam, mas há maior quantidade de empreendimentos voltados a faixa 3, conforme gráfico 3.

Figura 5. Unidades e Empreendimentos por fase e faixa de renda



Fonte: CAIXA, 2013. Elaboração: Instituto Polís.

O desempenho na produção para a faixa 1 na Baixada foi efetivamente expressivo, comparativamente com outras regiões metropolitanas. No entanto, a queda acentuada da produção na segunda fase do programa indica que a situação satisfatória, ou seja, a disponibilidade de terrenos viáveis para a produção diminuiu consideravelmente.

Tabela 5. Produção MCMV por faixa de renda e Regiões Metropolitanas

Região	Faixa 1		Faixa 2		Faixa 3		Total MCMV
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	
RM Baixada Santista	3.032	54%	1.106	20%	1.443	26%	5.581
RM Campinas	18.481	40%	8.995	19%	18.662	40%	46.138
RM São Paulo	27.935	27%	35.916	35%	37.881	37%	101.732
Estado de São Paulo	113.354	35%	116.589	36%	91.829	29%	321.772

Fonte: CAIXA, 2013. Elaboração Instituto Polís

³Na área urbana o programa é dividido em 3 faixas de renda mensal: até R\$ 1.600 (faixa 1), até R\$ 3.100 (faixa 2) e até R\$ 5 mil (faixa 3).

Quando observamos esta distribuição no território, verificamos que na primeira fase do programa, a implantação de empreendimentos se deu de forma mais distribuída nos municípios da baixada, como exceção de Cubatão e Guarujá, únicos municípios que não aprovaram empreendimentos. Já na segunda fase do Programa, somente três municípios contrataram empreendimentos: Praia Grande, São Vicente e Bertioga. Os municípios de Cubatão e Guarujá não tiveram nenhuma contratação do Programa em ambas as fases⁴. No caso de Cubatão, há uma intensa produção habitacional de interesse social, no entanto, vinculada ao Programa da Serra do Mar da CDHU, do governo estadual. No caso do Guarujá, a produção imobiliária é direcionada para veraneio de alta renda, o que contribui para o aumento dos preços de terreno, dificultando a viabilidade de empreendimentos do PMCMV.

Figura 6. Unidades habitacionais por fase do PMCMV e município da RMBS



Fonte: CAIXA, 2013. Elaboração: Instituto Polís.

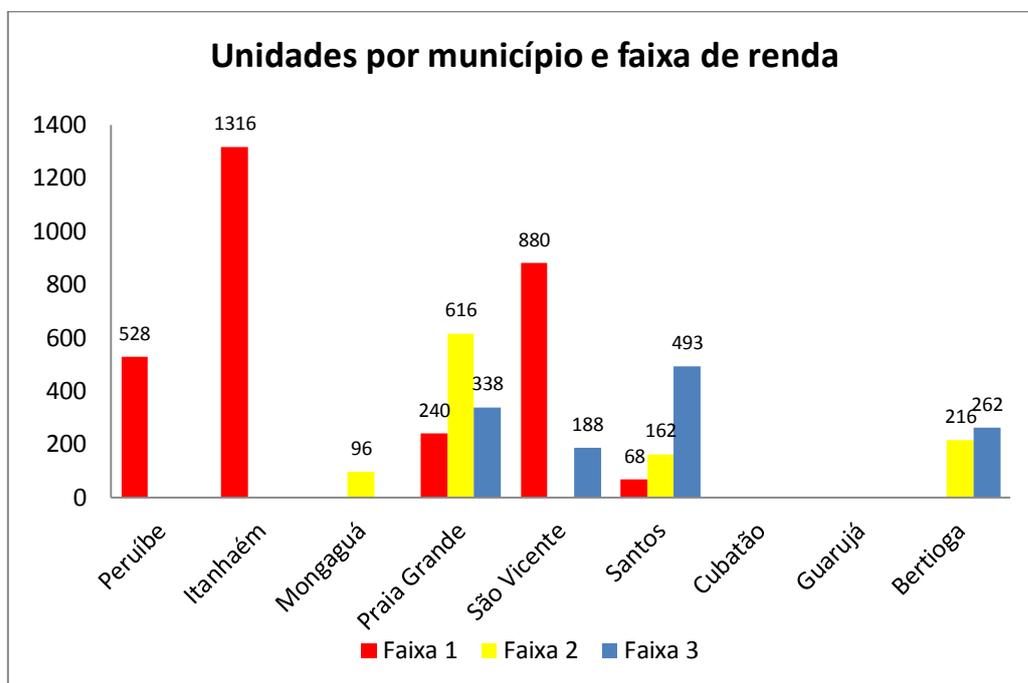
Quando observamos a distribuição dos empreendimentos em função das faixas de renda, verificamos que os municípios do Polo da RMBS concentraram a produção dos empreendimentos das faixas 2 e 3 do programa, juntamente com Bertioga, que possui uma economia bastante atrelada ao turismo de veraneio de alta renda.

De forma geral os municípios “periféricos” ao sul da RMBS possuem terrenos com preços mais acessíveis e conseguiram produzir um maior número de unidades habitacionais, especialmente para a faixa 1, como é o caso de Peruíbe e Itanhaém. O município de São Vicente que também teve expressiva produção no faixa 1, embora sejam um município da periferia do polo, possui terrenos mais baratos em áreas que não são disputadas pelos empreendimentos destinados

ao veranismo. De forma geral, são municípios que possuem uma baixa dinâmica econômica, em comparação com os municípios do polo central, como Santos, Cubatão e Guarujá.

A produção de empreendimentos destinados às faixas 2 e 3 em Praia Grande possui relação com a crescente procura por imóveis no município em função da valorização imobiliária em Santos, numa crescente dinâmica metropolitana que vem se ampliando entre estes municípios. No entanto, há ainda a hipótese de que algumas destas unidades estejam sendo direcionadas para o público de veraneio, desvirtuando o objetivo do PMCMV, como observado preliminarmente no município de Bertioga, onde os empreendimentos da faixa 3 estão localizados em áreas predominantemente destinadas à casas e apartamentos de veraneio.

Figura 7. Unidades habitacionais por faixa de renda do PMCMV e município



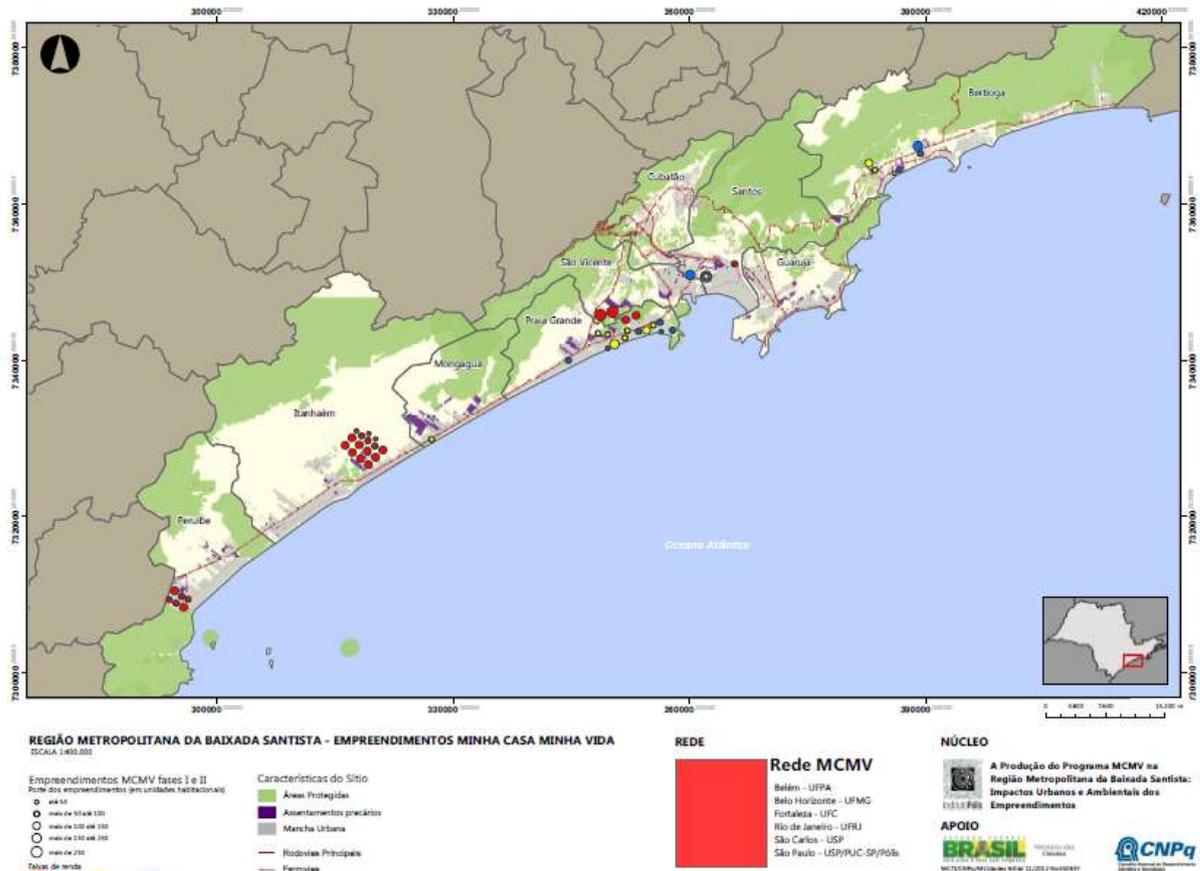
Fonte: CAIXA, 2013. Elaboração: Instituto Polis.

Ao analisar a inserção urbana dos empreendimentos na Baixada Santista, é preciso levar em consideração sua especificidade territorial. O território é marcado pelas grandes áreas de preservação da Serra do Mar bem como diversas áreas de proteção de APPs hídricas e áreas de mangue, configurando territórios com limites muito claros entre o Mar e a Serra. São poucos os municípios que realmente possuem áreas que possibilitam expansão urbana. Conforme pode ser observado no mapa a seguir, a maior partes dos empreendimentos do PMCMV estão situados nos limites das machas urbanas, especialmente os empreendimentos da faixa 1.

Tanto a inserção urbana como o porte dos empreendimentos é bastante diferenciada entre os empreendimentos da faixa 1 e das faixas 2 e 3. Nos municípios centrais e periféricos do polo da baixada, os empreendimentos faixa 2 e 3 aparecem de forma dispersa no território, em

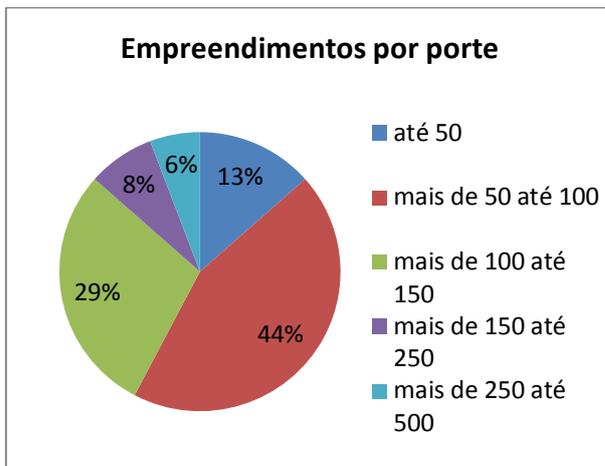
áreas melhor localizadas. Já os empreendimentos da faixa 1 são na realidade vários condomínios de moradia contíguos, implantados lado a lado, formando grandes conjuntos, implementados nos limites da mancha urbana nos municípios mais periféricos da baixada santista, conforme pode ser observado no mapa abaixo

Figura 8. Localização dos Empreendimentos MCMV por faixa de renda - RMBS



No mapa acima é possível identificar diversos empreendimentos aprovados lado a lado, ou seja, contíguos. Em um primeiro momento, quando analisamos o porte dos empreendimentos aprovados na Baixada, verificamos que aparentemente há uma concentração maior de empreendimentos de pequeno porte, ou seja, que contém entre 50 a 100 unidades, seguidos de 100 a 150 unidades.

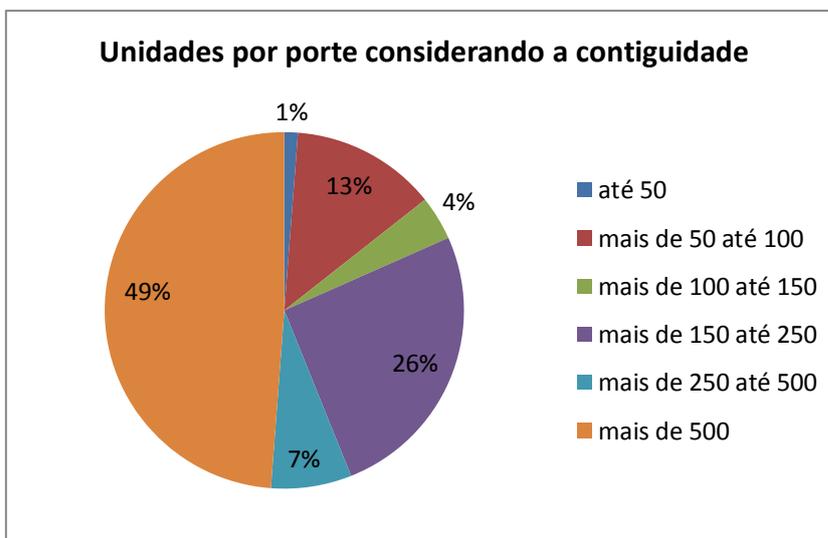
Figura 9. Empreendimentos por porte - RMBS



Fonte: CAIXA, 2013. Elaboração: Instituto Polís.

Esta leitura considera o número de unidades nos empreendimentos aprovados por contrato, no entanto, quando analisamos a contiguidade, ou seja, a presença de empreendimentos construídos pela mesma empresa e cujos terrenos tem um limite em comum (são construídos muro a muro) verificamos que aproximadamente metade (49%) dos empreendimentos encontram-se em situação de contiguidade constituindo territorialmente empreendimentos muito maiores, onde os conjuntos resultantes possuem mais de 500 unidades habitacionais, conforme gráfico abaixo.

Figura 10. Unidades por porte - considerando a contiguidade - RMBS



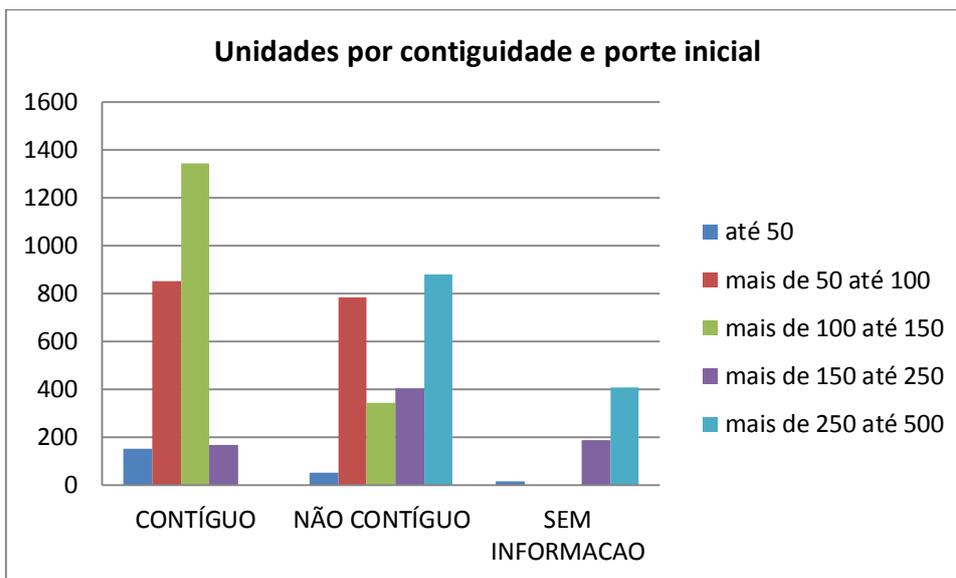
Fonte: CAIXA, 2013. Elaboração: Instituto Polís.

A explicação para este fato é simples, as normativas do PMCMV não permite a aprovação de um loteamento único de grande porte. Neste caso, o empreendedor acaba dividindo o empreendimento em vários condomínios, que são aprovados separadamente, pois cada condomínio é um contrato separado. Além disso, quando se trata de construtoras pequenas, a normativa estabelece um limite de unidades por contrato da construtora para garantir a segurança da entrega do empreendimento, então estas construtoras disfarçam um grande empreendimento em vários pequenos contratos. A divisão em vários condomínios ainda possibilita ganhos maiores para a construtora, pois utiliza a mesma gleba, o mesmo canteiro de obra e a mesma tipologia, garantindo uma produção em escala.

Sendo assim, a contiguidade dos empreendimentos que acaba conformando grandes empreendimentos no território, é um artifício para burlar as normativas, mas têm as mesmas consequências para o território que teria a aprovação de grandes empreendimentos.

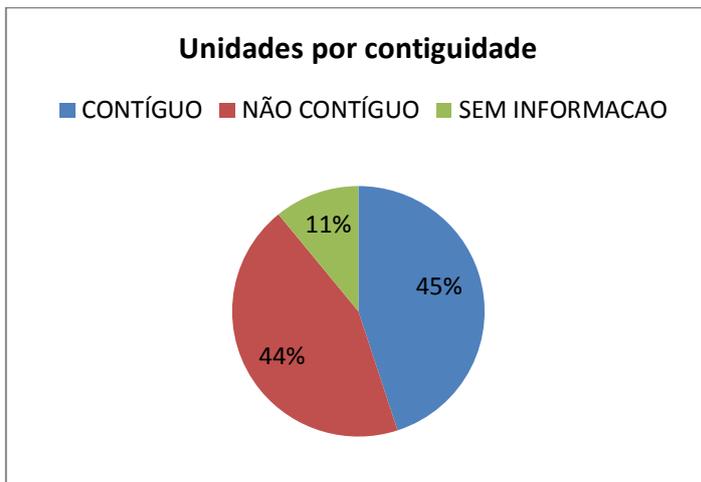
Dentre os empreendimentos contíguos, predominam os de médio porte (entre 100 e 150 unidades). Nota-se também que dentre os empreendimentos que não apresentam contiguidade, predominam os de maior porte, ou seja, que contém de 250 até 500 unidades e alguns empreendimentos de pequeno porte (de 50 até 100 unidades) isolados.

Figura 11. Unidades por contiguidade e porte inicial - RMBS



Fonte: CAIXA, 2013. Elaboração: Instituto Polís.

Figura 12. % de Unidades aprovadas por situação de contiguidade - RMBS



Fonte: CAIXA, 2013. Elaboração: Instituto Polís.

Trata-se de um modelo de urbanização baseado em grandes conjuntos habitacionais monofuncionais, embora separados por muros e gradis, com estrutura de gestão condominial separadas. Acabam por reproduzir o padrão de condomínios fechados, apartando-os ainda mais do restante do tecido urbano, além de dificultarem o acesso à equipamentos e áreas comerciais, uma vez que o condomínio ao contrário do loteamento, não prevê áreas institucionais. Os empreendimentos resultantes com mais de 500 unidades, no caso da Baixada Santista, estão localizados nos municípios periféricos da RMBS e em São Vicente, todos destinados para a faixa 1.

Tabela 6. No de unidades resultantes nos empreendimentos contíguos - RMBS

Município	Empreendimentos	No Unidades	Faixa
Itanhaém	RESIDENCIAL DAS ARVORES E FLORES	1316	Faixa 1
Peruíbe	CONJUNTO SERRA DO MAR	528	Faixa 1
São Vicente	RESIDENCIAL SAO VICENTE	500	Faixa 1
Santos	RESIDENCIAL ENGENHOS DE NOVA CINTRA	405	Faixas 2 e 3
São Vicente	RESIDENCIAL SAO VICENTE 2	380	Faixa 1
Santos	BOULEVARD DO PARQUE	250	Faixa 3
Bertioga	PORTAL DE DOURADOS	196	Faixa 2
Praia Grande	VIVA FELIZ RESIDENCIAL	189	Faixas 2 e 3
São Vicente	SEM NOME UM	188	Faixa 3
Bertioga	TERRAS DE GILEADE III	152	Faixa 3
Praia Grande	RESIDENCIAL AGATHA	120	Faixa 1
Praia Grande	RESIDENCIAL ONIX	120	Faixa 1
Praia Grande	RESIDENCIAL ESMERALDA E RUBI	119	Faixa 2
Praia Grande	RESIDENCIAL PRAIA DO LEME	104	Faixa 2
Mongaguá	RESIDENCIAL VILLA DEL MAR	96	Faixa 2

Praia Grande	RESIDENCIAL PRAIA DE IPANEMA	92	Faixa 3
Praia Grande	RESIDENCIAL SANTA BARBARA	84	Faixa 2
Praia Grande	RESIDENCIAL PRAIA DA GAVEA	72	Faixa 2
Praia Grande	RESIDENCIAL PRAIA DO FORTE	72	Faixa 3
Praia Grande	RESIDENCIAL SANTO EXPEDITO VIII	72	Faixa 2
Santos	CONDOMINIO VANGUARDA	68	Faixa 1
Praia Grande	RESIDENCIAL PRAIA DA URCA	60	Faixa 3
Bertioga	PORTAL DE FÊNIX	58	Faixa 3
Praia Grande	RESIDENCIAL ARUÃ	58	Faixa 3
Bertioga	TERRAS DE GILEADE II	52	Faixa 3
Praia Grande	RESIDENCIAL PRAIA DE COPACABANA	32	Faixa 3
Bertioga	PORTAL DE AQUILA	20	Faixa 2

Fonte: CAIXA, 2013. Elaboração: Instituto Polis.

A maior parte dos empreendimentos realizados na baixada tanto na fase 1 como na fase 2 foram implementados por construtoras de atuação local. As construtoras locais são empresas de menor capital, que atuam localmente. Já as construtoras aqui consideradas de atuação nacional, são aquelas que abriram capital na bolsa de valores, ou seja, são empresas de maior porte e capital e por isso com capacidade de atuação em diferentes regiões do país.

Figura 13. Gráfico de Empreendimentos e Unidades por tipo de construtora

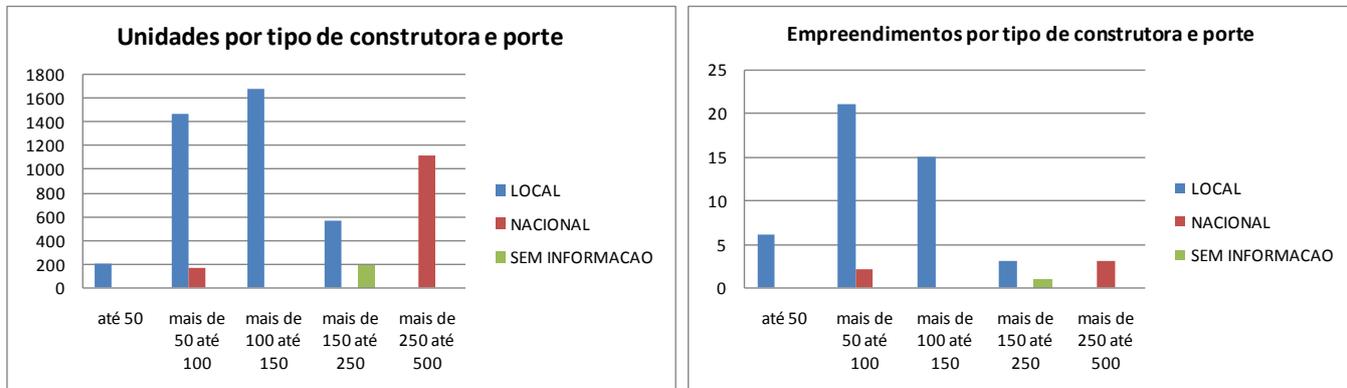


Fonte: CAIXA, 2013. Elaboração: Instituto Polis.

No caso da RMBS, as empresas locais produziram maior quantidade de empreendimentos de pequeno e médio porte. Como abordado no item anterior, diversos desses empreendimentos foram construídos em contiguidade, formando conjuntos habitacionais de grande porte. Já as

empresas nacionais tiverem uma menor atuação, e construíram maior número de unidades em empreendimentos de grande porte.

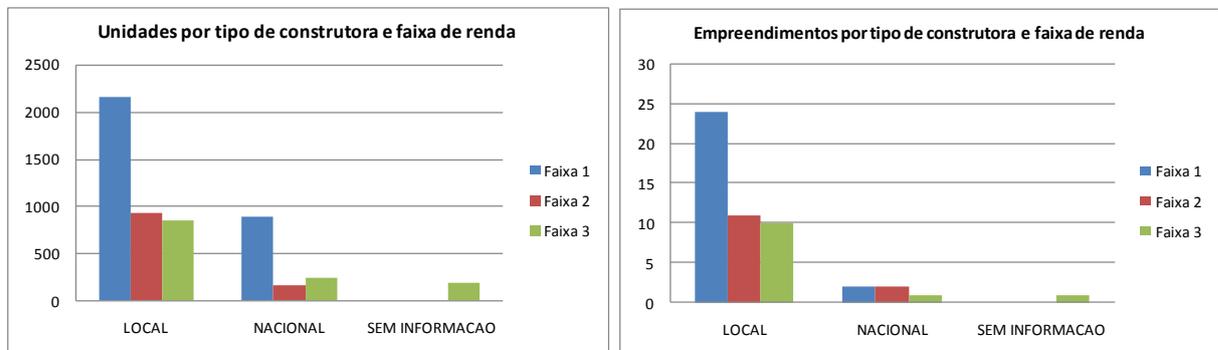
Figura 14. Gráficos. Unidades e Empreendimentos por tipo de construtora e porte



Fonte: CAIXA, 2013. Elaboração: Instituto Polis.

As empresas locais produziram empreendimentos para as três faixas de renda do programa MCMV, com maior relevância para a faixa 1.

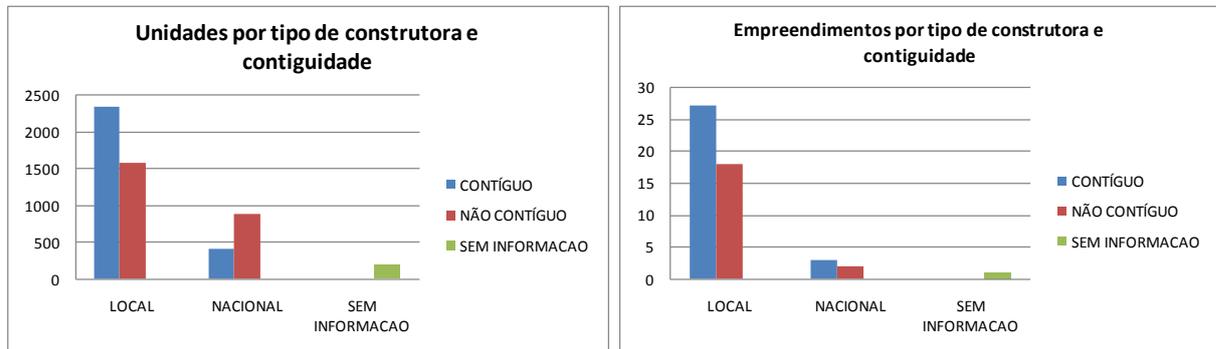
Figura 15. Gráficos. Unidades e empreendimentos por tipo de construtora e faixas de renda



Fonte: CAIXA, 2013. Elaboração: Instituto Polis.

Os gráficos a seguir também complementam as análises anteriores, ou seja, as construtoras locais construíram empreendimentos contíguos enquanto e as construtoras nacionais construíram empreendimentos não contíguos e em menor quantidade.

Figura 16. Gráficos. Unidades e empreendimentos por tipo de construtora e contiguidade



Fonte: CAIXA, 2013. Elaboração: Instituto Polis.

Quando se analisa a característica das empresas responsáveis pela produção dos empreendimentos MCMV na baixada santista, fica evidente que a divisão local e nacional, trabalhada e discutida na rede (onde merece atenção o destaque das empresas nacionais de capital aberto) torna-se insuficiente para nosso caso.

Cabe destacar que a participação das empresas nacionais de capital aberta na região, embora importante foi muito menos expressiva do que a produção encontrada nas RM de Campinas e São Paulo. Deve-se destacar a participação da empresa CURY na Região, uma das empresas que mais contratou unidades no Programa Minha Casa, Minha Vida. Em julho de 2007 a Cury passou a ser Cury Construtora e Incorporadora S.A., fruto de uma *joint-venture* entre CyrelaBrazilRealty e Cury Empreendimentos.

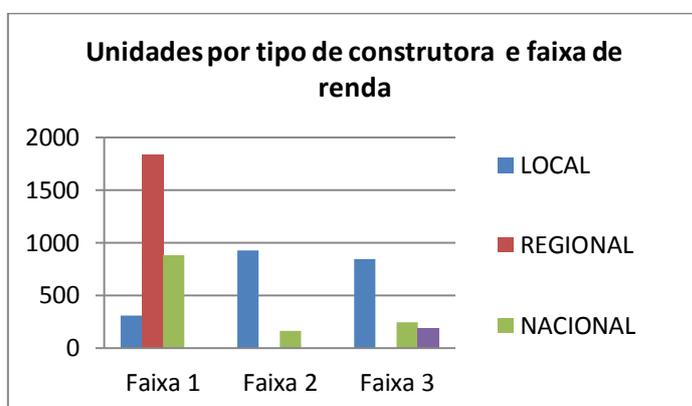
A dificuldade de identificação de terrenos de maior porte também pode ser um dos indicativos do desinteresse destas empresas, que tendem a concentrar sua produção em empreendimentos de grande porte. A tradição de um mercado imobiliário localmente forte e formado por pequenas empresas dedicadas a produção de casas de veraneio, pode ser um dos motivos que explique a maior dificuldade de atuação das grandes empresas.

De fato quando se examina a origem das empresas constata-se que grande parte das mesmas, tem atuação tradicional na produção de empreendimentos de veraneio de pequeno e médio porte. Essas empresas passaram a desempenhar um papel importante, principalmente na produção dos empreendimentos enquadrados na faixa 2 e 3. Existem alguns indícios que muitas das unidades destes empreendimentos estejam sendo utilizadas para fim de veraneio. Indagada sobre esta questão, a gestora da Caixa indica que as possibilidades de controle dessas irregularidades são limitadas, pois a única exigência para a compra das unidades nas faixas 2 e 3 na região é uma declaração de próprio punho de que o comprador reside e tem trabalho na Região.

Embora o número de construtoras com esse perfil represente a maioria, quando se totaliza o número de unidades produzidas pelas mesmas estes não chegam a representar a maioria. Justamente porque a produção entre estas empresas esta bastante fragmentada, sendo que

algumas das construtoras são responsáveis por empreendimentos de pequeno porte com até 70 unidades.

Figura 17. Unidades por tipo de construtora (nova classificação) por faixa de renda



Fonte: CAIXA, 2013. Elaboração: Instituto Polis.

Numericamente, chama atenção o número de unidades produzidas pela Empresa Enplan, responsável por 1.844 unidades, representando a maior parte da produção destinada para Faixa 1 na RMBS. Apesar de ter sua origem na Região em 1983, essa empresa está hoje sediada em São Paulo, sendo parte do Grupo Enplan e atuando em diversas regiões do Estado. Além de sua abrangência territorial, deve-se destacar que a empresa atua em diferentes áreas, sendo responsável pela prestação de serviços ao setor público no setor de infraestrutura, loteamentos fechados e empreendimentos imobiliários para diferentes segmentos de renda. A Atuação na área de produção de infraestruturas públicas é bastante destacada nos municípios de Itanhaém e Peruíbe, tendo sido responsável por obras de reservatórios, qualificação de espaços públicos além de intervenções no sistema viário. Cabe destacar que é justamente nesses municípios que estão localizados os dois grandes empreendimentos da empresa: Conjunto serra do mar e Residencial das Árvores e Flores.

Tabela 7. Nome das construtoras, tipo e número de unidades produzidas

Nome da Construtora	Tipo de Construtora		
	LOCAL	REGIONAL	NACIONAL
ACC - ASSOCIACAO DOS CORTICOS DO CENTRO	68		
ANCORA CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA	359		
CONSTRUTORA E INCORPORADORA DE IMÓVEIS JR LTDA	156		
CONSTRUTORA TENDA			162
CURY CONSTRUTORA E INCORPORADORA S/A			880
ENPLAN ENGENHARIA E CONSTRUTORA LTDA		1844	
GEOTETO IMOBILIARIA PROJETOS E CONSTRUcoes LTDA	274		



MARCASA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA	52		
OKI E GALLI EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA http://okigalli.com.br/	58		
SCHO PARTICIPAÇÕES LTDA	250		
TECNOCAL CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA	528		
TG III S.P.E. LTDA	152		
VIAREGGIO SPE EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA	189		

Fonte: CAIXA, 2013. Elaboração: Instituto Polís.

Nesse sentido, pode-se dizer que esta empresa tem um perfil bastante diferenciado das demais empresas locais, tanto por sua capacidade de investimento, como pela sua importante ação na urbanização desses municípios. Sua tradição na área de infraestrutura também ajuda a compreender seu interesse na produção de grandes empreendimentos de escala urbana.

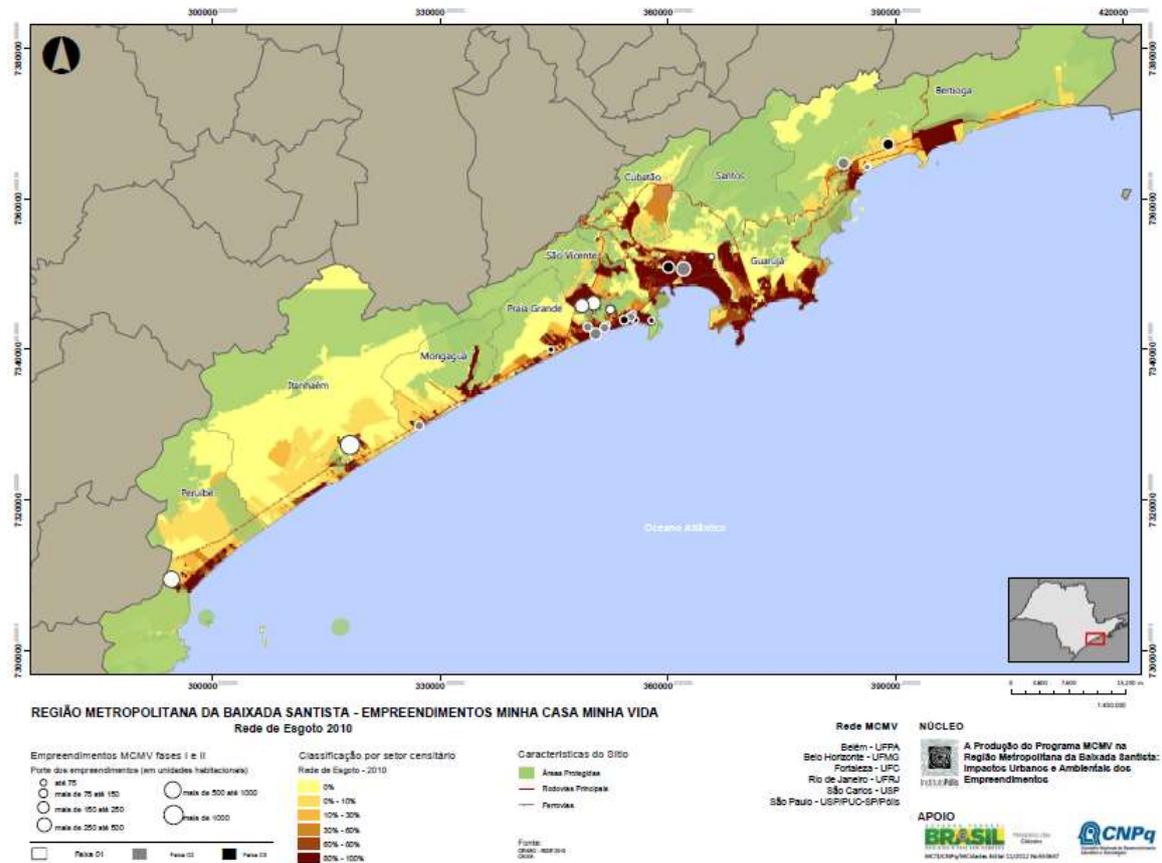


3. Inserção Regional do PCMVM e Necessidades habitacionais

A dinâmica de expansão urbana da RMBS tem algumas especificidades importantes para compreender a distribuição regional da produção habitacional no âmbito do PMCMV. A primeira é que se trata de um território que em grande parte encontra-se sob proteção ambiental. A segunda é que a urbanização se deu de forma segregada, sendo a faixa litorânea ocupada por edificações que servem principalmente como segunda residência, e que constituem áreas mais valorizadas e providas de infraestrutura, enquanto que ocupação de baixa renda ocorre em áreas mais afastadas, usualmente separadas pela rodovia, com menor cobertura de infraestrutura e mais suscetíveis a riscos ambientais, representando o típico processo de segregação socioespacial e urbanização desigual das cidades brasileiras.

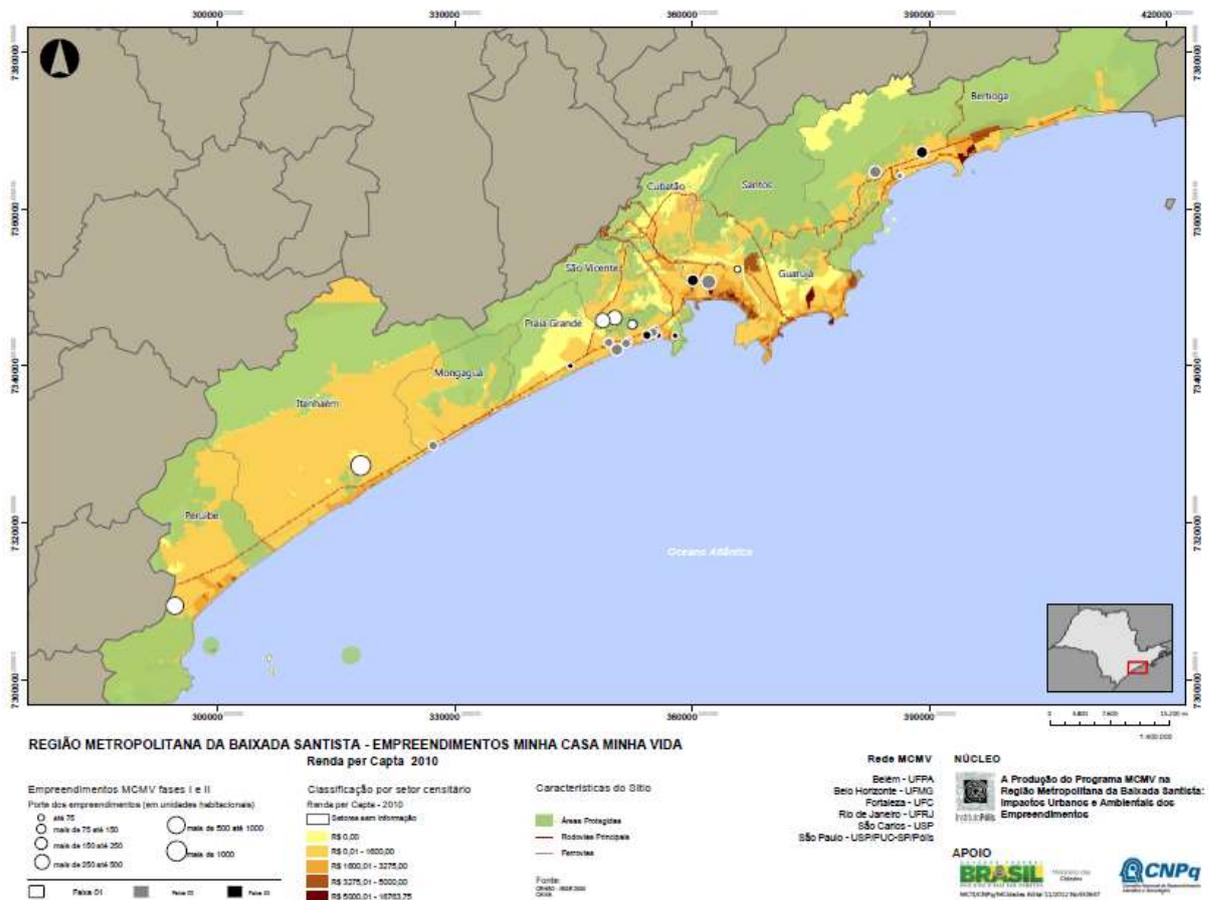
De forma geral, são os domicílios de uso ocasional que predominam nas melhores áreas em termos de acesso à infraestrutura, especialmente nos municípios periféricos da RMBS. A Rodovia Padre Manuel da Nóbrega (SP-055) marca no território a segregação sócio espacial nos municípios litorâneos. As áreas inseridas entre a avenida e a praia, possuem melhor acesso à infraestrutura básica, como melhor cobertura de água e esgotamento sanitário. São estas mesmas áreas onde estão concentrados a maior parte dos domicílios de uso ocasional, ou seja, as casas de veraneio. Enquanto a infraestrutura instalada fica ociosa em grande parte do ano, a população de baixa renda, moradora permanente destes municípios, não tem acesso a esta infraestrutura para sua vida cotidiana. E a maior parte das unidades produzidas no âmbito do PMCMV está localizada nesta região. Abaixo é possível ver a diferenciação de cobertura de infraestrutura e distribuição de renda em relação à localização dos empreendimentos do PMCMV na Baixada Santista.

Figura 18. Cobertura de esgotamento sanitário e localização dos empreendimentos MCMV por porte e faixa de renda



Esta segregação também é explicitada pela concentração de renda no território. Quanto maior a proximidade com a orla marítima maior a renda e também a valorização imobiliária. Já as áreas mais próximas das encostas da Serra do Mar concentram a população de renda mais baixa, bem como a maior parte dos assentamentos precários. Essas precariedades caracterizam-se por irregularidade fundiária, existência de situações de risco geológico e por provisão inadequada e insuficiente de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas de saneamento básico, saúde, educação, entre outros.

Figura 19. Concentração de renda per capita e localização dos empreendimentos MCMV por porte e faixa de renda



Além disso, temos observado um maior crescimento dos domicílios de uso permanente do que de uso ocasional. Este crescimento dá-se exatamente nas áreas com menos acesso à infraestrutura básica e ambientalmente sensíveis, onde também se localizam parte das moradias precárias da região. Os empreendimentos da faixa 1 estão localizados nestas mesmas áreas.

Na tabela abaixo podemos verificar a proporção da produção de unidades MCMV em relação aos domicílios permanentes, ou seja, os municípios que tiveram uma maior produção do MCMV proporcionalmente ao seu estoque de domicílios. Os municípios que mostram uma maior proporção de unidades são: Itanhaém, Bertioga, Peruíbe, Praia Grande e São Vicente.



Tabela 8. RMBS – Número e variação de domicílios e produção MCMV

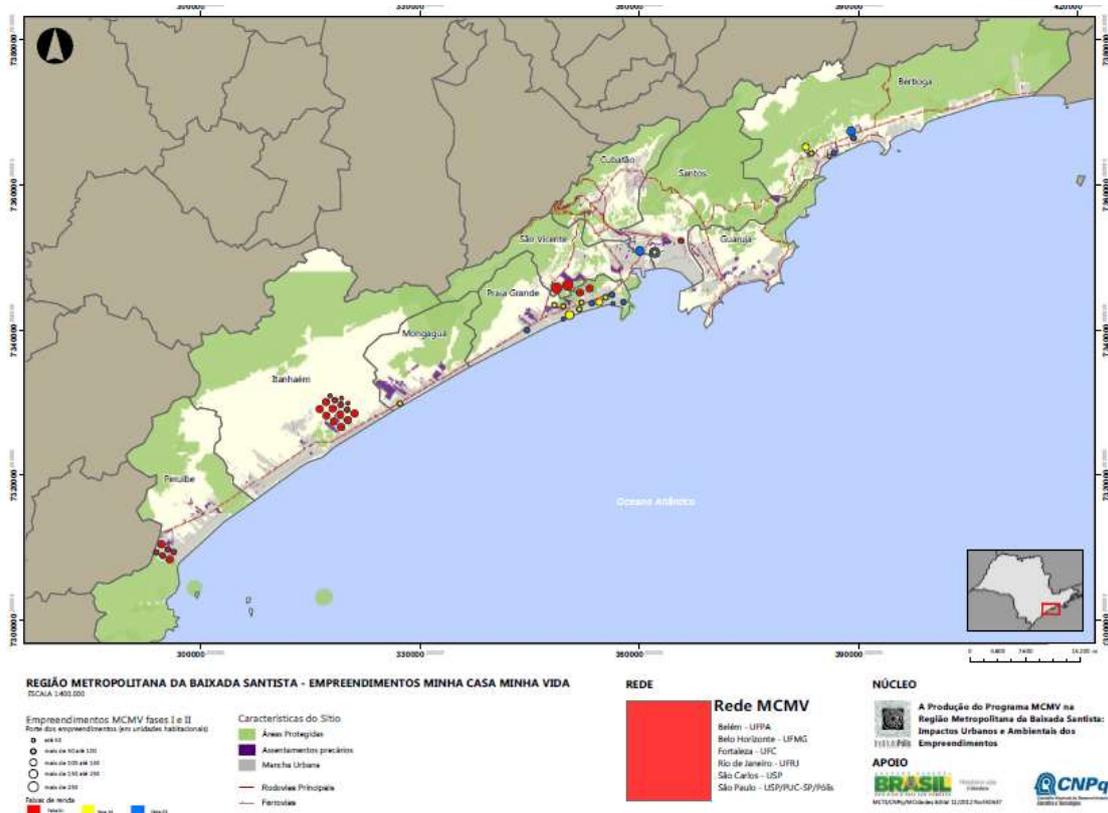
Municípios	Domicílios permanentes		Domicílios ocasionais		Domicílios vagos		MCMV	
	Nº absoluto	variação (2000 -2010)	Nº absoluto	variação (2000 -2010)	Nº absoluto	variação (2000 -2010)	Unidades MCMV	MCMV/Dom Permanentes
Peruíbe	19.292	11,92%	17.736	6,69%	3.021	1,49%	528	2,74%
Itanhaém	28.228	11,44%	34.857	12,07%	3.934	0,63%	1.316	4,66%
Mongaguá	14.557	11,32%	25.327	9,91%	1.858	-0,47%	96	0,66%
Praia Grande	83.541	14,29%	104.912	5,82%	11.519	-0,10%	1.194	1,43%
São Vicente	101.671	14,76%	11.610	-2,31%	9.020	-2,39%	1.068	1,05%
Santos	144.587	7,54%	20.073	-0,42%	12.111	-2,76%	723	0,50%
Cubatão	36.407	16,76%	219	-0,24%	2.162	-2,15%		0,00%
Guarujá	84.932	9,15%	46.346	0,99%	6.048	-1,52%		0,00%
Bertioga	14.512	13,05%	27.878	27,18%	2.266	1,72%	478	3,29%

Fonte: CAIXA, 2013. IBGE, 2000 e 2010. Elaboração: Instituto Polis

A precariedade habitacional é um ponto crítico na realidade urbana da Baixada Santista como um todo. Todos os municípios da Baixada Santista apresentam déficits qualitativos (necessidade de melhorias das moradias existentes, do ponto de vista urbanístico e construtivo, sem precisar substituí-las) e quantitativos (necessidades de novas moradias).

A distribuição espacial dos assentamentos precários na Baixada mostra um padrão que induz a expansão urbana e contribui para a fragmentação das áreas urbanas. Essa fragmentação possui alguns efeitos negativos que afetam diretamente as condições de vida das populações. Por exemplo, ocasiona descontinuidades na instalação dos sistemas de infraestrutura de saneamento básico, desarticula bairros urbanos, aumenta as distâncias entre eles e dificulta a mobilidade da população. Além disso, as áreas onde estão localizados os assentamentos precários são as áreas com menos oferta de rede de água e, principalmente de esgotamento sanitário. São as áreas mais distantes da orla, usualmente localizada entre a Rodovia e a Serra do Mar, onde também se concentram os domicílios com moradores de menor renda.

Figura 20. Mapa com distribuição dos assentamentos precários - Baixada Santista



Na maioria desses municípios, os déficits quantitativos também representam altos percentuais em relação ao total de domicílios permanentes. Na tabela abaixo, percebe-se que os maiores déficits percentuais estão concentrados em Cubatão, Bertioga, Caraguatatuba e São Vicente.⁵

Tabela 9. No de domicílios e déficit habitacional

MUNICÍPIOS	N. domicílios totais 2010	Déficit Habitacional (PLHS)		Déficit por inadequação PLHS		Déficit Habitacional IBGE-JP 2010	Déficit Habitacional IBGE-JP 2010 - 0 a 3 salários mínimos	
		Absoluto	% (dom total)	Absoluto	% (dom total)		Absoluto	% (dom total)
Peruíbe	40.166	1.868	4,65%	1.708	4,25%	2.029	1.361	3,4%
Itanhaém	67.177	6.048	9,00%	4.607	6,86%	3.058	1.913	2,8%
Mongaguá	41.822	1.973	4,72%	1.880	4,50%	1.572	1.098	2,6%

⁵Embora tenhamos os dados de déficit dos PLHS municipais, optamos por utilizar os dados elaborados pela fundação João Pinheiro com base nos dados do Censo 2010 do IBGE. São dados mais recentes, computados através da mesma metodologia e que podem ser comparados entre si.



Praia Grande	200.061	6.637	3,32%	19.463	9,73%	10.435	6.531	3,3%
São Vicente	123.165	19.105	15,51%	17.348	14,09%	16.554	9.955	8,1%
Santos	177.137	16.876	9,53%	11.715	6,61%	19.912	12.270	6,9%
Cubatão	38.955	14.216	36,49%	18.844	48,37%	5.901	4.185	10,7%
Guarujá	137.574	9.676	7,03%	13.779	10,02%	13.970	8.331	6,1%
Bertioga	44.834	9.262	20,66%	7.191	16,04%	2.336	1.726	3,9%
RMBS	870.891	85.661	9,84%	96.535	11,08%	75.769	47.370	5,4%

Fonte: IBGE, Censo 2010, PLHIS Municipais e FJP. . Elaboração: Instituto Polís

A produção do MCMV, no entanto, não seguiu uma distribuição regional coerente com os déficits habitacionais. A maior produção no âmbito do PMCMV deu-se em municípios com reduzidos déficits habitacionais. Quando verificamos o impacto do programa em relação ao déficit prioritários de atendimento - faixas de renda de até 3 S.M - para onde o MCMV faixa 1 se direciona, verificamos grande disparidade no atendimento. Enquanto municípios como Itanhaém e Peruíbe ficam próximos de sanar o déficit habitacional, os municípios com maiores déficits relativos e absolutos como Praia Grande, Santos, São Vicente e Guarujá possuem baixa produção. Ou seja, no caso da RMBS o programa ainda teve pouco impacto sobre os municípios com maior déficit.

Tabela 10. Déficit habitacional e produção MCMV - Baixada Santista

MUNICÍPIOS	Déficit Habitacional IBGE-JP 2010	MCMV Total		Déficit Habitacional IBGE-JP 2010 - 0 a 3 salários mínimos	MCMV - faixa 1	
		Abs	%		Unidades MCMV	% do déficit
Peruíbe	2.029	528,00	26%	1.361	528,00	38,80%
Itanhaém	3.058	1316,00	43%	1.913	1316,00	68,79%
Mongaguá	1.572	96,00	6%	1.098	0,00	0,00%
Praia Grande	10.435	1194,00	11%	6.531	240,00	3,67%
São Vicente	16.554	880,00	5%	9.955	880,00	8,84%
Santos	19.912	723,00	4%	12.270	68,00	0,55%
Cubatão	5.901	0,00	0%	4.185	0,00	0,00%
Guarujá	13.970	0,00	0%	8.331	0,00	0,00%
Bertioga	2.336	478,00	20%	1.726	0,00	0,00%
RMBS	75.769	5215,00	7%	47.370	3032,00	6,40%

Fonte: IBGE, Censo 2010 e FJP. . Elaboração: Instituto Polís

De forma geral a produção do PMCMV na Baixada foi relativamente baixa, atingindo somente 7,4% do déficit habitacional. Na RM de São Paulo a produção proporcional do PMCMV atingiu 12,8% do déficit, chegando a 48% da RM de Campinas e 21% no Estado de São Paulo. Quando verificamos o déficit em relação à faixa prioritária de atendimento - 0 a 3 SM, o desempenho é apenas um pouco melhor (6,4%) comparativamente com a RM de São Paulo, que possui



municípios muito mais adensados, com terrenos de valor elevado e escassos. No caso do faixa 1, que atende a demanda prioritária, a RM de Campinas ainda se destaca, atingindo 34% do déficit, sendo que o estado de São Paulo, atingiu 12% do déficit estimado.

Tabela 11. Déficit habitacional e produção MCMV - Regiões Metropolitanas e Estado de São Paulo

Região	Déficit Habitacional IBGE-JP 2010	MCMV		Déficit Habitacional IBGE-JP 2010 - 0 a 3 S.M.	MCMV - faixa 1	
		Total			Unidades MCMV	% do déficit
		Unidades MCMV	% do déficit			
RM Baixada Santista	75.769	5.581	7,4%	47.370	3.032	6,4%
RM Campinas	95.433	46.138	48,3%	53.198	18.481	34,7%
RM São Paulo	793.048	101.732	12,8%	477.450	27.935	5,9%
Estado de São Paulo	1.495.542	321.772	21,5%	889.645	113.354	12,7%

Fonte: IBGE, Censo 2010 e FJP. . Elaboração: Instituto Polís

Como já se afirmou, a produção do PMCMV na Baixada Santista, especialmente da faixa 1, viabilizou-se principalmente nos municípios com baixa dinâmica econômica e baixos índices de precariedade. São em sua maior parte municípios que não possuem uma dinâmica metropolitana com os municípios sede, com exceção de São Vicente. Desta forma, não se pode afirmar que a produção expressiva da faixa 1 nos municípios periféricos da baixada absorva a demanda dos municípios polo.

Duas condições, específicas da Baixada, contribuem para o alto valor e escassez de terrenos na região e respondem, em parte, o baixo desempenho do PMCMV na Baixada: a dinâmica de ocupação do território com altos percentuais de moradias de veraneio, que disputam os melhores terrenos e aumentam o valor da terra; e a grande quantidade de áreas de preservação que restringem e impedem a expansão urbana para áreas mais distantes 2ou ambientalmente sensíveis.



4. Estudo de caso

O PMCMV exige em suas normativas a provisão de infraestrutura básica, acesso à transporte público, bem como à alguns serviços básicos de saúde e educação em seus empreendimentos e em sua vizinhança. Entendemos que os empreendimentos ofertarão efetivamente a cobertura básica de infraestrutura necessária e requerida pelo programa, no entanto, nos estudos de caso buscamos realizar leituras que explicitem outras questões da inserção urbana, dentro do contexto municipal em que se inserem, que vão além da infraestrutura. Para tanto, associamos leituras técnicas à avaliação dos moradores realizada com a aplicação de questionário. Essa análise conjunta busca contribuir para uma avaliação global da qualidade da inserção urbana destes empreendimentos.

4.1. Metodologia

Escolha dos empreendimentos

Para o estudo de caso, foram escolhidos dois empreendimentos do PMCMV na Região Metropolitana da Baixada Santista, localizados nos municípios de São Vicente e Itanhaém. O objetivo foi selecionar dois empreendimentos da Faixa 1 que já estivessem entregues há pelo menos seis meses, mas com diferentes características quanto a: tipo de município, inserção urbana no município, tipologia habitacional, tamanho do condomínio e porte da construtora.

O empreendimento escolhido - Residencial São Vicente I - está situado no município de São Vicente, município central da Região Metropolitana da Baixada Santista e que possui grande importância regional. Quanto à inserção urbana, o empreendimento se localiza na periferia consolidada do município, na área continental de São Vicente, afastado do centro, em região onde com concentração de conjuntos habitacionais, caracterizado como bairro dormitório.

O Residencial São Vicente possui 500 unidades habitacionais, distribuídas em 25 blocos de quatro andares e quatro apartamentos por andar, que configuram um só condomínio. A construtora do empreendimento foi a empresa Cury Construtora e Incorporadora S/A, atuante em todo o território nacional.

Já o empreendimento Residencial das Árvores, também escolhido como estudo de caso, está situado em Itanhaém, município da periferia da metrópole da Baixada Santista, com pouca dinâmica regional. A inserção urbana do empreendimento se caracteriza como uma nova frente de expansão urbana, embora situada em área não muito afastada do centro do município e de bairros já consolidados. O Residencial das Árvores possui 584 unidades habitacionais, dispostas em blocos de 8 casas sobrepostas e distribuídas em sete condomínios que variam de 48 a 116 unidades cada. Este empreendimento foi o primeiro entregue de três lotes de contratos do PMCMV, que somam 2.612 unidades contíguas (Residencial das Árvores – 584 unidades, Residencial das Flores – 744 unidades e mais recentemente aprovado,



Residencial dos Pássaros – 1.284 unidades). A empresa responsável pela construção destes três empreendimentos é a Enplan Engenharia e Construtora LTDA, empresa de atuação regional, conforme caracterizado anteriormente.

Aplicação de questionário e definição de amostragem

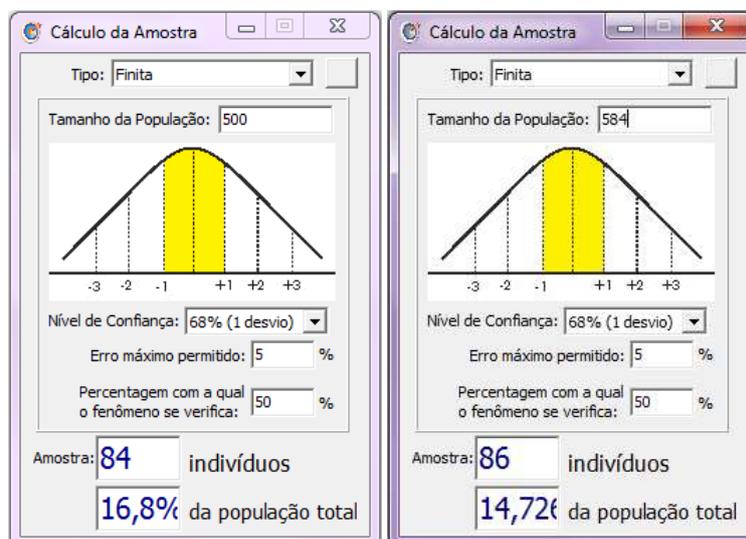
A metodologia escolhida para a pesquisa nos dois empreendimentos do estudo de caso foi a aplicação de questionários para pesquisas quantitativas com amostragem de moradores dos empreendimentos e aplicação de questionários para pesquisas qualitativas com os síndicos dos empreendimentos.

A metodologia acordada com os demais membros da Rede de Pesquisa Cidade Moradia para definição do número de questionários a serem aplicados em cada empreendimento dos estudos de caso foi a utilização do programa estatístico Amostra. Considerando que a população moradora dos empreendimentos é relativamente homogênea, utilizaram-se os seguintes parâmetros para definição da amostragem:

1. Tipo: considerar a distribuição como finita;
2. Tamanho da população: número de unidades de cada do empreendimento;
3. Nível de confiança: definido em 68% (1 desvio);
4. Erro máximo permitido: 5 %;
5. Porcentagem com a qual o fenômeno se verifica: 50%

Dessa maneira, obteve-se o número mínimo de 84 questionários a serem aplicados no Residencial São Vicente (16,8% das unidades) e 86 questionários no Residencial das Árvores (14,7% das unidades).

Figura 21. Definição de amostragem através do programa estatístico - Amostra para os empreendimentos Residencial São Vicente I e Residencial das Árvores, respectivamente.





Metodologia de aplicação dos questionários

Para aplicação dos questionários foi definida, em conjunto com os membros do Estado de São Paulo da Rede de Pesquisa Cidade Moradia, que as unidades a serem aplicadas deveriam ser sorteadas aleatoriamente, para que houvesse imparcialidade na escolha dos moradores.

Assim, a seleção das unidades em que seriam aplicados os questionários partiu do princípio de que, se possível, todos os andares de todos os blocos deveriam ser pesquisados. Além disso, procurou-se alternar o número do final dos apartamentos, para que fossem pesquisados apartamentos em posições diferentes nos blocos. A partir daí fez-se uma matriz para cada empreendimento em que foram selecionadas as unidades a serem pesquisadas.

Tabela 12. Seleção dos apartamentos para aplicação de questionário no Residencial São Vicente, São Vicente.

		BLOCO																									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	
APARTAMENTO	01	■										■															
	02		■			■									■							■					
	03			■					■										■								■
	04							■						■										■			
	11	■							■			■			■			■								■	
	12		■			■							■			■			■			■				■	
	13			■			■				■						■			■			■				■
	14				■			■				■			■							■				■	
	21	■							■			■			■			■								■	
	22		■			■							■			■			■			■				■	
	23			■			■				■						■			■			■				■
	24				■			■				■			■							■				■	
	31	■							■			■			■			■								■	
	32		■			■							■			■			■			■				■	
	33			■			■				■						■			■			■				■
	34				■			■				■			■							■				■	
	41								■						■				■				■				■
	42												■			■				■							■
	43						■											■			■				■		
	44				■							■										■					

■ Apartamentos selecionados para aplicação de questionário.



Figura 22. Exemplo de ficha feita para os pesquisadores do Residencial das Árvores, Itanhaém.



Instituto Pólis

**Produção do Programa MCMV na
Região Metropolitana da Baixada
Santista: Impactos Urbanos e
Ambientais dos empreendimentos**

Data : _____

PESQUISADOR

Nome: _____

Circular o apartamento em que foi realizada a entrevista

Caso não seja possível realizar entrevista com o apartamento selecionado, seguir esta ordem de tentativas (sempre no mesmo andar do mesmo bloco):

ENTREVISTA 1					
Condomínio	Bloco	Apto	2ª opção	3ª opção	4ª opção
PINHEIROS	A	11	13	14	12

ENTREVISTA 2					
Condomínio	Bloco	Apto	2ª opção	3ª opção	4ª opção
PINHEIROS	C	23	21	22	24

ENTREVISTA 3					
Condomínio	Bloco	Apto	2ª opção	3ª opção	4ª opção
JATOBÁS	E	13	11	12	14

ENTREVISTA 4					
Condomínio	Bloco	Apto	2ª opção	3ª opção	4ª opção
JATOBÁS	N	22	24	21	23

Ao final das entrevistas, obtivemos 94 questionários preenchidos no Residencial São Vicente I e 100 questionários no Residencial das Árvores.

Entrevistas com os síndicos

Foram realizadas pesquisas qualitativas com os síndicos do Residencial São Vicente I e do Residencial das Árvores. As entrevistas seguiram o seguinte roteiro:



**ROTEIRO DE OBSERVAÇÃO/ ENTREVISTA COM SÍNDICO
PUC/POLIS**

- 1. Você é funcionário do (nome do empreendimento)? Você recebe alguma remuneração como síndico? Quais são as suas funções aqui? Desde quando?**
- 2. Por que você quis ser síndico?**
- 3. Como se deu a eleição que te elegeu síndico?**
- 4. Como você avalia a gestão do ex-síndico (se existir)? Justifique.**
- 5. Quais são as suas prioridades para gerir o (nome do empreendimento)?**
- 6. Como se deu a relação com a Caixa e Prefeitura? Quem eram as pessoas de contato em cada um dos órgãos?**
- 7. Houve algum problema no empreendimento durante as obras?**
- 8. O condomínio apresentou alguns desses problemas?** 1. Rachaduras, 2. Vazamentos, 3. Barulho (Ruídos), 4. Poluição do ar, 5. Iluminação Pública, 6. Rede elétrica, 7. Coleta de lixo insuficiente, 8. Coleta de lixo inexistente, 9. Esgotamento Sanitário, 10. Segurança, 11. Outro (especificar), 12. Nenhum.
- 9. Quantos cômodos têm a unidade habitacional original?** 1. Sala, 2. Cozinha, 3. Banheiro, 4. Quartos, 5. Quintal, 6. Área de serviço, 7. Jardim, 8. Cômodo comercial/ serviço, 9. Vaga de estacionamento, 10. Varanda, 11. Outros.
- 10. Alguma casa/apartamento já foi ocupada ilegalmente (invadida)?**
- 11. Alguma casa/apartamento já foi vendido? Sabe a faixa de preço?**
- 12. Alguma casa/apartamento já foi alugado? Se Sim, sabe por quanto?**
- 13. Ainda há imóveis desocupados? Quantos? Sabe por que?**
- 14. O condomínio já recorreu a alguém para reclamar, a quem recorreu?**
- 15. Caso a origem dos moradores tenha sido por reassentamento, a Prefeitura /Poder Público possibilitou a escolha de alternativas?**
 - 15.1 (Se sim) Quais? (multiresposta)**
 - 15.2 (Se sim) O poder público ofereceu opções de empreendimentos do MCMV para os moradores escolherem?**
- 16. Há rebaixamento de calçadas em locais de travessia para atender as pessoas com mobilidade reduzida?**
- 17. No condomínio existe algum dos seguintes espaços de uso comum?** 1. Quadra esportiva, 2. Parque infantil, 3. Salão de festas, 4. Churrasqueira, 5. Outros.
- 18. Os moradores costumam dizer que sentem falta de algo a mais ou diferente no condomínio? De que?**
- 19. Os moradores usam algum espaço de forma diferente daquela que foi inicialmente pensada? Qual? Como?**
- 20. Os espaços comunitários são adaptados às pessoas com mobilidade reduzida?**
- 21. O bairro é atendido pelos seguintes serviços?** 1. UBS / Posto de Saúde, 2. Hospital/Pronto Socorro, 3. Escola pública infantil, 4. Escola pública de ensino fundamental, 5. Escola pública de ensino médio, 6. Creche, 7. Delegacia, 8. CRAS- Centro de Referência da Assistência Social, 9. Clube esportivo, 10. Teatro, 11. Casa de cultura, 12. Parque, 13. Telecentro, 14. Cinema, 15. Biblioteca pública.
- 22. Quais dos seguintes serviços comerciais estão disponíveis no entorno do condomínio?** 1. Padaria, 2. Mercado ou supermercado, 3. Banco, 4. Lotérica, 5. Açougue, 6. Feira.
 - 22.1 Quais deles já existiam antes dos empreendimentos (da construção do condomínio)?**



- 23. Os moradores se queixam da falta de algum outro serviço ou comércio que não foi mencionado?**
- 24. As correspondências chegam normalmente?**
- 25. Existe algum tipo de contato com as lideranças comunitárias do entorno?**
- 26. A/O assistente social da Prefeitura convocou uma reunião para preparar a mudança dos novos moradores ao (nome do empreendimento)?**
- 26.1 (Se sim,) quantas reuniões? _____**
- 26.2 Quais temas foram tratados? Houve alguma orientação/conversa sobre o condomínio?**
- 27. Existem regras de convivência no (nome do empreendimento)?**
- 28. Existem regras ou orientações dentro do (nome do empreendimento) em relação a oferta de comércio/serviços dentro do condomínio?**
- 29. Alguma dessas atividades foi oferecida no condomínio?** 1. Cursos profissionalizantes, 2. Debates sobre educação sanitária e ambiental, 3. Encaminhamentos para postos de trabalho, 4. Projeto de geração de trabalho e renda, 5. Outras.
- 30. Existe alguma dessas formas de organização social?** 1. Associação de moradores, 2. Conselho gestor do Condomínio, 3. Organização cultural, 4. Organização esportiva, 5. Cooperativas, 6. Movimentos sociais (grupos de reivindicação), 7. Organização religiosa, 8. Grupos autônomos de interesse (mulher/jovem/ idoso), 9. Outros.
- 31. Existem atividades de manutenção do condomínio pelos moradores?**
- 32. O que está incluído no condomínio?** 1. Água, 2. Gás, 3. Luz das áreas comuns, 4. Manutenção, 5. Funcionário, 6. Outros.
- 33. Quanto custa o condomínio?**
- 34. Existem problemas com o pagamento do condomínio (inadimplência)?**
- 35. Quais as principais reclamações feitas?**
- 36. Observações.**

Ao todo, foram realizadas sete entrevistas com síndicos dos empreendimentos do estudo de caso, uma com o síndico do Residencial São Vicente I (que se configura em um só condomínio e, portanto, possui somente um síndico) e seis com os síndicos do Residencial das Árvores (são sete condomínios, mas não foi possível realizar entrevista com o síndico do condomínio Eucaliptos).

4.2. Estudo de caso - Itanhaém - Empreendimento Residencial das Árvores e das Flores

O município de Itanhaém possui uma área total de 60 mil hectares, a maior extensão territorial dentre os municípios da Baixada, sendo que a maior parte de seu território permanece não ocupada. Uma parte significativa do território municipal está inserida em unidades de conservação (23,3 mil há - 38,7%)⁶. A área efetivamente ocupada pela mancha urbana corresponde a aproximadamente 4,9mil ha (8,2% do território).

Contudo, apesar de possuir uma das maiores extensões territoriais da região, o município de Itanhaém está inserido em uma região de domínio da Mata Atlântica, sendo que 81,84% de

⁶ ICMBio, 2011.



sua área são recobertos por vegetação natural, embora nem todas estejam dentro de unidades de conservação, ambas exigem um maior controle sobre as áreas de expansão urbana.

O município de Itanhaém possui uma população fixa de 87.053 habitantes (CENSO IBGE, 2010) e uma população flutuante de aproximadamente 450.000 indivíduos (Sabesp, 2011). De acordo com dados do Censo 2010, cerca de 51% dos domicílios recenseados de Itanhaém são de uso ocasional. Estes dados são condizentes com sua condição enquanto município de grande atividade turística e de veraneio. Entretanto, no período de 2000 a 2010, o crescimento dos domicílios permanentes ocupados, ou seja, destinados à população residente em Itanhaém, cresceu 11,44%, enquanto os domicílios de uso ocasional cresceram numa proporção um pouco maior, de 12,07%. Isto indica que o turismo de segunda residência no município ainda apresenta um ritmo crescente, mais já é um pouco menor do que o de domicílios permanentes, podendo indicar uma tendência à fixação da população, mesmo que em ritmo menos acelerado do que outros municípios da RM.

No município de Itanhaém, a segregação sócio-territorial dá-se principalmente com a barreira que configurada pela Rodovia Padre Manuel da Nóbrega (SP-55). É possível verificar uma clara distinção na distribuição dos domicílios de uso ocasionais e dos domicílios ocupados e nas faixas de renda da população moradores de ambos os lados da rodovia. Os domicílios de uso ocasional se concentram ao longo da faixa litorânea, enquanto os domicílios ocupados, que servem de moradia para a população residente, estão concentrados do outro lado da rodovia nos bairros mais afastados da orla marítima e junto à região central.

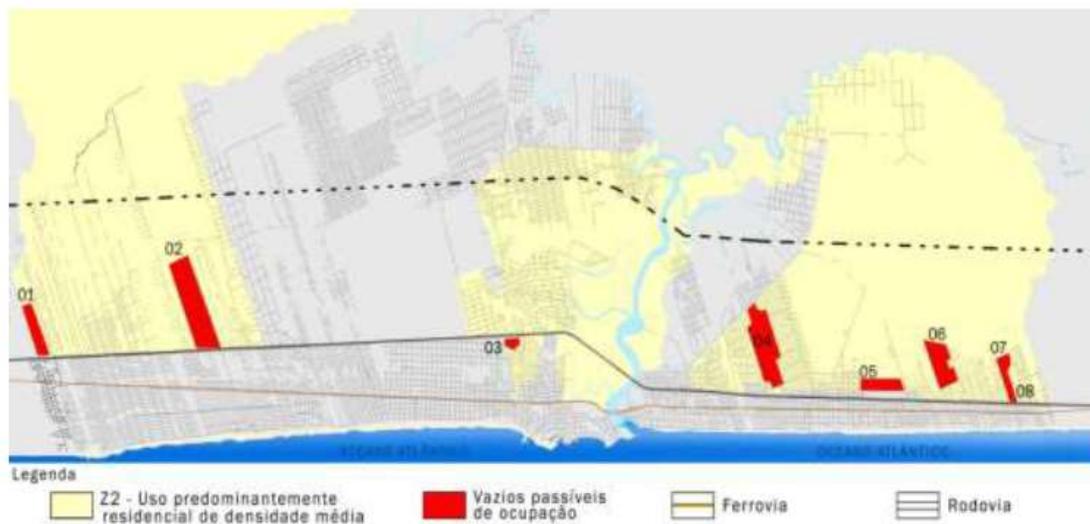
Apesar da verticalização nos municípios da Baixada estar aumentando, Itanhaém é um município com ocupação predominantemente horizontal. Os empreendimentos imobiliários verticais foram pouco implantados e aparecem de forma pontual e dispersa nas faixas de terra próximas à orla, em áreas valorizadas e servidas de infraestrutura urbana. Nestas áreas valorizadas tem-se verificado uma nova dinâmica de produção imobiliária, com a substituição de casas de veraneio por condomínios de prédios direcionados também para o turismo de veraneio, acirrando a disputa pelo território.

Os assentamentos precários e irregulares de Itanhaém são fruto de ocupações de propriedades públicas e particulares que carecem de regularidade física e fundiária, bem como, fruto de ocupações de áreas impróprias como áreas de preservação permanente, beira de córregos, áreas sujeitas à riscos de inundação e escorregamentos. Segundo levantamento realizado pelo PLHIS (Plano Local de Habitação de Interesse Social), estima-se que a maioria dos núcleos possui serviços de energia elétrica e pontos de coleta de lixo próximos.

Os assentamentos precários e irregulares concentram-se na faixa de terra entre a rodovia e a serra, com ocorrências isoladas em outras áreas da cidade. De acordo com o PLHIS foram identificados 84 assentamentos precários e irregulares no município, abrigando cerca de 4.600 famílias. Ainda de acordo com o PLHIS o déficit por novas moradias em Itanhaém foi estimado em 6.048 domicílios, número que representa o dobro de domicílios apontados pela FJP.

Embora o Plano Diretor não tenha demarcado ZEIS (zonas especiais de interesse social), O PLHIS identificou vazios urbanos para futuramente nortear sua demarcação. O empreendimento objeto deste estudo de caso, não foi produzido em nenhuma destas áreas, mas está localizado em uma área indicada pelo Plano Diretor como de expansão urbana. Como veremos adiante, o empreendimento foi projetado para implantação inicial da faixa 1, mas com projeto de implantação posterior de empreendimentos para as faixas 2 e 3, o que ajuda a justificar e viabilizar sua implantação em zona de expansão.

Figura 23. Vazios urbanos de Itanhaém



Mapa

Vazios Urbanos de Itanhaém

Elaboração: PEC Consultoria e Projetos Ltda., 2011. Fonte: PLHIS 2011.

Processo de produção

Os empreendimentos Residencial das Flores e das Árvores nasceram de um loteamento para condomínios de veraneio. No entanto, durante o processo de busca por financiamento, a disponibilidade de recursos via PMCMV foi primordial para que os empreendedores direcionassem o empreendimento para baixa renda, conforme apontado em entrevista com gestores da CAIXA - regional da Baixada. No caso de Itanhaém foi a oportunidade de recursos que contribuiu para a viabilidade do empreendimento. O empreendimento foi realizado pela ENPLAN ENGENHARIA E CONSTRUTORA LTDA.

“... a proposta era pra fazer um condomínio fechado, e era casa de veraneio, ... perguntei : você já foi nesse lugar? Você já fez uma pesquisa mercadológica para ver o



aceite disso? Porque isso é muito distante da praia. Quem vai ... querer comprar uma coisa ali se ele tem oferta de coisas muito mais interessantes do lado da praia? ”⁷

Fundada em 1983, a Enplan Engenharia e Construtora foi precursora do Grupo Enplan, do qual hoje também faz parte a Enplan Empreendimentos Imobiliários. A empresa, sediada em Itanhaém, atualmente possui uma atuação diversificada e ampla. No entanto, a empresa tem um estreito vínculo com o município, onde realizou diversas obras de infraestrutura para a prefeitura. Atua também na produção de condomínios de alta renda e em empreendimentos habitacionais direcionados para o turismo de veraneio, em Itanhaém, na baixada e em outros municípios do interior de São Paulo. A empresa já possuía alguns empreendimentos de habitação popular, sendo alguns com financiamento do PAR (programa federal para arrendamento de habitação de interesse social, que antecedeu o PMCMV). No entanto, com o PMCMV a empresa ampliou sua atuação no segmento, com empreendimentos em Cajamar, Peruíbe, Guararema, Itanhaém e Paulínia.

No caso de Itanhaém, o projeto inicial era direcionado para casas de veraneio, mas a construtora alterou o projeto após a consulta com a CAIXA e conseguiu viabilizar o empreendimento via PMCMV para a faixa 1. Para a CAIXA também há interesse em implementar o programa, pois as superintendências trabalham com metas de contratação, como qualquer banco. No caso da Baixada, as metas ainda não foram alcançadas. *“Nós tínhamos nossos números para tentar contratar. Não conseguimos alcançar as metas nunca.”⁸*

O empreendimento é composto por 2 residenciais: Residencial das Flores e Residencial das Árvores. O empreendimento possui ao todo 1316 unidades e foi subdividido em 15 condomínios compostos entre 60 e 100 unidades habitacionais cada um. A subdivisão do loteamento em condomínios foi realizada como estratégia de aprovação e de gestão das residências, como relatado na entrevista com técnicos da CAIXA - Regional Baixada - foram necessárias mudanças para a viabilizar o programa, as modificações foram realizadas durante o processo de análise.

“...(...) o PBQH fala em [áreas] contíguas, então se você tiver 600 unidades contíguas não dá para aceitar, acabou. Mas no caso, assim, para ter a matrícula individualizada de cada casinha daquelas oito, ele só poderia ter se fosse em sistema de condomínio. Porque não é um lote que aquela casa de cima ocupa.”⁹

Após a análise da Caixa quanto a viabilidade do terreno, o projeto passou pelos trâmites normais de aprovação na Prefeitura. No caso de Itanhaém, num primeiro momento, a prefeitura fez a indicação da demanda a partir da realização do cadastro de demanda. A prefeitura havia realizado um primeiro cadastro em 2009. Foi este o cadastro utilizado para seleção da demanda dos empreendimentos do estudo de caso, nos quais foram considerados

⁷Entrevista realizada com gestor da Regional da Baixada Santista - CAIXA em 29 de Agosto e 2014.

⁸Entrevista realizada com gestor da Regional da Baixada Santista - CAIXA em 29 de Agosto e 2014.

⁹Entrevista realizada com gestor da Regional da Baixada Santista - CAIXA em 29 de Agosto e 2014.



como critérios priorização: renda (corte em R\$1600,00), mulher chefe de família e famílias oriundas de áreas de risco, conforme relata Secretaria da Prefeitura Municipal de Itanhaém:

“Não, aqui nós não tínhamos [critério de] territorialidade, a gente tinha menor renda, mas como a renda vai até R\$ 1600, então pra gente não faz muita diferença a renda, aí nós tiramos e colocamos a territorialidade, e também, o Ministério não tinha o critério da deficiência [física], não era critério, era porcentagem, eles acrescentaram esse critério, aí só tinham dois critérios, que era o da mãe chefe de família e da área de risco.”¹⁰

Após aprovação de decreto em 2013 que estipulou novos critérios para a priorização de atendimento do cadastro, a prefeitura realizou um novo chamamento e atualização do cadastro. O novo cadastro trouxe novos critérios de territorialidade, dentre outros:

“... este decreto é para definir os critérios, porque são três critérios de âmbito nacional, que é o critério de mães chefe de família, que seriam mães solteiras, o outro critério é famílias que possuam pessoas portadoras de necessidades especiais e o outro critério deles [Ministério das Cidades / Caixa] é de famílias em áreas de risco ou insalubres. São os critérios nacionais, aí tem os nossos (...)Então os nossos critérios são esses: territorialidade, número de filhos e indicação do judiciário ou social, porque tem muita indicação do poder judiciário, promotoria, crianças e adolescentes que os pais foram destituídos do pátrio poder, então eles moram num abrigo, e aí quando o filho mais velho completa a maioria o promotor pede que a gente insira dentro de um programa habitacional porque daí ele tira os irmãos e vai cuidar dos irmãos menores.”¹¹

Estes critérios serão utilizados para seleção da demanda do novo empreendimento, também direcionado para faixa 1, que será implementado ao lado dos Residencial das Flores e das Árvores. O novo empreendimento agregará mais 1300 unidades, somando aproximadamente 2600 unidades em uma mesma localidade. Como vimos, o déficit habitacional de Itanhaém está estipulado em 3057 unidades, sendo 1900 para a faixa de até 3 SM, de acordo com dados da FJP calculados com base nos dados do Censo 2010. Com estes empreendimentos, a produção ultrapassa o déficit estimado para o município, que seria um parâmetro para liberação de recursos. De acordo com técnicos da Secretaria Municipal de Habitação de Itanhaém, neste caso é necessário pedir autorização para a matriz da CAIXA e para o Ministério das Cidades.

“(...) é região metropolitana, de repente ele [município] não tem esse déficit todo, mas ele[município] pode atender alguém de Peruíbe, ele [município] acaba conseguindo atender, de uma forma regional, a demanda. (...) a gente tá vendo várias cidades do

¹⁰Entrevista realizada com Secretário de habitação do município de Itanhaém em 25 de Julho de 2014.

¹¹Entrevista realizada com Secretário de habitação do município de Itanhaém em 25 de Julho de 2014.



*interior de São Paulo, da região de Ribeirão Preto, também está tendo produção do MCMV superior ao que era o déficit.*¹²

Tal situação demonstra que os números relativos ao déficit habitacional foram considerados de forma secundária. Para realizar a aprovação, a prefeitura fez uma apresentação junto ao Ministério das Cidades, apontando o comprometimento de realização de uma série de equipamentos - agora custeados pelo PMCMV fase 2, conforme relato da prefeitura:

*"(...) a gente tinha esses 2 mil[unidades], só que nós só conseguimos no mesmo local por conta desses equipamentos[previstos] senão a gente não teria conseguido, teria que ter feito em outro local. E a estratégia é assim: a Prefeitura afinou com a Caixa e a Prefeitura quer fazer, e o Ministério disponibilizou, nós temos demanda, a Caixa tem interesse em contratar e a empresa é maravilhosa também e quer fazer, então basta o Ministério dar o ok. O Ministério deu o ok porque nós fizemos essa apresentação, não tem muito segredo. Nós estamos com mais um [empreendimento] né, lá no Tanise, são 364 unidades com a Saned[construtora], está em fase de aprovação de projeto, ainda não contratou com a Caixa, eles ainda estão fazendo o projeto, e é Faixa 1 também, mas já é do outro lado do município e o Ministério [das Cidades] aceitou e vou usar o mesmo cadastro porque vai sobrar muita gente."*¹³

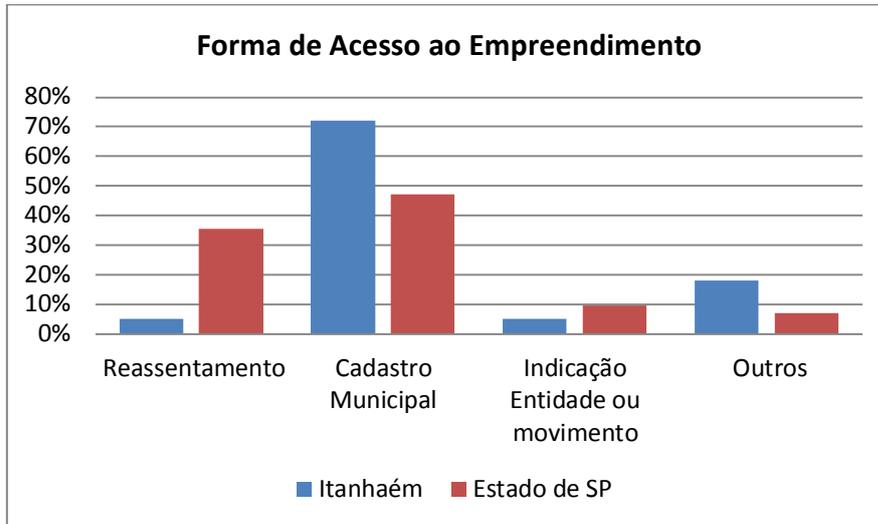
Critérios de seleção de demanda e de atendimento

No caso de Itanhaém, de acordo com a prefeitura, o cadastro é a principal forma de acesso ao PMCMV. Os resultados do questionário aplicado junto aos moradores demonstram que mais de 70% efetivamente vieram do cadastro, enquanto apenas uma pequena parcela veio de reassentamento.

¹²Entrevista realizada com Secretário de habitação do município de Itanhaém em 25 de Julho de 2014.

¹³Entrevista realizada com Secretário de habitação do município de Itanhaém em 25 de Julho de 2014.

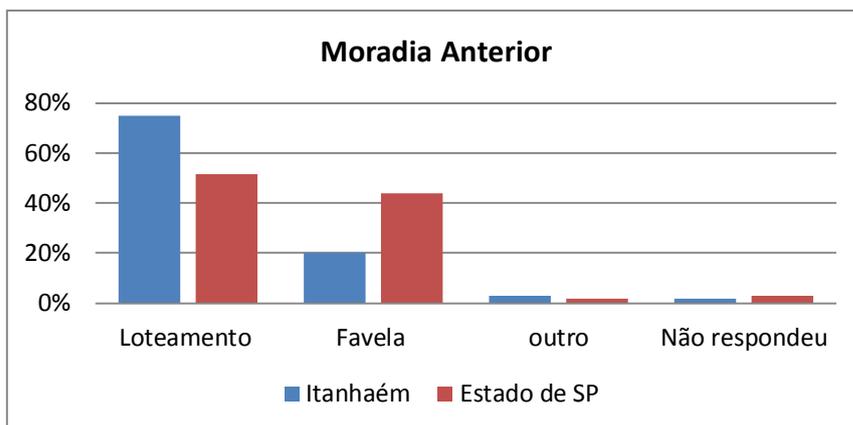
Figura 24. Forma de Acesso ao empreendimento - Itanhaém



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

Ao observarmos a origem dos moradores, apenas 20% possuía moradia em favela. O baixo número quando comparado ao Estado de São Paulo se explica pela característica do município. Apesar de o município possuir assentamentos precários, a maior parte deles apenas necessita de melhorias de infraestrutura, reduzindo a necessidade de remoções. O número de famílias vindas de áreas de risco é bastante similar ao de favelas, de acordo com a prefeitura, diversas famílias vieram de remoção emergencial, oriundas de áreas precárias "invasivas".

Figura 25. Local da moradia anterior - Itanhaém



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

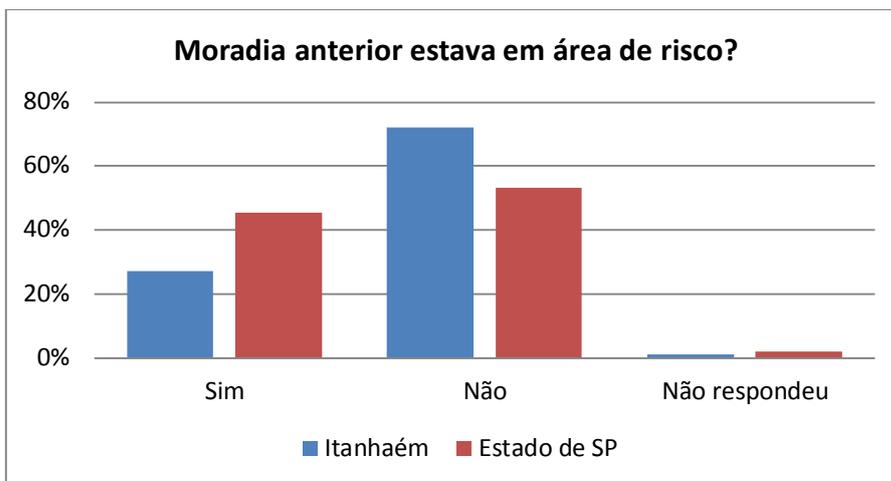
Apesar do pequeno número de reassentados, há um estigma dentro do próprio empreendimento muito forte em relação à origem dos moradores. A própria prefeitura considera os condomínios com residentes oriundos de remoção "piores".



" Mas é que os primeiros, o Árvores, principalmente os dois primeiros que são os condomínios Jatobás e Sibipirunas, são os piores porque foi removida muita gente de área de invasão, de lugar muito assim precário sabe, então o nível social das pessoas é muito diferente dos outros. Você indo lá você vê a diferença do Flores e do Árvores, o Árvores é Pinheiros e Eucaliptos os que são os melhores."¹⁴

O questionário apontou que aproximadamente 20% vieram de áreas de risco, conforme figura abaixo.

Figura 26. Situação de risco na moradia anterior - Itanhaém



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

A prefeitura aponta ainda que estes moradores vieram em caráter emergencial e que poucos se mantiveram no empreendimento.

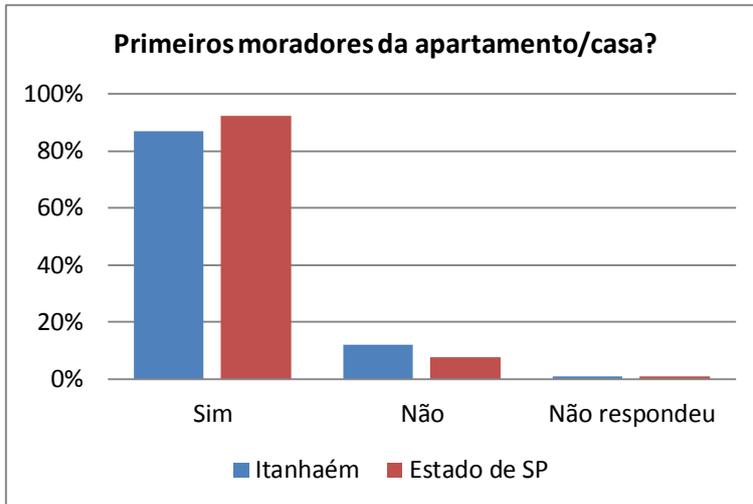
"É, e o Araucárias também, que é o detrás, tem o Palmeiras e o Araucárias, o Araucárias também tem [moradores oriundos de remoções] (...) ali nós removemos 18 famílias de uma invasão, umas casinhas assim que não tinham nem vaso sanitário, nós removemos. Nenhum[morador]mora mais lá, todos venderam, quer dizer, e voltaram pra precariedade, não no mesmo lugar."¹⁵

No questionário aplicado junto aos moradores buscou-se verificar se os moradores eram efetivamente os primeiros ou se o apartamento em questão havia sido repassado. Os resultados mostram que a maior parte efetivamente são de primeiros moradores, sendo que 12% já seriam de repasse de imóvel. Vale considerar que, sendo que a venda de imóveis é proibida pelas normativas do Programa e que este empreendimento tinha no momento dos levantamentos de dados 1,5 ano de terminado, o percentual de 12% é um importante indicador de uma tendência de substituição dos primeiros moradores nos próximos anos.

¹⁴Entrevista realizada com Secretário de habitação do município de Itanhaém em 25 de Julho de 2014.

¹⁵Entrevista realizada com Secretário de habitação do município de Itanhaém em 25 de Julho de 2014.

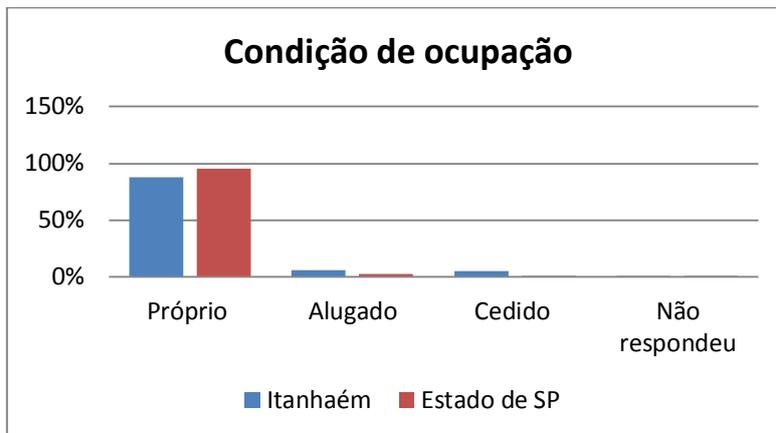
Figura 27. Porcentagem de moradores que se consideram primeiros moradores - Itanhaém



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

Outra pergunta realizada junto aos moradores buscou verificar se há sublocação ou mesmo locação para veraneio, uma vez que o município de Itanhaém possui forte característica de turismo de veraneio. Cerca de 85% dos moradores se consideram proprietários da moradia, sendo que 11% dos imóveis foram alugados ou cedidos., o que poderia ser uma proxy de moradia de veraneio. A pesquisa não conseguiu verificar as moradias efetivamente utilizadas como veraneio, pois estes imóveis permanecem vazios na maior parte dos meses e nos apartamentos fechados não foram realizados questionários. No entanto, em entrevista junto aos síndicos, estes afirmaram que existem imóveis nos empreendimentos que foram locados para veraneio. Em um dos condomínios, o síndico afirma que aproximadamente 50% das unidades foram vendidos para moradores que "só vêm no fim de semana". O valor aproximado de venda foi apontado entre R\$20 a R\$25mil. No entanto, na opinião dos síndicos, os veranistas são os melhores inquilinos, pois não causam problemas de vizinhança e sempre pagam seus condomínios em dia.

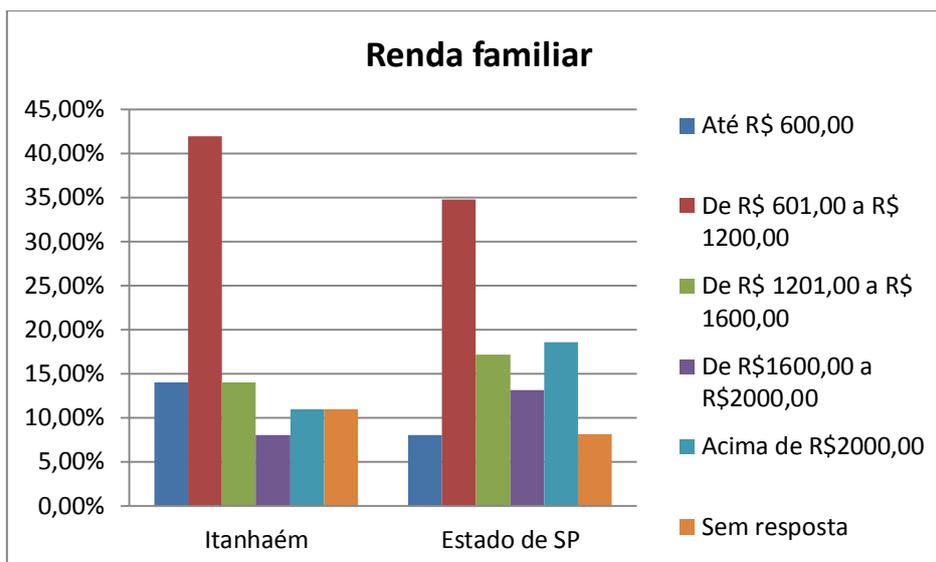
Figura 28. Condição de ocupação da moradia atual - Itanhaém



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

Como vimos no item anterior, no empreendimento em questão, além de área de risco, o município utilizou apenas outros dois critérios de seleção da demanda: faixa de renda de corte (R\$1600,00) e mulheres chefe de família. A pesquisa realizada com os moradores possibilitou traçar o perfil destes moradores. De acordo com os resultados da aplicação dos questionários, aproximadamente 70% das famílias se enquadram na faixa de corte de renda. É possível que o restante tenha tido alteração de renda posteriormente ao cadastramento ou tenha havido omissão no cadastro. No entanto, pode-se afirmar que, no caso da Baixada o programa parece estar efetivamente atingindo a demanda a que foi destinado.

Figura 29. Porcentagem de famílias por faixas de renda familiar



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.



Em relação à composição familiar dos moradores as mulheres chefes de família (sem cônjuge) representam 37% dos moradores. É o segundo maior grupo, atrás apenas de chefes com cônjuge com outras pessoas no domicílio, que representam 43% das famílias.

Tabela 14. Configurações familiares - município de Itanhaém e Estado de São Paulo.

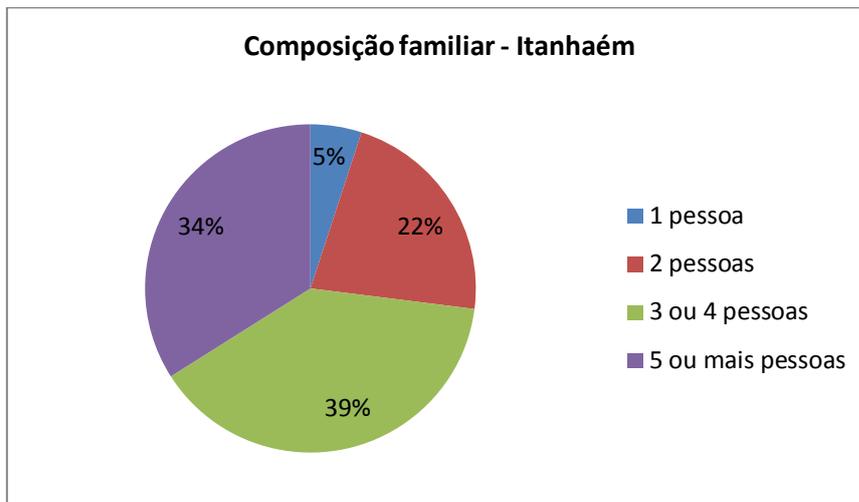
Configurações familiares		
	ESP	Itanhaém
Chefe da família que mora sozinho	4%	5%*
<i>Homens</i>	25%	60%
até 60 anos	60%	66%
acima 60 anos	40%	34%
<i>Mulheres</i>	75%	40%
até 60 anos	53%	50%
acima 60 anos	47%	50%
<i>Existência de pessoa com deficiência</i>	8%	50%
Chefe e Cônjuge	9%	8%
<i>Existência de pessoa com deficiência</i>	13%	12%
Chefe e Cônjuge com outras pessoas no domicílio	51%	43%
com pessoas de 0 a 29 anos	79%	100%
com pessoas de 0 a 14 anos	84%	80%
<i>Existência de pessoa com deficiência</i>	13%	14%
Mulheres chefe sem cônjuge	30%	37%
com pessoas de 0 a 14 anos	65%	70%
com pessoas de 0 a 29 anos	90%	97%
com pessoas acima 60 anos	18%	19%
<i>Existência de pessoa com deficiência</i>	17%	8%
Outros: chefes masculino com outras pessoas	5%	7%

* amostra muito pequena

Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

Estas configurações familiares se agrupam nas unidades com composições que variam de pessoas sozinha (representam apenas 5%) à famílias compostas por mais de 2 pessoas. A unidade habitacional em questão possui 44m² e 2 dormitórios.

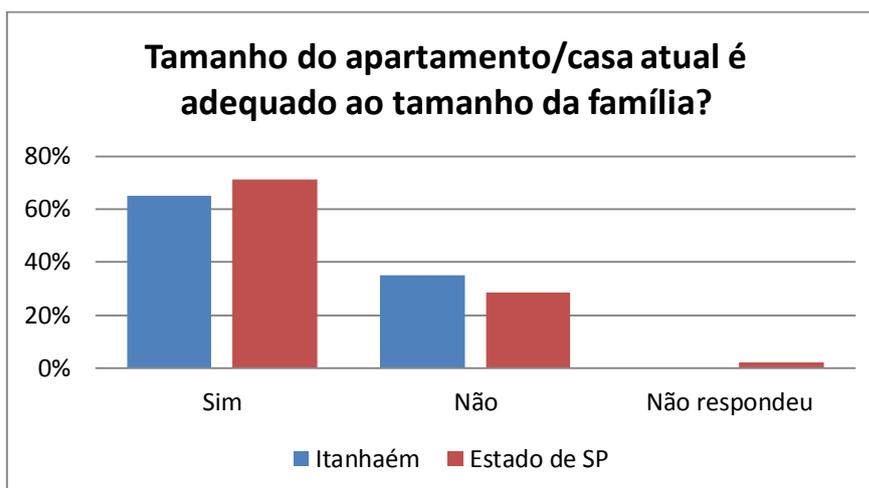
Figura 30. Composição familiar - Itanhaém



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

Considerando-se adensamento excessivo, como considera o Censo IBGE 2010, mais de 2 pessoas por dormitório, pode-se supor que a tipologia torna-se insuficiente para famílias de 5 ou mais pessoas, ou seja para 34% das famílias encontradas no empreendimento analisado. Esta percepção de adequação da moradia em relação ao tamanho da família foi comprovada no questionário realizado junto aos moradores, onde aproximadamente 35% não consideraram o apartamento atual adequado, conforme figura abaixo.

Figura 31. Adequação do tamanho do apartamento em relação ao tamanho da família - Itanhaém



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

Percepção das condições de inserção urbana

O empreendimento Residencial das Flores e das Árvores está inserido relativamente próximo ao centro da cidade. No entanto, a configuração urbana de Itanhaém segue o padrão de ocupação de segregação praia x rodovia. Separado pela Rodovia Padre Manuel da Nóbrega, as áreas com melhor acesso à infraestrutura estão localizadas nas faixas litorâneas do município. O empreendimento, apesar de relativamente próximo ao centro, está localizado em uma área pouco ocupada, caracterizada como uma área recente de expansão urbana, mas com problemas de mobilidade e acessibilidade aos equipamentos e serviços urbanos de Itanhaém.

Figura 32. Localização do Residencial das Flores e das Árvores.



Fonte Imagem: google earth, 2013.

A maior parte dos moradores vieram de áreas próximas ao centro e melhor inseridos na malha urbana, ou seja, com melhores condições de acesso aos equipamentos, serviços e emprego. Boa parte dos moradores veio de áreas relativamente próximas ao empreendimento. Quando analisamos a vulnerabilidade destas áreas, verificamos que a maior parte das moradias anteriores estão localizadas em áreas classificadas como Grupo 4 - vulnerabilidade média - de acordo com o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS)¹⁶. É a mesma classificação da área do empreendimento. Alguns ainda moravam em áreas classificadas como Grupo 2 - vulnerabilidade muito baixa, áreas com menor vulnerabilidade do que a do empreendimento em que foram morar, e Grupo 5 - vulnerabilidade alta, conforme conceituação do IPVS, apontada no quadro abaixo.

¹⁶Fundação SEADE. Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS 2010. São Paulo; 2013.

Figura 33. Classificação dos Grupos de IPVS 2010 - setores censitários com mais de 50 domicílios.

Grupos	Dimensões		IPVS2010	Situação e tipo de setores por grupo
	Socioeconômica	Ciclo de vida familiar		
1	Muito alta	Famílias jovens, adultas e idosas	Baixíssima vulnerabilidade	Urbanos e rurais não especiais e subnormais
2	Média	Famílias adultas e idosas	Vulnerabilidade muito baixa	Urbanos e rurais não especiais e subnormais
3	Média	Famílias jovens	Vulnerabilidade baixa	Urbanos e rurais não especiais e subnormais
4	Baixa	Famílias adultas e idosas	Vulnerabilidade média	Urbanos não especiais e subnormais
5	Baixa	Famílias jovens em setores urbanos	Vulnerabilidade alta	Urbanos não especiais
6	Baixa	Famílias jovens residentes em aglomerados subnormais	Vulnerabilidade muito alta	Urbanos subnormais
7	Baixa	Famílias idosas, adultas e jovens em setores rurais	Vulnerabilidade alta	Rurais

Fonte: Fundação Seade. Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS.

Nota: os setores censitários rurais do município de São Paulo foram considerados como urbanos para classificação nos grupos do IPVS 2010.

Figura 34. Localização das moradias anteriores - IPVS



O resultado da aplicação do questionário junto aos moradores mostra que há uma sensação de melhora dos serviços básicos de infraestrutura em relação à moradia anterior, enquanto os serviços e comércios que caracterizam uma melhor qualidade de inserção urbana apresentam uma sensação de piora considerável, conforme tabulação abaixo:

Tabela 15. Comparação dos serviços em relação à moradia anterior - Itanhaém

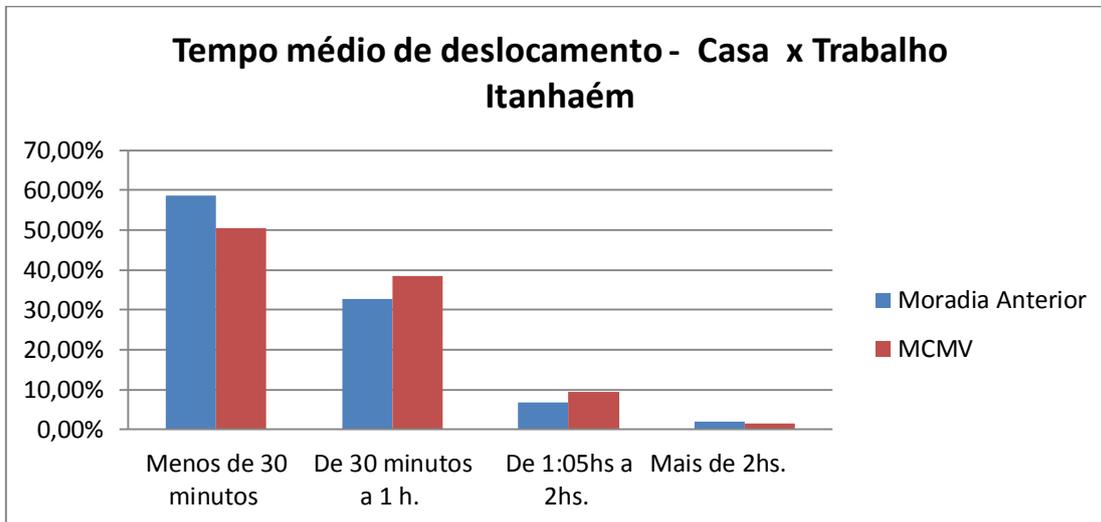
Serviço	Tipo de serviço	melhorou	piorou	igual	sem resposta
Serviços básicos de infraestrutura	1. Fornecimento de água	30,0%	6,0%	64,0%	0,0%
	2. Rede de esgoto	48,0%	8,0%	44,0%	0,0%
	3. Fornecimento de energia elétrica	33,0%	6,0%	61,0%	0,0%
	4. Coleta de lixo	40,0%	10,0%	49,0%	1,0%
	5. Transporte público	25,0%	49,0%	25,0%	1,0%
	6. Pavimentação	68,0%	8,0%	23,0%	1,0%
	7. Iluminação pública	45,0%	25,0%	35,0%	0,0%
Serviços complementares	8. Correios	5,0%	85,0%	9,0%	1,0%
	9. Telefone público	8,0%	71,0%	20,0%	1,0%
	10. Acesso de veículos	38,0%	19,0%	41,0%	2,0%
	11. Acesso de pedestres (calçada)	58,0%	20,0%	20,0%	2,0%
	12. Acesso a serviços e equipamentos sociais	20,0%	43,0%	34,0%	3,0%
	13. Acesso aos locais de comércio	14,0%	77,0%	9,0%	0,0%
	14. Acesso ao trabalho	16,0%	49,0%	28,0%	7,0%
	15. Acesso à escola	33,0%	41,0%	20,0%	6,0%
	16. Presença de Policiamento	16,0%	61,0%	22,0%	1,0%

Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

O PMCMV exige em suas normativas que o empreendimento ofereça serviços básicos de infraestrutura. O fato de o empreendimento estar em uma nova área de expansão urbana garantiu que o empreendimento efetivamente promovesse estes serviços, o que não acontece com os outros serviços. A exceção dá-se em relação à mobilidade, a avaliação em relação ao transporte público é bastante ruim, cerca de 49% dos moradores consideraram que o serviço piorou em relação à moradia anterior. O PMCMV exige que haja ao menos uma linha de ônibus que sirva o empreendimento. Esta exigência não garantiu uma boa qualidade, pois a inserção do empreendimento, apesar de relativamente próximo ao centro, é bastante segregada em relação à malha urbana. Os dados em relação ao tempo de deslocamento casa x

trabalho demonstram esta piora na mobilidade. O tempo de deslocamento aumentou para uma parcela dos moradores.

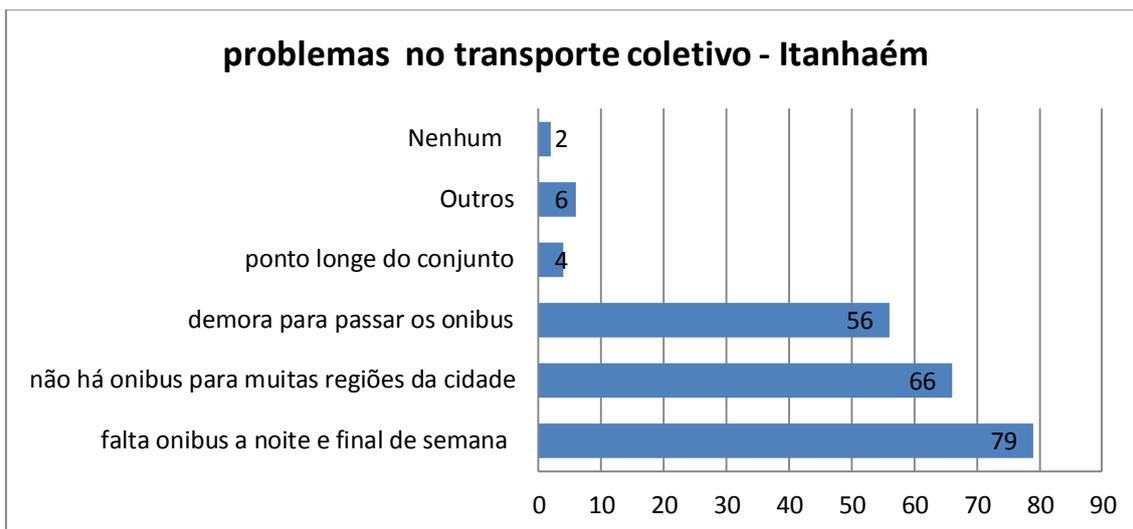
Figura 35. Tempo médio de deslocamento - Casa x Trabalho - Itanhaém



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

Dentre os problemas relatados pelos moradores em relação ao transporte público, a falta de ônibus, linhas e demora foram os mais relatados, conforme resultado do questionário.

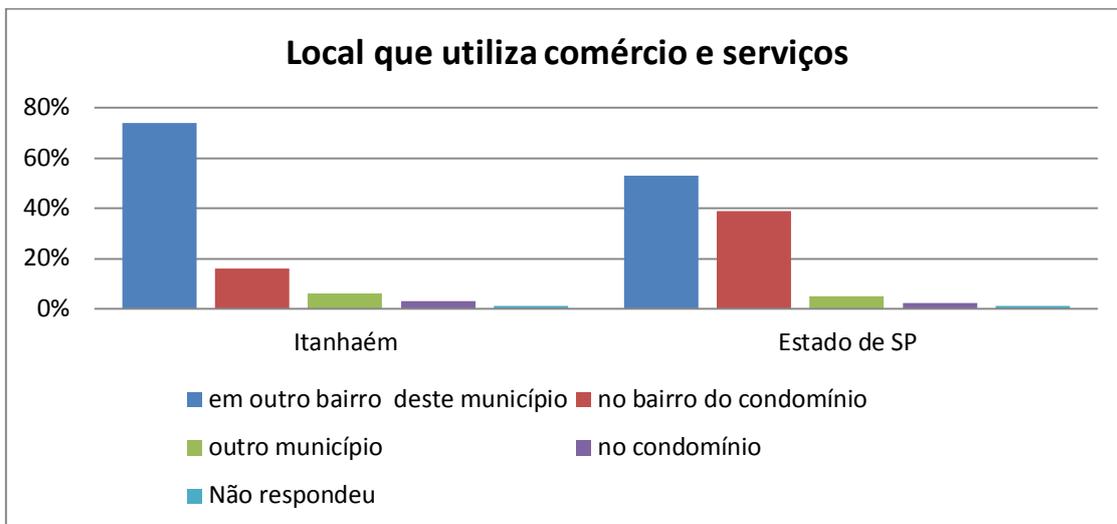
Figura 36. Principais problemas no transporte coletivo - Itanhaém



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

A piora nas condições de inserção urbana também se verifica no acesso aos comércios e serviços que os moradores utilizam no seu cotidiano. Cerca de 77% dos moradores avaliaram uma piora no acesso à estes serviços. Trata-se de uma região nova com poucos comércios e serviços, que quando presentes possuem custos maiores, fazendo com que os moradores busquem realizar suas compras em outros bairros da cidade, conforme resultado do questionário aplicado junto aos moradores. Observamos que comparativamente aos empreendimentos no Estado de São Paulo, a utilização de comércios e serviços no próprio bairro é muito mais baixa.

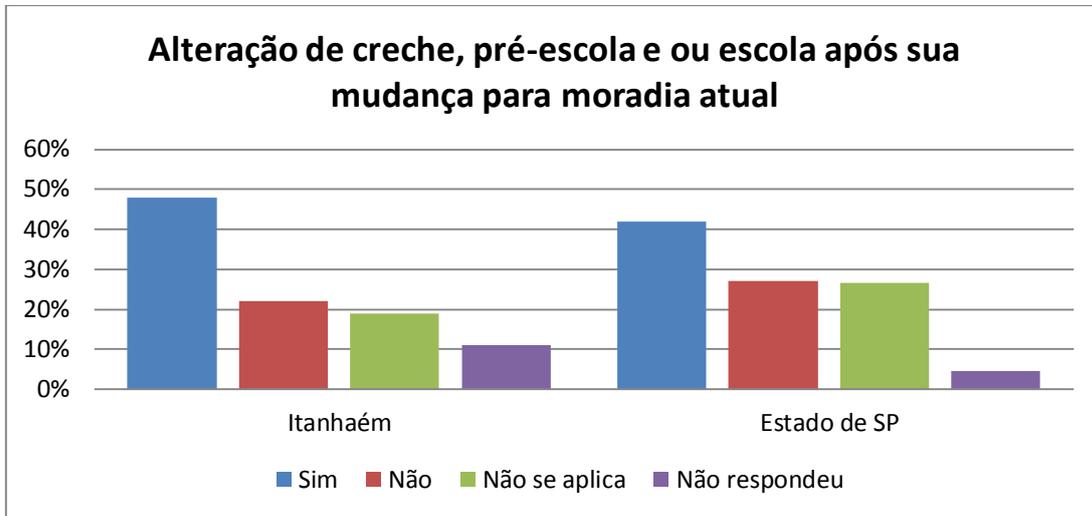
Figura 37. Local principal de acesso ao comércio e serviços - Itanhaém



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

Por ser um empreendimento de grande porte, a prefeitura construiu uma creche e escola de ensino fundamental no bairro. Isto garantiu que uma parcela dos moradores que tiveram que mudar seus filhos conseguissem vagas, no entanto, a pesquisa demonstrou que aproximadamente 20% dos moradores não conseguiram vagas nestes equipamentos.

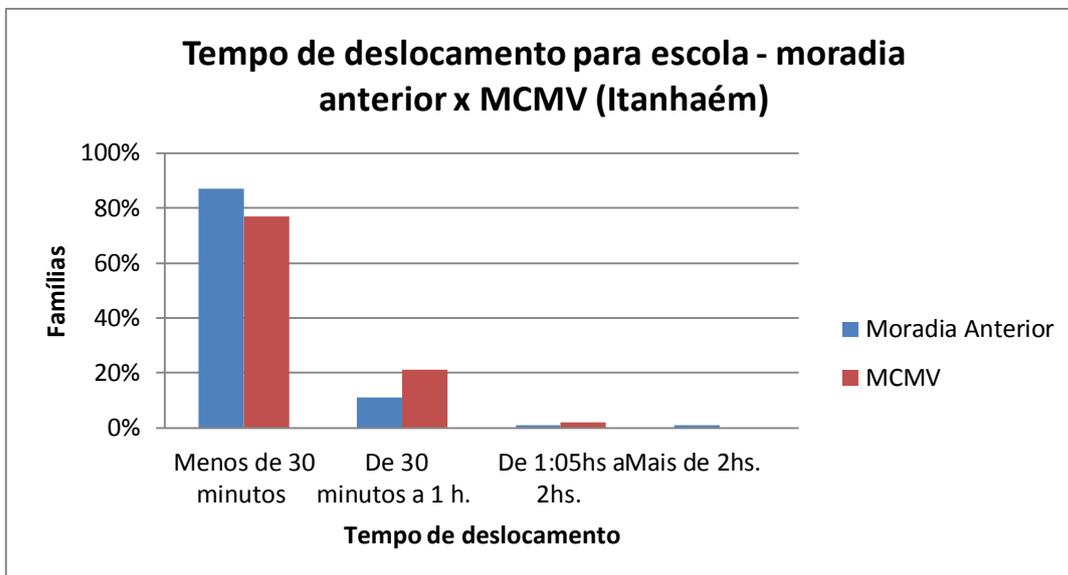
Figura 38. Necessidade de alteração de creche, pré-escola e ou escola após sua mudança para moradia atual - Itanhaém



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

A necessidade de acessar vagas em outros bairros, bem como ausência de escola de nível médio no bairro, acarretou o aumento do tempo de deslocamento entre a moradia e a escola no novo empreendimento, conforme avaliação dos moradores.

Figura 39. Tempo de deslocamento para escola - moradia anterior x MCMV -Itanhaém

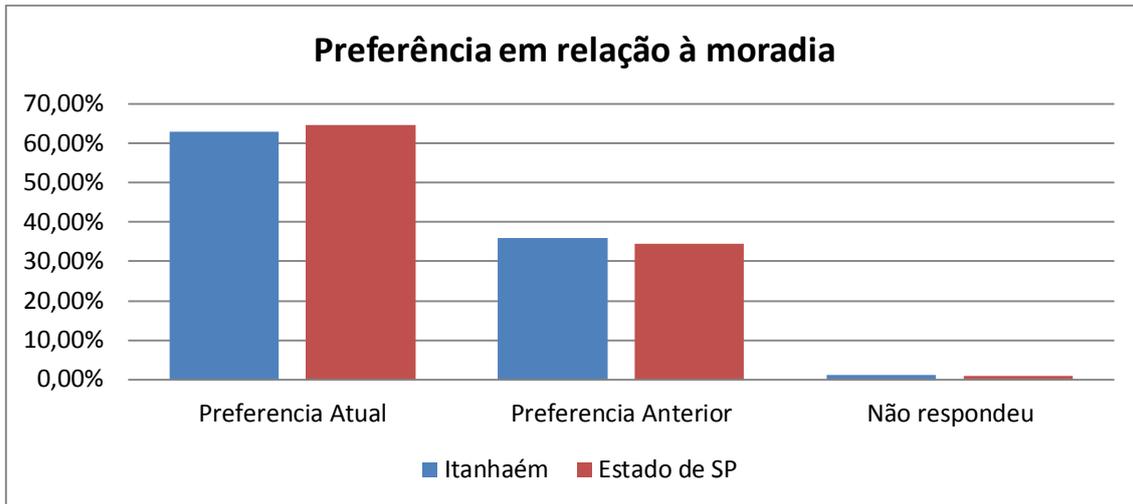


Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.



Mesmo com a sensação de piora em diversos quesitos, especialmente relacionados à qualidade de inserção urbana dos empreendimentos, a maior parte (cerca de 60%) dos moradores disse que preferem a moradia atual em relação à moradia anterior, conforme resultado do questionário.

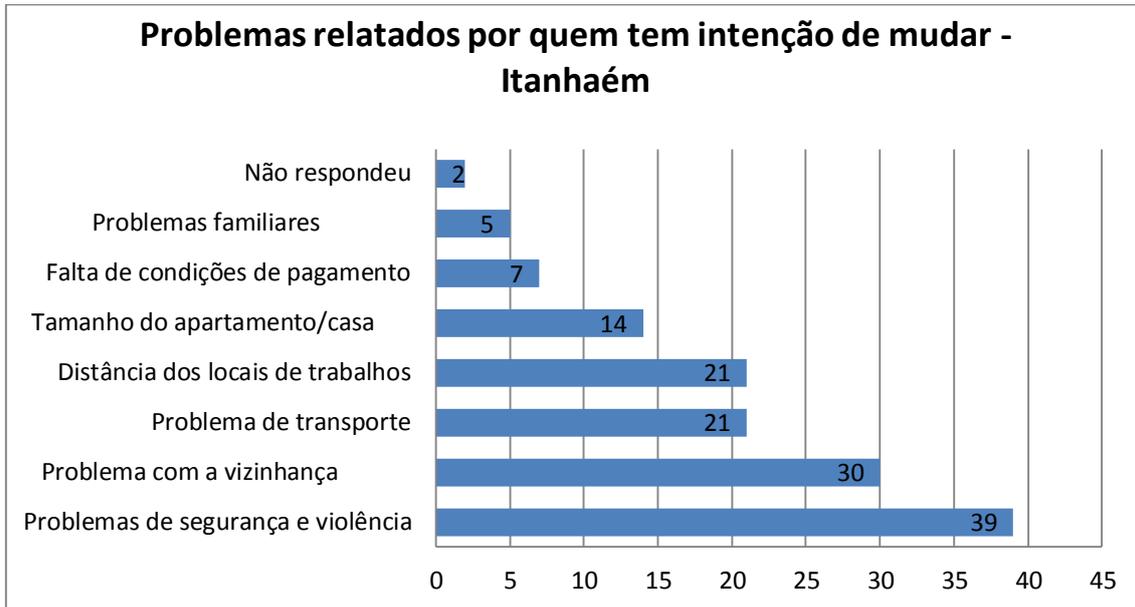
Figura 40. Preferência em relação à moradia anterior



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

Dentre os moradores que preferem a moradia anterior, 66% relataram que têm intenção em mudar-se do empreendimento. Quando perguntados sobre as razões, os principais problemas relatados estão relacionados aos problemas de segurança e violência, problemas de vizinhança, mobilidade e de acesso ao trabalho.

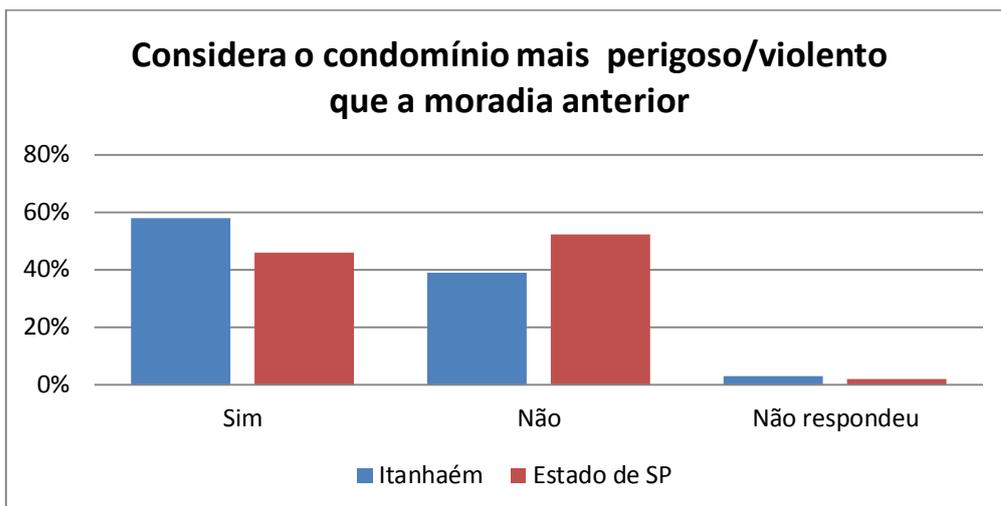
Figura 41. Problemas relatados por quem tem intenção de mudar - Itanhaém



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

A questão da violência foi uma das perguntas realizadas no questionário junto aos moradores, que apontou que cerca de 60% dos moradores consideram o condomínio em que vivem mais perigoso/violento que a moradia anterior. Embora não abordado no questionário, as entrevistas com moradores e síndicos apontam o tráfico como uma das principais causas desta sensação.

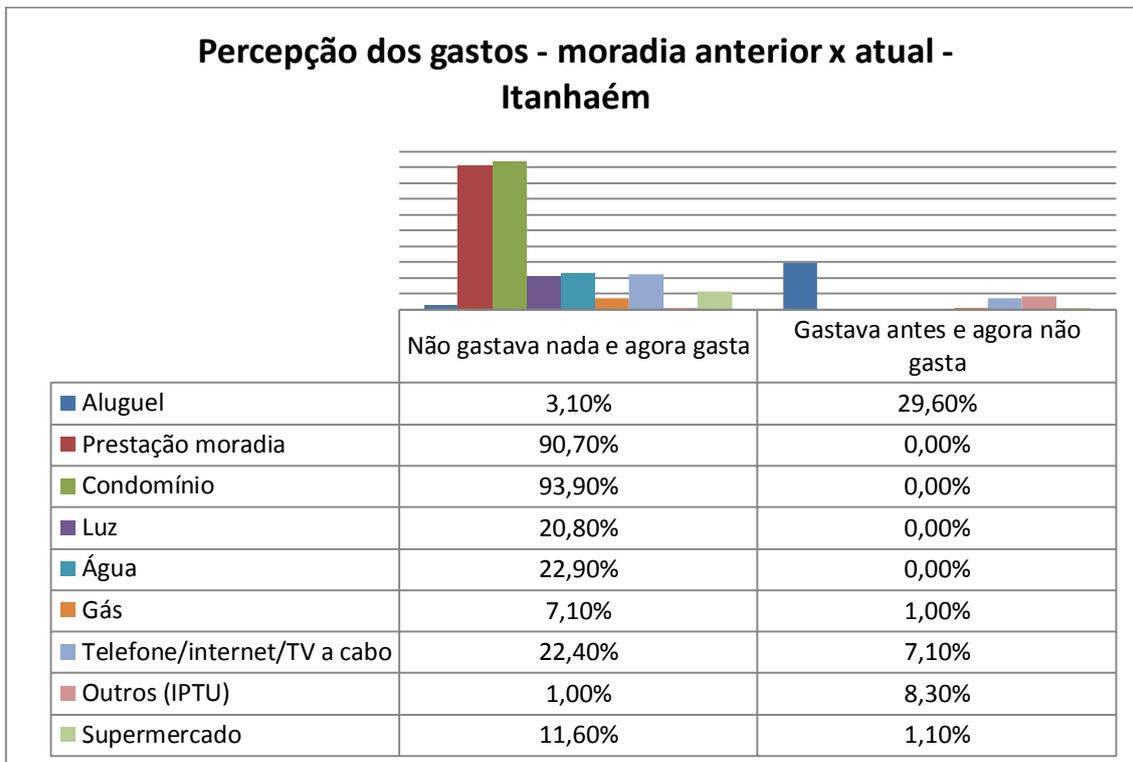
Figura 42. Sensação de violência/perigo - Itanhaém



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

A falta de condições de pagamento está entre os problemas relatados pelos moradores. Gastos com prestação de moradia e de condomínio é novidade para a maior parte dos moradores que relataram não ter gastos anteriormente e que agora existem.

Figura 43. Percepção dos gastos - moradia anterior x moradia atual - Itanhaém



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

Estes gastos configuram um baixo percentual no gasto total da moradia e de serviços que, no entanto, possuem impacto no orçamento de diversas famílias.

Tabela 16. Gasto (mediana) dos moradores por tipo de despesa

Tipo de despesa	Despesas	Moradia anterior*	Moradia Atual
Moradia	Aluguel	R\$ 0,00	R\$ 0,00
	Prestação da moradia	R\$ 0,00	R\$ 52,00
	Condomínio	R\$ 0,00	R\$ 35,00
Serviços	Luz	R\$ 44,50	R\$ 60,00
	Água	R\$ 15,00	R\$ 30,00
	Gás	R\$ 40,00	R\$ 42,50
	Telefone/internet/TV a cabo	R\$ 0,00	R\$ 0,00
	outras (ex: IPTU)	R\$ 0,00	R\$ 0,00



	supermercado (compra do mês/ alimentação)	R\$ 250,00	R\$ 300,00
TOTAL	Total	R\$ 349,50	R\$ 519,50

Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

* gasto estimado pelo morador - não foi aplicada correção pela inflação.

O empreendimento ainda é relativamente novo, com apenas 1,5 anos de moradia, no caso dos condomínios entrevistados. No entanto, para famílias de baixíssima renda, há bastante dificuldade de pagamento. A prefeitura relata que no caso de moradores oriundos de remoções emergenciais houve venda ou abandono das moradias.

“Eles não estão acostumados a pagar água, não estão acostumados a pagar luz, eles vivem de gato, né, condomínio muito menos, e não estão acostumados a viver em condomínio (...)”¹⁷

Mesmo com todos os problemas relatados e a efetiva piora na qualidade de inserção urbana dos empreendimentos, verificamos que mais de 60% dos moradores efetivamente preferem a moradia atual. Este resultado está diretamente relacionado à cultura da casa própria como símbolo de ascensão e seguridade social e econômica. Quando perguntados sobre o que mais gostavam na moradia atual, 40% responderam que ter a "casa própria" era a maior qualidade do empreendimento.

A principal conclusão sobre a qualidade de inserção urbana aponta que e em relação aos serviços básicos de infraestrutura, as normativas do PMCMV garantiram que, no caso de uma nova área de expansão urbana, o empreendimento tenha efetivamente implementado toda a infraestrutura básica necessária, o que foi avaliado positivamente pelos moradores, especialmente em comparação com suas moradias anteriores. No entanto, a avaliação em relação aos serviços complementares foi bastante negativa pelos moradores. A piora na avaliação destes serviços demonstra que são os aspectos relacionados ao direito à cidade, ou seja, à inserção urbana, acesso ao emprego, equipamentos, serviços e comércio, os quais o programa não faz menção nas suas normativas, que configuram uma piora considerável na qualidade da moradia.

4.3. Estudo de caso - São Vicente - Empreendimento Residencial São Vicente

O município de São Vicente possui uma área total de 14,8 mil hectares, sendo parte de seu território insular e outra continental. O município possui uma mancha urbana que corresponde

¹⁷Entrevista realizada com Secretário de habitação do município de Itanhaém em 25 de Julho de 2014.



16,5% de seu território (2,4 mil hectares) sendo que parte significativa do território (7 mil hectares) estão inseridos em unidades de conservação¹⁸ (47,5%). Se agregarmos a estes dados os parques, RPPM, Terra Indígena, mangues, APP hídricas e áreas com declividade superior a 45° temos que 74,5% do seu território são áreas que não são passíveis de urbanização. A maior parte do território coberto por vegetação de mata atlântica está localizada em sua área continental.

O município de São Vicente foi o primeiro município criado no Estado de São Paulo e a primeira vila fundada no Brasil, em 1532. Teve seu crescimento econômico bastante atrelado ao porto de Santos e ao polo industrial de Cubatão. Até o começo da década de 1980, São Vicente manteve elevados índices de crescimento populacional, onde as favelas proliferaram sobre os diques construídos e avançaram sobre o estuário de São Vicente, disseminando a construção sobre palafitas. Com a crise nacional na década de 80 e 90, a região perdeu importância econômica perante o estado de São Paulo. Nestas mesmas décadas, toda a parte insular do município já estava totalmente ocupada, não restando mais nenhum dos fragmentos vazios, ao mesmo tempo em que se inicia uma ocupação mais intensa da sua área continental. Na década de 1990, o crescimento populacional do município desacelerou, ainda que se observe na área insular um avanço na ocupação dos morros. Na área continental, o movimento de crescimento no entorno das áreas ocupadas anteriormente permaneceu, criando novos bairros. Na década de 2000, a taxa de crescimento populacional decresceu ainda mais, chegando a menos de 1% ao ano.

O município de São Vicente possui uma população 332 mil habitantes (CENSO IBGE, 2010). De acordo com dados do Censo 2010, cerca de 82% dos domicílios (101,7mil) recenseados de São Vicente são de considerados permanentes e apenas 11,6 mil são classificados como domicílios de uso ocasional. Entre 2000 e 2010, o crescimento dos domicílios de uso permanente em São Vicente foi de 14%, enquanto os domicílios de uso ocasional diminuíram, indicando fixação crescente de moradores no município. Os domicílios de uso ocasional estão concentrados nos setores censitários mais próximos à orla marítima. O município de São Vicente, diferentemente da maior parte dos municípios do litoral paulista, não possui o turismo balneário como um importante segmento da economia local, mas beneficia-se indiretamente da atividade turística, especialmente de curta duração.

A urbanização de São Vicente concentrou-se, mais intensamente, na área insular, cujo território é dividido com o município vizinho de Santos. É um município com uma verticalização significativa, que ocorreu concomitantemente com a vizinha Santos, porém sempre com menor intensidade. No entanto, esta tendência tende a se alterar uma vez que o território de Santos está cada vez mais saturado com a constante valorização de seu solo urbano.

A segregação sócio espacial no município é percebida num claro desequilíbrio na ocupação de seu território. A classe social de média e alta renda ocupam as áreas valorizadas próximas à

¹⁸ fonte: ICMBio, 2011.

orla da praia, com cobertura satisfatória de infraestrutura urbana. No entanto, as famílias de baixa renda estão distribuídas em áreas periféricas, tanto na área insular quanto na área continental do município, onde a presença de infraestrutura é precária e muitas vezes inexistente. De acordo com o PLHIS, foram identificados no município 39 assentamentos precários, sendo 13 favelas, 25 loteamentos irregulares e 01 assentamento rural, totalizando 27.266 domicílios. Destes, 60% encontra-se na porção insular, distribuídos em 23 assentamentos e 40% em 15 núcleos na área continental¹⁹. É nesta área que estão localizados os dois empreendimentos do PMCMV destinados para a faixa 1 no município, conforme mapa abaixo.

Figura 44. Assentamentos precários e localização do empreendimento São Vicente I e II



Processo de produção

Tanto o empreendimento residencial São Vicente I quanto o São Vicente II foram produzidos pela construtora Cury, tanto na compra dos terrenos quanto na produção das edificações. O município somente teve atuação na aprovação do projeto e na seleção da demanda através do cadastro municipal. Estes foram os únicos dois empreendimentos realizados pela Cury na Baixada Santista.

¹⁹ Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de São Vicente, 2009.



A Cury é uma das poucas empresas de capital aberto que atuaram no PMCMV na Baixada Santista. A construtora realizou uma “joint venture” em 2007 com a Cyrela Brazil Realty, a gigante da incorporação brasileira que buscava diversificar sua atuação voltada principalmente para alta renda através de uma empresa especializada no habitação para baixa renda (Baravelli, 2014). A construtora não tinha histórico de atuação na Baixada Santista e, de acordo com gestores da Regional da Baixada da CAIXA, a experiência da empresa não foi bem sucedida em função tanto de problemas durante a execução da obra que se desdobraram em problemas construtivos, quanto na gestão do empreendimento. .

*"Agora São Vicente teve alguns adiamentos, começou a ficar uma relação muito desgastada entre a prefeitura, a CAIXA, e a Cury. Então eu acho que a gente não entregou o empreendimento com a qualidade possível, por conta de pressa, por conta de eles terem se perdido no final da obra, e a gente não conseguiu atestar vistoria ok em todos os apartamentos, porque o tempo também não permitiu."*²⁰

Além das dificuldades de viabilização do empreendimento por uma grande construtora, a prefeitura também enfrenta dificuldades para implementar o programa. De acordo com a Prefeitura, há grande dificuldade de viabilizar empreendimentos de interesse social no município em função da escassez e do alto custo dos terrenos. A própria legislação de uso e ocupação também é apontado como um limitador.

*"(...) aqui em São Vicente, você pode fazer o térreo mais quatro sem elevador, garagem de 1 para 3, porque o grande problema da Baixada Santista é o custo [do empreendimento], nós não conseguimos fechar custo pra construir, porque nós não temos área. Então é a regra do mercado, quanto menos você tem pra ofertar, mais caro fica. Então a gente tem grande dificuldade de produzir unidades, e área pública nós não temos quase nada, muito pouco. Então uma das questões pra tentar atrair, porque esses [empreendimentos] que foram incluídos estão nos R\$ 62 mil [de valor da unidade] ainda, que é do processo antigo, tanto é que a empresa falou que não faz mais, nessas condições não faz, mesmo indo pra R\$ 76 mil [de valor da unidade] no Governo Federal e mesmo o Governo do Estado podendo colocar mais R\$ 20 mil. Se a gente hoje construir um banco de terra, com o que nós teríamos de terra ainda pra comprar, não consegue fechar a conta."*²¹

O empreendimento São Vicente I é um empreendimento de grande porte composto por 500 unidades em um só condomínio. O empreendimento é dividido em 25 blocos, sendo 20 unidades habitacionais por bloco com tipologia de térreo mais 4 andares. O empreendimento está localizado na parte continental do município, onde se localizam diversos conjuntos habitacionais construídos nos últimos 20 anos.

²⁰ Entrevista realizada com gestor da Regional da Baixada Santista - CAIXA em 29 de Agosto e 2014.

²¹ Entrevista realizada com o Secretário de Habitação de São Vicente - 27 de Julho de 2014.



O empreendimento passou pelos trâmites institucionais da Caixa quanto à viabilidade do empreendimento. Para aprovação da prefeitura a empreiteira teve que realizar alguns ajustes em relação ao código de obras. O maior papel da prefeitura, no caso do Residencial São Vicente I, foi para a seleção da demanda.

Critérios de seleção de demanda e de atendimento

A Prefeitura abriu um cadastro de demanda habitacional municipal em 2009. O processo de inscrição foi aberto de forma presencial e também pela internet. De acordo com a Prefeitura, cerca de 20mil famílias se inscreveram com expectativa de conseguir uma moradia através de sorteio. Efetivamente, no caso do empreendimento em estudo, 50% dos moradores vieram da demanda "aberta" do cadastro através de sorteio e 50% foi de demanda dirigida por critérios de seleção. No entanto, em ambos os casos, o morador passou por um longo processo de análise junto à prefeitura e à CAIXA que realiza a aprovação final do mutuário.

“É, são três processos (...) ele vai fazer primeiro o CadÚnico, que gera o NIS. Fez esse primeiro procedimento, ele vai pra um segundo procedimento que é uma pesquisa da Caixa que chama pesquisa SITA (Sistema de Tratamento de Arquivos Habitacionais), que verifica a renda do sujeito, se ele tem outro imóvel... Feito esse processo, aí é a Caixa que faz pelo sistema online, então nós geramos o NIS e mandamos para a pesquisa SITA, ela gera essa pesquisa e a Caixa nos dá uma devolutiva, que a devolutiva é, tem dois níveis e eu não sei propriamente a palavra correta, mas é como se fosse um ‘deferido’ e a outra ‘irregular’, e devolve pra nós quando não dá certo. E nós fazemos o que? Fazemos contato com a família, mas nós não temos acesso ao motivo real que foi indeferido, ele tem que ir até a agência da Caixa e em alguns casos é possível regularizar e em outros não. (...) Esse que foi aprovado, vai pra uma terceira fase que se chama Dossiê, em que é formado o processo dele material, vamos dizer assim, ele traz toda a documentação, comprovante de renda, toda a papelada. Esse Dossiê vai pra Gilie Campinas, porque a sede é da Caixa em Campinas que trata disso, que é o mesmo órgão que cuidava do PAR, é um órgão que a sede deles fica em Campinas, então vão pra lá esses Dossiês, e aí eles fazem a análise desses Dossiês e nessa terceira fase é que eles falam se está apto ou não a ser contratado. Ele passa por todo esse processo e esse processo é junto com a Caixa e a gente vai fazendo junto com a Caixa. Esse é o processo de seleção. Depois para o processo de entrega também é feito em conjunto com a Caixa.”²²

De acordo com a prefeitura, este processo é realizado tanto para a demanda aberta quanto para a dirigida. NO momento da pesquisa o município estava passando por um processo de discussão quanto aos critérios para trabalhar melhor o cadastro, incluindo novas informações como vulnerabilidade, territorialidade, dentre outros de forma a direcionar melhor a demanda. No entanto, estes critérios não foram considerados para o empreendimento estudo de caso. De acordo com a prefeitura esta é uma das diferenças entre o PAC e o PMCMV, o

²² Entrevista realizada com o Secretário de Habitação de São Vicente - 27 de Julho de 2014.



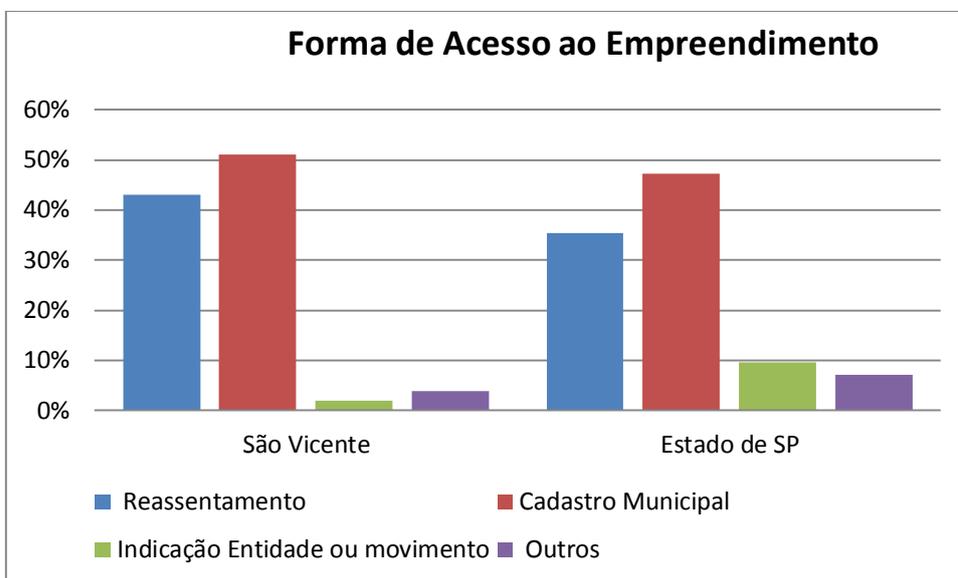
primeiro está diretamente atrelado à uma política de reurbanização/remoção. No caso de São Vicente, a maior parte são palafitas que foram removidas integralmente.

"Primeiro que o do PAC é um público único, eu estou removendo 200 famílias daqui e vou transferi-las pra cá, então são pessoas do mesmo nível cultural, com os mesmos tipos de relação, é uma situação. No MCMV eu trago famílias de tudo quanto é lugar."

23

Efetivamente, os resultados do questionário aplicado junto aos moradores demonstram que aproximadamente 50% dos moradores acessaram o programa através do cadastro, cerca de 40% vieram de reassentamento e o restante através de indicação de movimentos e outras formas.

Figura 45. Forma de Acesso ao empreendimento - São Vicente

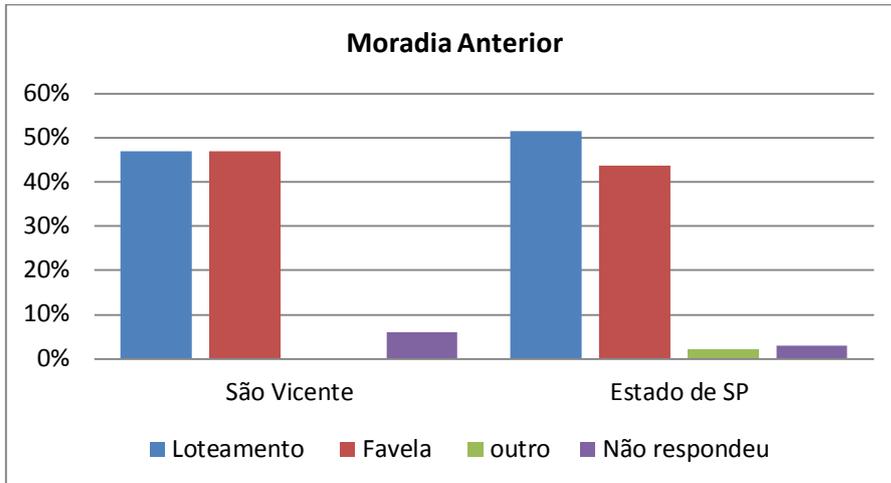


Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

Ao observarmos a origem dos moradores, os dados também são coerentes com a forma de acesso, cerca de 45% possuía moradia em favela e outros 45% de loteamento. O número é bastante similar ao praticado no Estado de São Paulo.

²³ Entrevista realizada com o Secretário de Habitação de São Vicente - 27 de Julho de 2014.

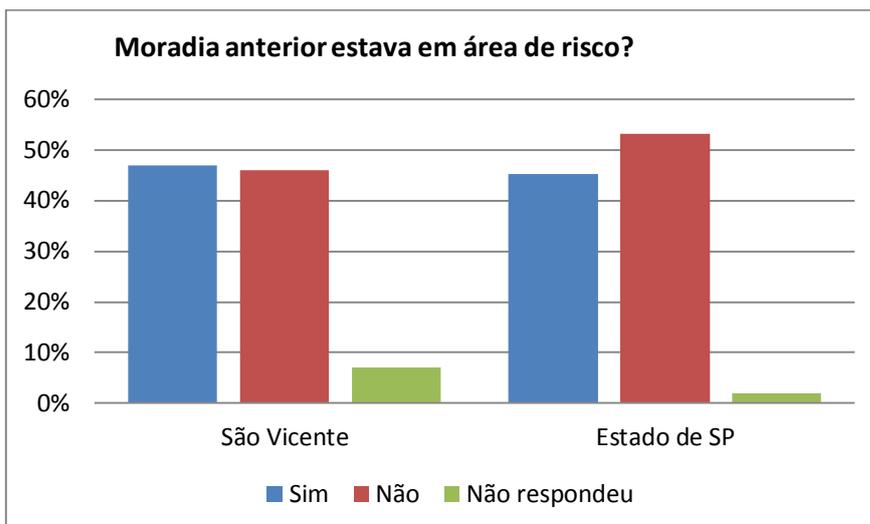
Figura 46. Local da moradia anterior - São Vicente



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polís.

O mesmo é observado em relação aos moradores oriundos de área de risco. A porcentagem é bastante similar ao de moradores de favelas. De acordo com a prefeitura, parte da demanda dirigida veio da intervenção em núcleos, foram três canais que tiveram remoções de famílias de palafitas além de famílias indicadas pelo CRAS, que também estão dentro do perfil estabelecido pelo Governo Federal: estado de vulnerabilidade e em situação de risco. O questionário apontou que aproximadamente 47% vieram de áreas de risco, conforme figura abaixo.

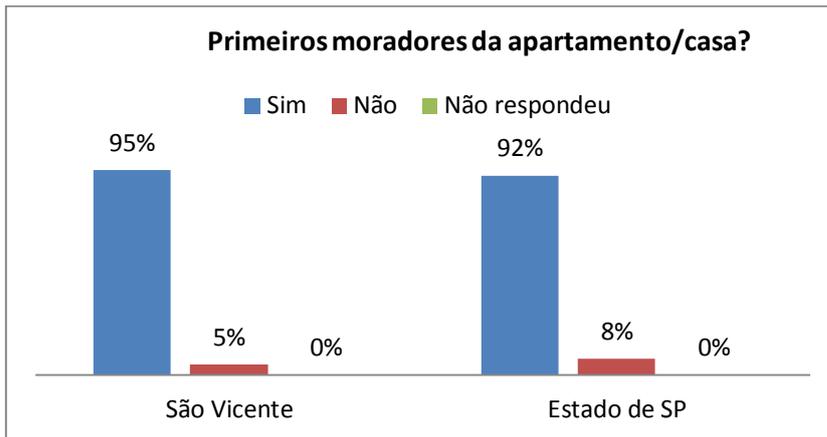
Figura 47. Situação de risco na moradia anterior - São Vicente



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polís.

No questionário aplicado junto aos moradores buscou-se verificar se os moradores eram efetivamente os primeiros ou se o apartamento em questão havia sido repassado. Os resultados mostram que a maior parte efetivamente são de primeiros moradores, sendo que 5% já seriam de repasse de imóvel.

Figura 48. Porcentagem de moradores que se consideram primeiros moradores -São Vicente



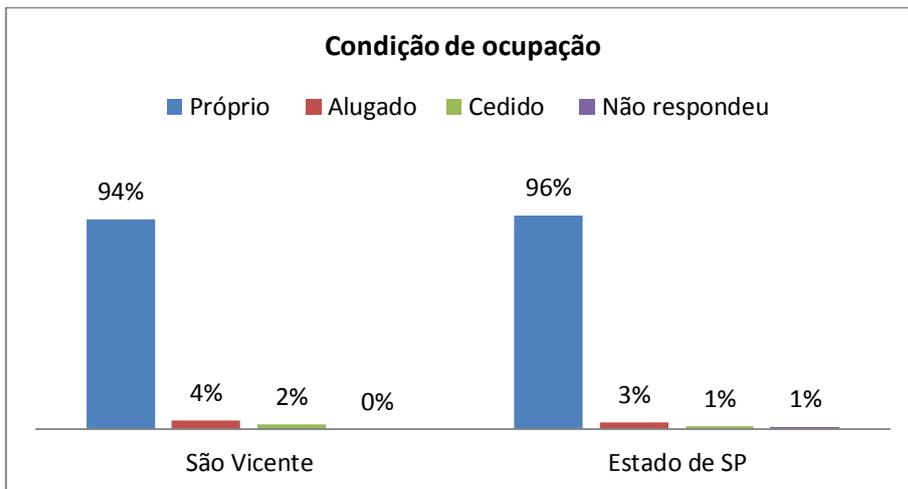
Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

Outra pergunta realizada junto aos moradores buscou verificar se há sublocação ou repasse dos imóveis. De acordo com o síndico há vários casos de moradores que revenderam suas moradias: *"Acredito que devam ter entre 60 e 70 apartamentos vendidos já. Na maioria das vezes as pessoas não se adaptaram aqui, porque aqui não é fácil."*²⁴

Esta estimativa do síndico indica que mais de 10% das unidades teriam sido revendidas. Cerca de 94% dos moradores se declararam proprietários da moradia, pois muitos moradores que compraram de forma irregular, se consideram moradores do apartamento. Apenas 6% dos imóveis foram declarados como alugados ou cedidos.

²⁴ Entrevista realizada junto ao Síndico do condomínio São Vicente I - 06 de outubro de 2013.

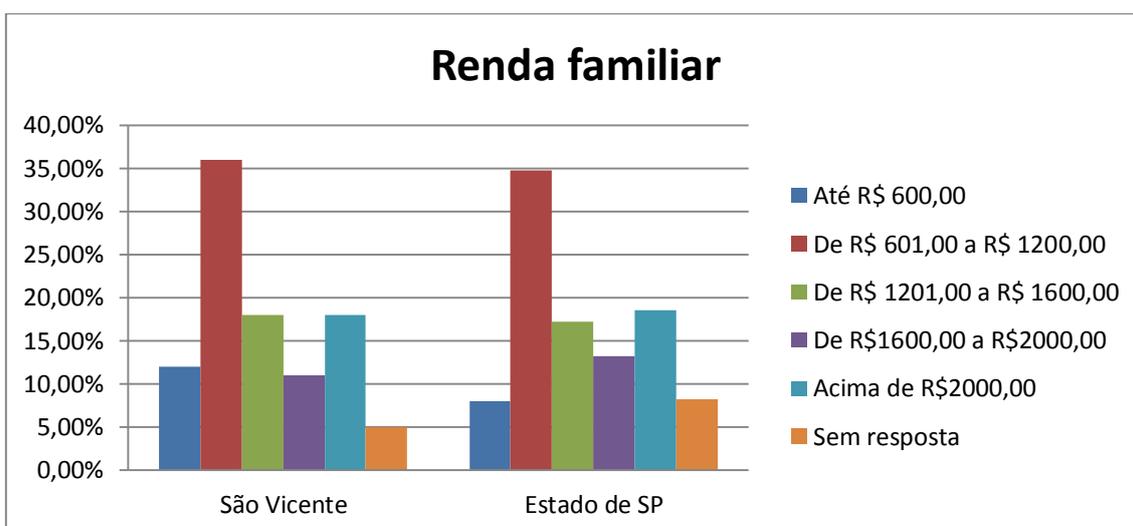
Figura 49. Condição de ocupação da moradia atual - São Vicente



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

Como vimos no item anterior, no empreendimento em questão, além de remoção de área de risco, o município utilizou apenas outros dois critérios de priorização da seleção da demanda: faixa de renda de corte (R\$1600,00) e vulnerabilidade. A pesquisa realizada com os moradores possibilitou traçar o perfil destes moradores. De acordo com os resultados da aplicação dos questionários, aproximadamente 60% das famílias se enquadram na faixa de corte de renda. É possível que o restante tenha tido alteração de renda posteriormente ao cadastramento ou tenha havido omissão no cadastro. No entanto, pode-se afirmar que, no caso de São Vicente o programa parece estar atingindo parcialmente a demanda a que foi destinado.

Figura 50. Porcentagem de famílias por faixas de renda familiar - São Vicente



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.



Em relação à composição familiar dos moradores as mulheres chefes de família (sem cônjuge) representam 30% dos moradores. É o segundo maior grupo, atrás apenas de chefes com cônjuge com outras pessoas no domicílio, que representam 52% das famílias.

Tabela 17. Configurações familiares - município de São Vicente e Estado de São Paulo.

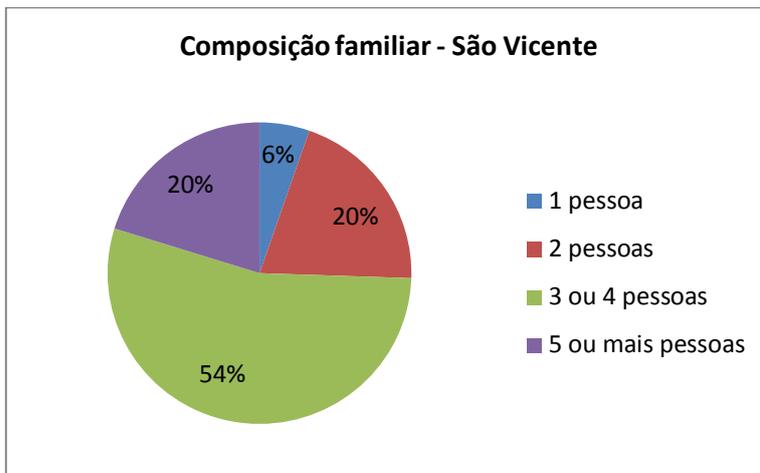
Configurações familiares		
	ESP	São Vicente
Chefe da família que mora sozinho	4%	5%
<i>Homens</i>	25%	20%
até 60 anos	60%	0%
acima 60 anos	40%	100%
<i>Mulheres</i>	75%	80%
até 60 anos	53%	25%
acima 60 anos	47%	75%
<i>Existência de pessoa com deficiência</i>	8%	0%
Chefe e Cônjuge	9%	10%
<i>Existência de pessoa com deficiência</i>	13%	11%
Chefe e Cônjuge com outras pessoas no domicílio	51%	52%
com pessoas de 0 a 29 anos	79%	94%
com pessoas de 0 a 14 anos	84%	86%
<i>Existência de pessoa com deficiência</i>	13%	14%
Mulheres chefe sem cônjuge	30%	30%
com pessoas de 0 a 14 anos	65%	71%
com pessoas de 0 a 29 anos	90%	79%
com pessoas acima 60 anos	18%	32%
<i>Existência de pessoa com deficiência</i>	17%	21%
Outros: chefes masculino com outras pessoas	5%	3%

* amostra muito pequena

Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

Estas configurações familiares se agrupam nas unidades com composições que variam de pessoas sozinha (representam apenas 6%) à famílias compostas por mais de 2 pessoas. A unidade habitacional em questão possui 42m² e 2 dormitórios.

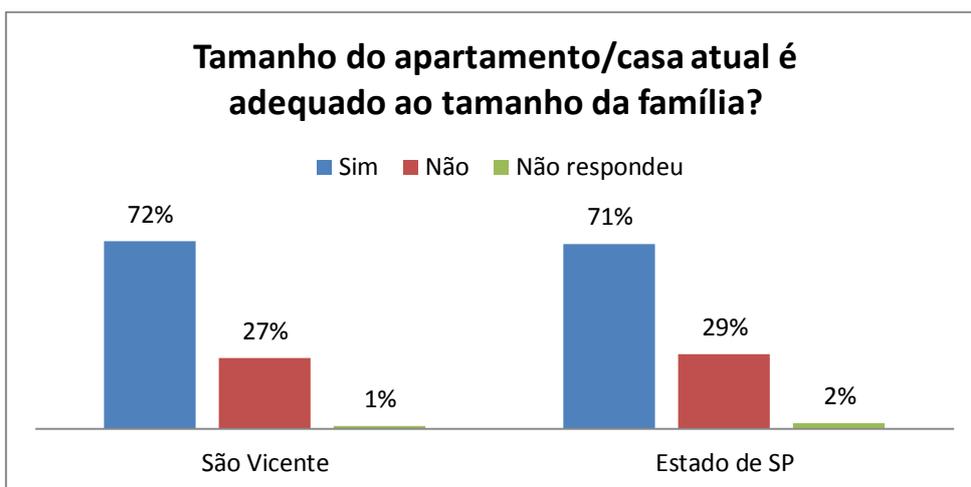
Figura 51. Composição familiar -São Vicente



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

Considerando-se adensamento excessivo, como considera o Censo IBGE 2010, mais de 2 pessoas por dormitório, pode-se supor que a tipologia torna-se insuficiente para famílias de 5 ou mais pessoas, ou seja para 20% das famílias encontradas no empreendimento analisado. Esta percepção de adequação da moradia em relação ao tamanho da família foi comprovada no questionário realizado junto aos moradores, no entanto, o número de famílias que não consideram o apartamento atual adequado é um pouco maior, atingindo 27% das famílias, conforme figura abaixo.

Figura 52. Adequação do tamanho do apartamento em relação ao tamanho da família - São Vicente



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

Percepção das condições de inserção urbana

O empreendimento Residencial São Vicente I está inserido na parte continental do município num bairro chamado Samaritá, distante cerca de 11km do centro de São Vicente. Trata-se de uma região, além de distante, isolada de outros centros urbanos por barreiras físicas e naturais. É uma região que cresceu muito nos últimos 20 anos em função da implementação de novos conjuntos habitacionais, que no entanto, não foi acompanhada da adequada infraestrutura urbana, conforma relata a prefeitura de São Vicente.

"(...)Samaritá era um distrito pequenininho que nos últimos dez anos cresceu 216%, porque os conjuntos foram para lá. Agora a infraestrutura não acompanhou, e aí começam os problemas que também interferem nessa questão da família permanecer lá ou não, porque se não tiver transporte, não tiver vaga de escola, se não tiver vaga para o atendimento de acolhimento em uma política de saúde, o sujeito vai embora também."²⁵

Figura 53. Localização do Empreendimento - São Vicente



Fonte: imagem google maps.

A maior parte dos moradores vieram de áreas próximas ao centro e muito melhor inseridos na malha urbana, ou seja, com melhores condições de acesso aos equipamentos, serviços e emprego. Quando analisamos a vulnerabilidade destas áreas, verificamos que a maior parte das moradias anteriores estão localizadas em áreas classificadas como Grupo 2 ou 3 - de vulnerabilidade muito baixa ou baixa, de acordo com o Índice Paulista de Vulnerabilidade

²⁵ Entrevista Secretário de Habitação de São Vicente em 24 de julho de 2014.

Social (IPVS)²⁶. Já a região que se encontra o novo empreendimento está classificada como Grupo 5 – vulnerabilidade muito alta, conforme conceituação do IPVS, apontada no quadro abaixo.

Grupos do IPVS 2010 – setores censitários com mais de 50 domicílios

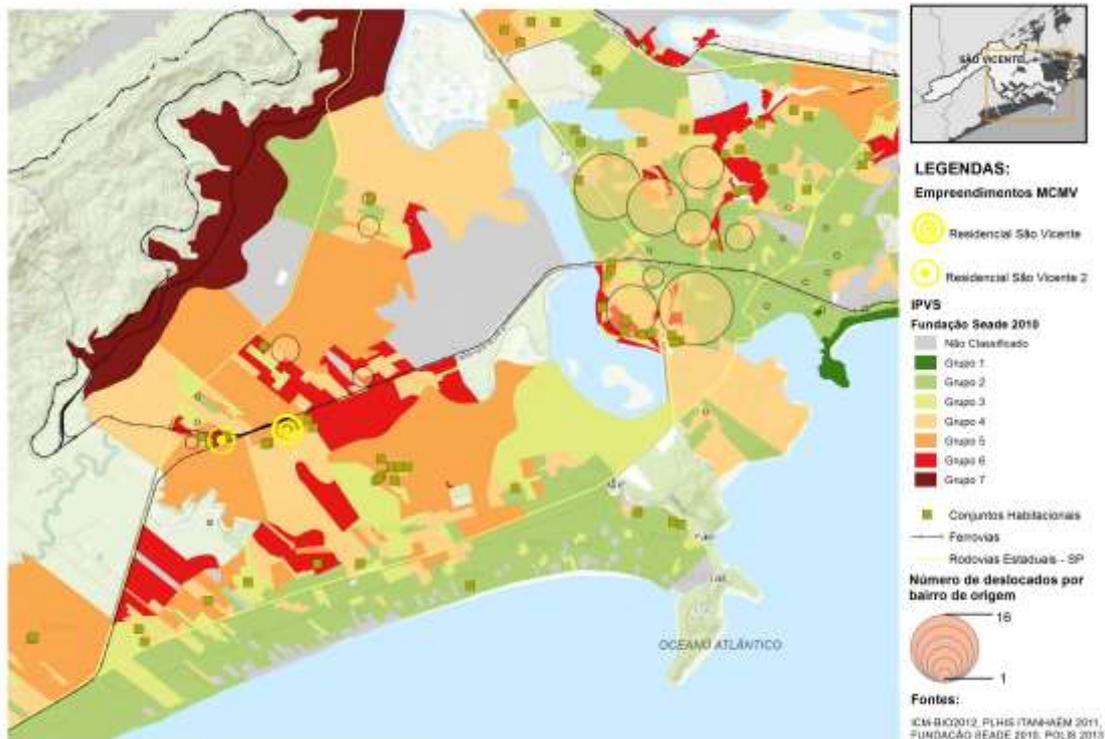
Grupos	Dimensões		IPVS2010	Situação e tipo de setores por grupo
	Socioeconômica	Ciclo de vida familiar		
1	Muito alta	Famílias jovens, adultas e idosas	Baixíssima vulnerabilidade	Urbanos e rurais não especiais e subnormais
2	Média	Famílias adultas e idosas	Vulnerabilidade muito baixa	Urbanos e rurais não especiais e subnormais
3	Média	Famílias jovens	Vulnerabilidade baixa	Urbanos e rurais não especiais e subnormais
4	Baixa	Famílias adultas e idosas	Vulnerabilidade média	Urbanos não especiais e subnormais
5	Baixa	Famílias jovens em setores urbanos	Vulnerabilidade alta	Urbanos não especiais
6	Baixa	Famílias jovens residentes em aglomerados subnormais	Vulnerabilidade muito alta	Urbanos subnormais
7	Baixa	Famílias idosas, adultas e jovens em setores rurais	Vulnerabilidade alta	Rurais

Fonte: Fundação Seade. Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS.

Nota: os setores censitários rurais do município de São Paulo foram considerados como urbanos para classificação nos grupos do IPVS 2010.

²⁶Fundação SEADE. Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS 2010. São Paulo; 2013.

Figura 54. São Vicente - Localização das moradias anteriores - IPVS



O resultado da aplicação do questionário junto aos moradores mostra a piora no enquadramento de vulnerabilidade verificado se reflete na sensação dos moradores. Os moradores apontaram uma sensação de melhora em apenas dois serviços básicos de infraestrutura em relação à moradia anterior: rede de esgoto e coleta de lixo. Abastecimento de água, transporte público e iluminação pública foram classificados como piores em relação à moradia anterior pela maior parte dos moradores. O mesmo acontece em relação aos serviços e comércios que poderiam caracterizar uma melhor qualidade de inserção urbana. Todos foram considerados piores em relação à moradia anterior, conforme tabulação abaixo:

Tabela 18. Comparação dos serviços em relação à moradia anterior - São Vicente

Serviço	Tipo de serviço	melhorou	piorou	igual	sem resposta
Serviços básicos de infraestrutura	1. Fornecimento de água	14,0%	57,0%	29,0%	0,0%
	2. Rede de esgoto	47,0%	8,0%	45,0%	0,0%
	3. Fornecimento de energia elétrica	22,0%	17,0%	61,0%	0,0%
	4. Coleta de lixo	35,0%	19,0%	46,0%	0,0%
	5. Transporte público	4,0%	88,0%	7,0%	1,0%
	6. Pavimentação	31,0%	39,0%	29,0%	1,0%
	7. Iluminação pública	17,0%	46,0%	37,0%	0,0%
complementares	8. Correios	20,0%	32,0%	47,0%	1,0%
	9. Telefone público	8,0%	52,0%	34,0%	6,0%



10. Acesso de veículos	19,0%	48,0%	27,0%	6,0%
11. Acesso de pedestres (calçada)	16,0%	56,0%	28,0%	0,0%
12. Acesso a serviços e equipamentos sociais	12,0%	61,0%	26,0%	1,0%
13. Acesso aos locais de comércio	6,0%	82,0%	12,0%	0,0%
14. Acesso ao trabalho	5,0%	78,0%	13,0%	4,0%
15. Acesso à escola	13,0%	52,0%	22,0%	13,0%
16. Presença de Policiamento	22,0%	41,0%	33,0%	4,0%

Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

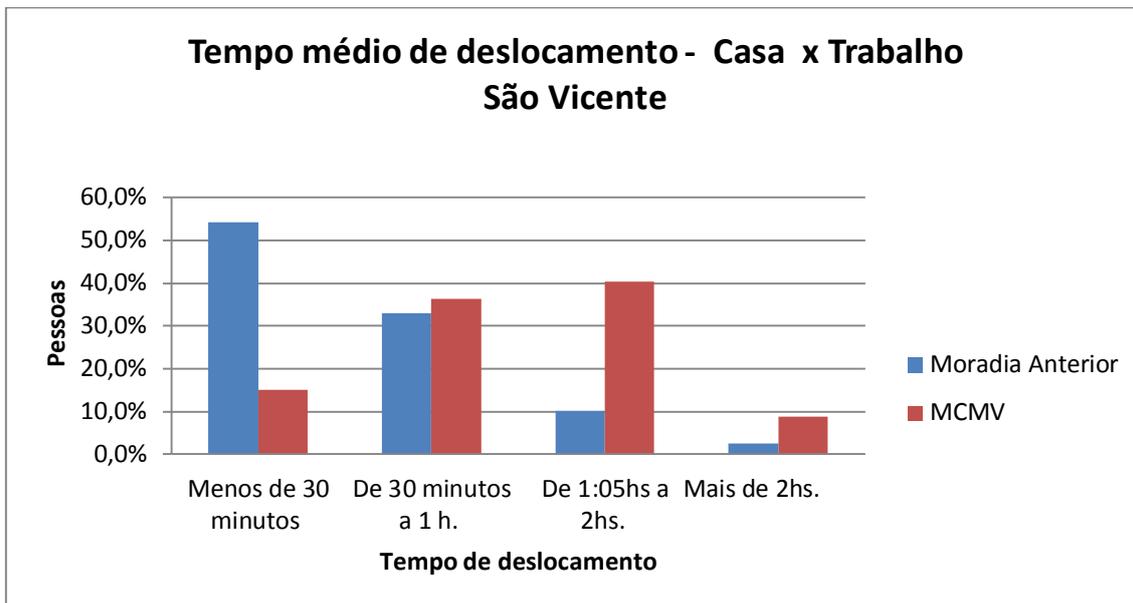
O PMCMV exige em suas normativas que o empreendimento ofereça serviços básicos de infraestrutura. O fato do empreendimento estar em uma área já urbanizada é suficiente para a aprovação do projeto, que não exige estudos de adensamento ou capacidade de suporte do sistema instalado. Desta forma, ao invés de garantir o serviço adequado, ao aumentar o número de moradores na região, provoca uma piora na qualidade dos serviços, uma vez que este já não era suficiente para a situação pré-existente. A percepção dos moradores é corroborada pelo síndico do empreendimento:

*"É assim, tem uma UBS. O Pronto socorro mesmo é longe, é no bairro vizinho, no Parque das Bandeiras, na área continental. Na UBS só tem clínico geral. No PS dá pra ir andando, mas para quem está ruim é uma eternidade! (...) é insuficiente! Como vieram para cá 500 famílias, quase 3000 pessoas, o que tem não supre nem o número que de pessoas que tem aqui dentro! Mais as outras famílias do bairro todo. Então teria que ter mais transporte, mais creche, uma UBS mais, tudo tinha que ter mais. O que tem aqui supria a necessidade do bairro, só que não supri a necessidade das 500 famílias a mais que vieram morar aqui."*²⁷

Chama a atenção ainda a avaliação extremamente negativa em relação à mobilidade, a avaliação em relação ao transporte público é bastante ruim, cerca de 88% dos moradores consideraram que o serviço piorou em relação à moradia anterior. O PMCMV exige que haja ao menos uma linha de ônibus que sirva o empreendimento. Esta exigência não garantiu uma boa qualidade, pois a inserção do empreendimento é bastante distante e segregada em relação aos centros de comércio, serviços e empregos. Os dados em relação ao tempo de deslocamento casa x trabalho demonstram esta piora na mobilidade. O tempo de deslocamento aumentou consideravelmente para uma grande parcela dos moradores, conforme gráfico abaixo.

²⁷ Entrevista realizada junto ao Síndico do condomínio São Vicente I - 06 de outubro de 2013.

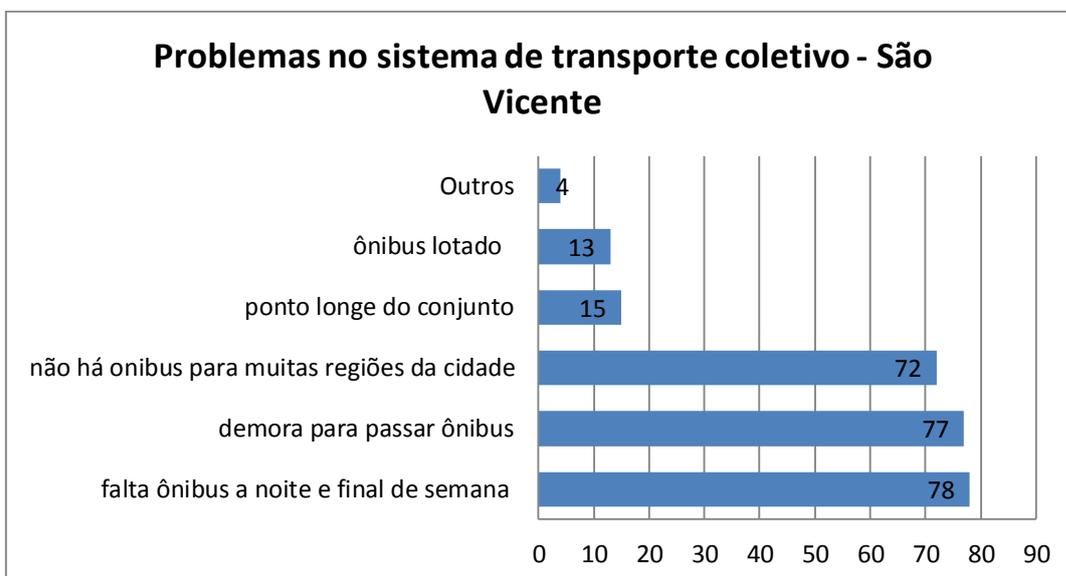
Figura 55. Tempo médio de deslocamento - Casa x Trabalho - São Vicente



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

Dentro os problemas relatados pelos moradores em relação ao transporte público, a falta de ônibus, linhas e demora foram os mais relatados, conforme resultado do questionário.

Figura 56. Principais problemas no transporte coletivo - São Vicente

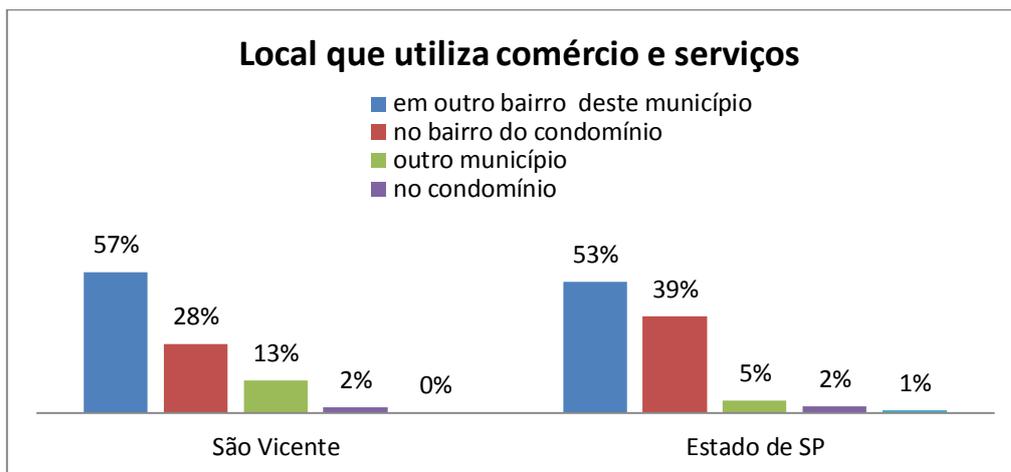


Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.



A piora nas condições de inserção urbana também se verifica no acesso aos comércios e serviços que os moradores utilizam no seu cotidiano. Cerca de 61% dos moradores avaliaram uma piora no acesso à estes serviços e 82% em relação aos locais de comércio. Conforme apontamos, trata-se de uma região bastante isolada que teve um grande crescimento populacional, fazendo com que os moradores busquem realizar suas compras em outros bairros da cidade e até em outros municípios, conforme resultado do questionário aplicado junto aos moradores.

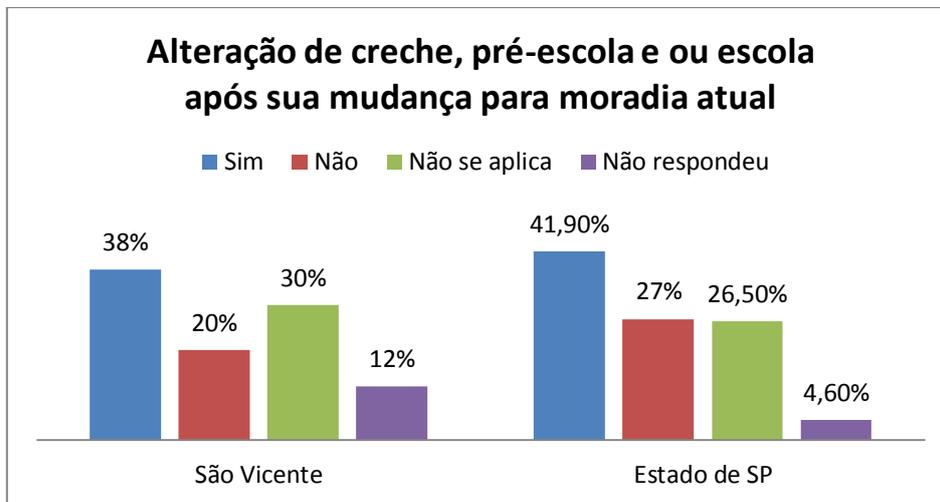
Figura 57. Local principal de acesso ao comércio e serviços - São Vicente



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

Mesmo sendo um empreendimento de grande porte, não houve construção de novos equipamentos com o objetivo de absorver esta nova população. Isto se reflete no acesso às vagas de creche, pré-escola ou escola. A pesquisa demonstrou que aproximadamente 20% dos moradores não conseguiram vagas nestes equipamentos.

Figura 58. Necessidade de alteração de creche, pré-escola e ou escola após sua mudança para moradia atual -São Vicente



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

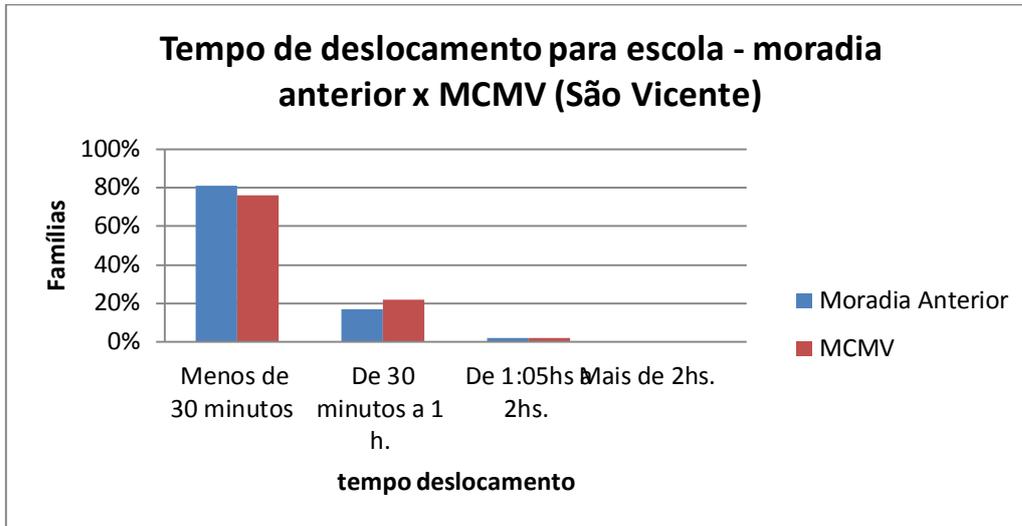
Este número só não é maior porque a prefeitura realizou um remanejamento de horários nas escolas existentes, buscando criar novas vagas, conforme relato do síndico:

"Tem uma [escola] aqui perto, só que não atende toda a população. Não tem vaga. Teve criança que se mudou para cá e foi mandada bem para longe! E aqui é assim: tem que pagar condução, e as crianças não tem condições de pagar a condução. A prefeitura não sede ônibus, não sede nada, não tem creche, não tem estrutura! A escola que tem eles fizeram um remanejamento de horário: das 7:00 às 11:00, das 11:00 às 15:00, das 15:00 às 19:00, das 19:00 às 23:00. Tem quatro turnos!"²⁸

A necessidade de acessar vagas em outros bairros, bem como escola de nível médio, acarretou o aumento do tempo de deslocamento entre a moradia e a escola no novo empreendimento para uma pequena parcela dos moradores, conforme gráfico abaixo.

²⁸ Entrevista realizada junto ao Síndico do condomínio São Vicente I - 06 de outubro de 2013.

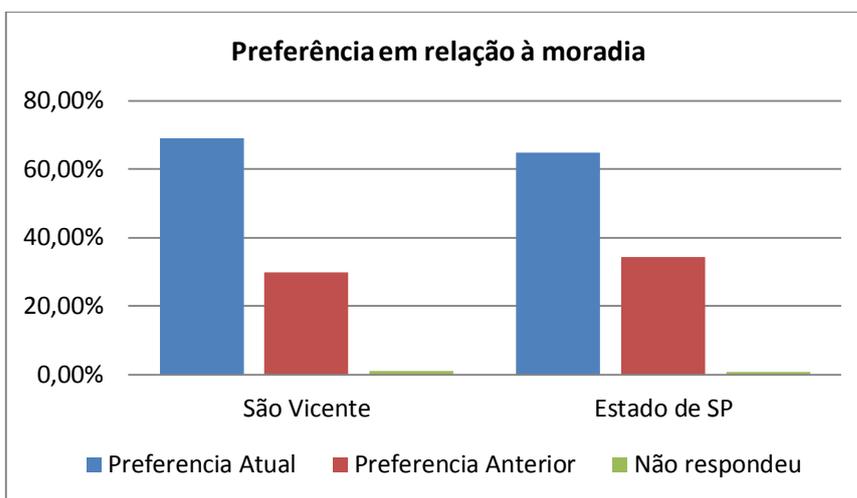
Figura 59. Tempo de deslocamento para escola - moradia anterior x MCMV- São Vicente



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

Mesmo com a sensação de piora em diversos quesitos, tanto de infraestrutura básica quanto aos aspectos relacionados à qualidade de inserção urbana dos empreendimentos, a maior parte (cerca de 69%) dos moradores disse que preferem a moradia atual em relação à moradia anterior, conforme resultado do questionário.

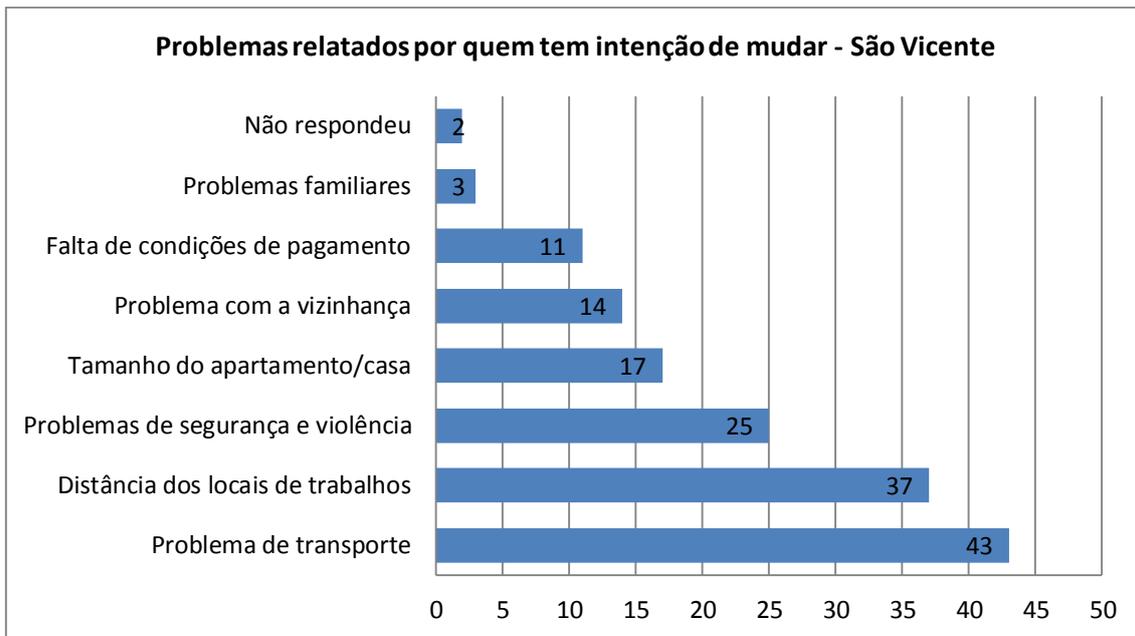
Figura 60. Preferência em relação à moradia anterior - São Vicente



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

Dentre os moradores que preferem a moradia anterior, 58% relataram que têm intenção em mudar-se do empreendimento. Quando perguntados sobre as razões, as principais problemas relatados estão relacionados à problemas transporte e distância do emprego, bem como de problemas relacionados à segurança e violência, conforme dados do questionário.

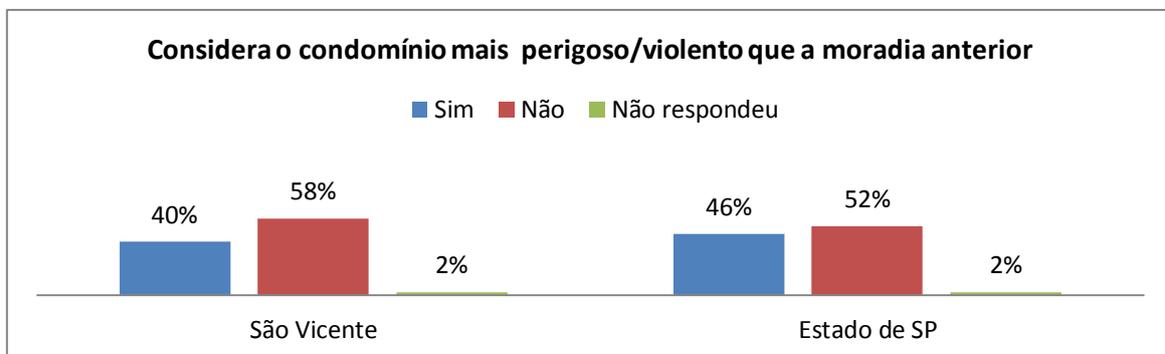
Figura 61. Problemas relatados por quem tem intenção de mudar - São Vicente



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

A questão da violência foi uma das perguntas realizadas no questionário junto aos moradores, que apontou que cerca de 40% dos moradores consideram o condomínio em que vivem mais perigoso/violento que a moradia anterior. Embora não abordado no questionário, as entrevistas com moradores e síndicos apontam o tráfico como uma das principais causas desta sensação.

Figura 62. Sensação de violência/perigo - São Vicente



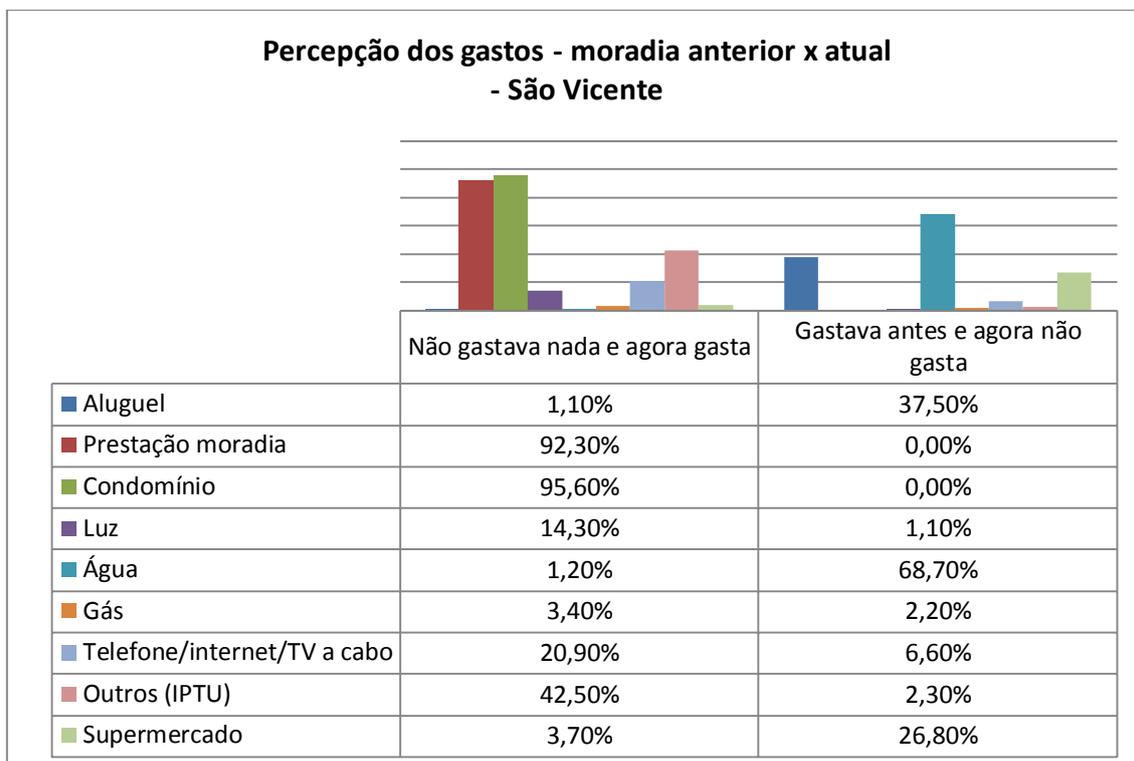
Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

A falta de condições de pagamento está entre os problemas relatados pelos moradores e principalmente junto ao síndico do condomínio. No caso do empreendimento São Vicente, a água não foi individualizada, fazendo parte do condomínio. A inadimplência condominial é muito alta, chegando a 60%, conforme relato do síndico.

*"Tem que pagar o condomínio. Se não pagar o condomínio não vai ter água, não vai ter luz muito em breve. Tem muita inadimplência! A gente está na ordem de uns 300 inadimplentes. Nós somos em 500. Só 200 estão pagando. Desses 300, cem são os maiores devedores. Que é o pessoal que deve desde o começo."*²⁹

Gastos com prestação de moradia e de condomínio é novidade para a maior parte dos moradores que relataram não ter gastos anteriormente e que agora existem.

Figura 63. Percepção dos gastos - moradia anterior x moradia atual - São Vicente



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

A falta da individualização da água também é apontada como um problema na gestão dos gastos. Embora seja exigido que os projetos contemplem medidores individuais de água e gás

²⁹ Entrevista realizada junto ao Síndico do condomínio São Vicente I - 06 de outubro de 2013.



no PMCMV, houve problemas na construção do empreendimento e este procedimento não foi realizado, conforme relato do síndico.

*A água aqui era para ser individualizada, cada um paga o seu. Só que com teve problemas com a Cury, teve problemas na construção, a gente continuou fazendo rateio da água. Soma, e divide por 500, isso que a gente faz. Em uma dessas tentativas de individualizar a água, na antiga gestão, ocorreu um erro. A administradora colocou um centavo de conta para uns, e duzentos reais para outros.*³⁰

A falta de individualização das contas acarreta vários problemas de gestão condominial, encarecendo o condomínio e contribuindo para o aumento da inadimplência entre os condôminos. O gasto com condomínio é relativamente alto, em comparação aos outros gastos das famílias. De acordo com o síndico houve intervenção da prefeitura para baixar este valor e assim diminuir a inadimplência. No entanto, de acordo com o síndico, esta atuação piorou as condições financeiras do condomínio.

*"Nós tínhamos o condomínio de cem reais. Por um problema com a antiga administradora, a gente chamou a prefeitura. Eles disseram para abaixar o condomínio para oitenta reais, para o pessoal pagar. O que aconteceu? Tivemos uma defasagem monstruosa de receita. Então acontece que tem certas coisas que não compensa! É melhor a gente resolver internamente do que chegar alguém de fora e dar palpite errado."*³¹

Tabela 19. Gasto (mediana) dos moradores por tipo de despesa - São Vicente

Tipo de despesa	Despesas	Moradia anterior*	Moradia Atual
Moradia	Aluguel	R\$ 0,00	R\$ 0,00
	Prestação da moradia	R\$ 0,00	R\$ 70,50
	Condomínio	R\$ 0,00	R\$ 103,00
Serviços	Luz	R\$ 50,00	R\$ 57,50
	Água	R\$ 20,00	R\$ 0,00
	Gás	R\$ 40,00	R\$ 42,00
	Telefone/internet/TV a cabo	R\$ 0,00	R\$ 29,50
	outras (ex: IPTU)	R\$ 0,00	R\$ 16,00
	supermercado (compra do mês/ alimentação)	R\$ 250,00	R\$ 300,00
TOTAL	Total	R\$ 360,00	R\$ 618,50

Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

* valores fornecidos pelos moradores, não atualizada inflação.

³⁰ Entrevista realizada junto ao Síndico do condomínio São Vicente I - 06 de outubro de 2013.

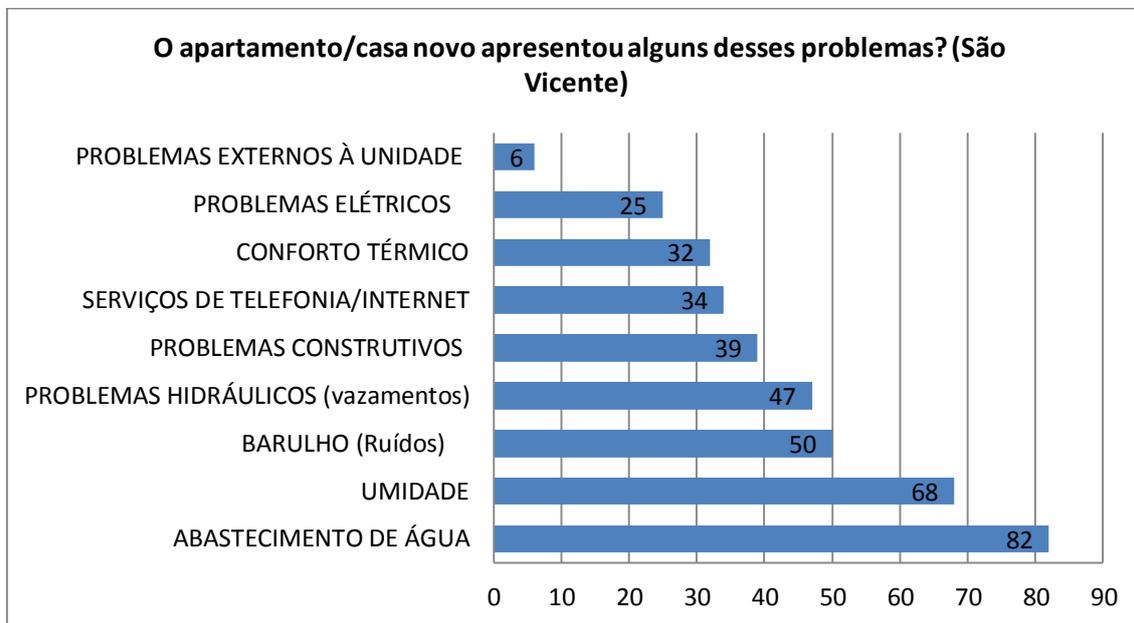
³¹ Entrevista realizada junto ao Síndico do condomínio São Vicente I - 06 de outubro de 2013.

O empreendimento ainda é relativamente novo, com apenas 1,5 anos de moradia, no caso dos condomínios entrevistados. Mesmo com o curto tempo de moradia, o empreendimento apresenta vários problemas, conforme relato do síndico:

"Meus maiores problemas aqui são duas coisas. Água e luz. Quando não falta água nem luz você vai tocando. Agora, para você ter uma ideia, eu estava com um problema nos interfones. Choveu ontem não funciona hoje. Isso porque eles estão com uma fiação inadequada desde o DG até os blocos. Chegou nos blocos, emendaram. só que na hora que emendaram, emendaram justo nas caixas d'água. Com o passar do tempo, danificou. E aí eu tive que trocar toda essa fiação. Aqui a gente [o condomínio] tem uma ideia de processar a empreiteira. Tem um ano e meio que nós estamos aqui e eles ainda continuam aqui dentro! Porque continua dando problema de infiltração de muitos apartamentos(...) A empresa está para vir aqui e eles não veem aqui."³²

Dentre os principais problemas apontados pelos moradores, destaca-se a falta de água - problema pré-existente na região que foi agravado pelo adensamento populacional e pelo tamanho insuficiente da Caixa d'água do condomínio - seguido problemas com umidade, hidráulicos, de ruído e construtivos de forma geral, conforme resultado da aplicação do questionário.

Figura 64. Problemas relatados nos apartamentos - São Vicente



Fonte: questionário aplicado juntos aos moradores. Elaboração: Instituto Polis.

³² Entrevista realizada junto ao Síndico do condomínio São Vicente I - 06 de outubro de 2013.



Mesmo com todos os problemas relatados e a efetiva piora na qualidade de infraestrutura básica e de inserção urbana dos empreendimentos em relação às moradias anteriores, verificamos que cerca de 69% dos moradores efetivamente preferem a moradia atual. Este resultado está também relacionado à cultura da casa própria como símbolo de ascensão e seguridade social e econômica. Quando perguntados sobre o que mais gostavam na moradia atual, 35% responderam que ter a "casa própria" era a maior qualidade do empreendimento.

A principal conclusão sobre a qualidade de inserção urbana aponta que e em relação aos serviços básicos de infraestrutura, no caso do empreendimento São Vicente I que está localizado em área já consolidada, mas com precariedades pré-existentes, as normativas do PMCMV não só não garantiram acesso de qualidade, como pioraram as condições da região com adensamento populacional não comportado pelo sistema implantado.

Além disso, a avaliação em relação aos serviços complementares foi bastante negativa pelos moradores. A piora na avaliação destes serviços demonstra que os aspectos relacionados ao direito à cidade, ou seja, à inserção urbana, acesso ao emprego, equipamentos, serviços e comércio, os quais o programa não faz menção nas suas normativas, configuram uma piora considerável na qualidade da moradia.



5. Considerações finais

A análise da inserção urbana e territorial dos empreendimentos produzidos no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) reforçam a percepção dos problemas estruturais no âmbito do Programa. As análises aqui apresentadas se constituíram sobre uma metodologia comum, debatida ao longo do processo de elaboração das pesquisas, em associação com mais dez equipes contempladas pelo edital. Estas equipes formaram a Rede Cidade e Moradia, e avaliaram empreendimentos em 22 municípios de 6 estados: Pará, Ceará, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. Partindo de um objetivo comum de análise sobre os processos de inserção urbana dos conjuntos construídos para a chamada Faixa 1, voltados a famílias de mais baixa renda, foram abordadas temáticas e localidades específicas: dos projetos arquitetônicos e urbanísticos aos canteiros de obra e desempenho ambiental das unidades entregues; dos agentes operadores do programa, que passam pelos poderes locais, Caixa Econômica Federal e movimentos sociais, ao trabalho social realizado em empreendimentos selecionados.

No caso da Baixada Santista, o enfoque foi especialmente direcionado para a uma avaliação da inserção urbana tanto sob o ponto de vista regional, através de estudos de natureza quantitativa e qualitativa, sobre o conjunto dos empreendimentos aprovados, e uma avaliação mais localizada de forma a abordar diferentes situações de inserção urbana, visando identificar os impactos urbanos, ambientais e sociais nas famílias beneficiárias do programa, através de estudos de caso realizados em dois municípios: São Vicente e Itanhaém.

Nesta primeira abordagem regional analisamos a inserção urbanística e os impactos urbanos e ambientais dos empreendimentos MCMV na RMBS33, considerando o porte e tipologia dos empreendimentos, as faixas de atendimento, bem como as condições socioeconômicas do território. Verificamos que a RMBS apresentou um baixo desempenho na implementação do Programa, especialmente em comparação com as outras Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo. Enquanto a RM de Campinas produziu unidades que representam 4,75% do total de domicílios existentes e a RM de São Paulo 1,52%, a Baixada produziu apenas 0,64% do seu total de domicílios. Este baixo desempenho se confirma em relação ao déficit habitacional calculado pela Fundação João Pinheiro com dados do Censo 2010. A Baixada atingiu 6,4% do déficit estimado para população de até três salários mínimos com a produção de unidades no âmbito da faixa 1, um desempenho um pouco melhor que a RM de São Paulo (5,9%), mas muito distante do Estado de São Paulo (12,7%) e principalmente da RM de Campinas (34,7%). Duas condições, específicas da Baixada, contribuem para o baixo desempenho do programa: o alto valor e escassez de terrenos na região e respondem, em parte, o baixo desempenho do PMCMV na Baixada: a dinâmica de ocupação do território com altos percentuais de moradias de veraneio, que disputam os melhores terrenos e aumentam o valor da terra; e a grande

³³ Foram analisados os empreendimentos aprovados até dezembro de 2012, conforme banco de dados fornecido pela Caixa.



quantidade de áreas de preservação que restringem e impedem a expansão urbana para áreas mais distantes ou ambientalmente sensíveis. Além disso, a baixa implementação de instrumentos jurídicos urbanísticos de acesso à terra nos municípios, bem como o baixo interesse por parte das municipalidades em impulsionar o processo de produção através do Programa, também contribuíram para que este quadro.

O desempenho dentro da RM da Baixada Santista também não atende a distribuição do déficit habitacional municipal, que se apresenta de forma bastante desigual, com um padrão dissociado do esperado e ao necessário para atender à demanda. A constatação foi que a maior produção no âmbito do PMCMV destinado à faixa 1 deu-se em municípios com reduzidos déficits habitacionais. Enquanto municípios como Itanhaém e Peruíbe ficam próximos de sanar o déficit habitacional, os municípios com maiores déficits relativos e absolutos como Praia Grande, Santos, São Vicente e Guarujá possuem baixa ou nenhuma produção. Esta desproporção na distribuição dos empreendimentos remete a um dos problemas estruturais do PMCMV: a dissociação da produção com o atendimento real da demanda local. Além disso, as metas dos programas estão calculadas pelo estado de São Paulo (meta Ministério das Cidades) e pelas regionais da CAIXA. Embora haja uma avaliação do MCidades, no caso dos municípios que já estejam no limite de seu déficit habitacional, estas análises tem considerado a Região Metropolitana como parâmetro, aceitando uma produção bem acima do déficit.

O caso de Itanhaém é emblemático e demonstra que esta análise é insuficiente, pois não considera as dinâmicas sócio-territoriais da região. O município de Itanhaém possui uma baixa dinâmica econômica e pouca relação metropolitana com os municípios polo da Baixada - que possuem alto déficit e uma maior dinâmica econômica - e mesmo assim, a solicitação de aprovação para mais mil unidades habitacionais, além do déficit, em Itanhaém, foi aprovada considerando que o município poderia absorver a demanda regionalmente. Desta forma, recomendamos além da incorporação da municipalização do déficit, uma leitura metropolitana, associando a produção habitacional ao planejamento das infraestruturas básicas e suas respectivas capacidades de suporte.

A lógica de produção privada do programa tem promovido uma agilidade e facilidade para que se construam unidades habitacionais, em sua maior parte em áreas distantes dos centros com menos dinâmica econômica. Percebe-se uma baixa mobilização e participação efetiva dos municípios no processo decisório de formulação e produção do programa. No caso da Baixada, foram as construtoras e sua relação com a Caixa, que definiram o projeto e sua localização. As prefeituras, em geral, limitam-se ao processo de seleção da demanda e à aprovação dos empreendimentos, flexibilizando suas legislações para adaptá-las ao modelo do Programa e permitir a construção dos empreendimentos em localizações mais baratas. Os Programas habitacionais específicos e adequados às realidades locais que porventura existiam foram desmobilizados para “fazer rodar” o PMCMV.



As áreas que “viabilizam” financeiramente as obras dentro dos tetos estabelecidos pelo Programa acabam reproduzindo um padrão de cidade segregada e sem urbanidade, pois são mal servidas por transporte, infraestrutura ou ofertas de serviços urbanos adequados ao desenvolvimento econômico e humano. De forma geral, o Programa tem reforçado os processos de exclusão já existentes nos municípios. Os empreendimentos destinados às faixas 2 e 3 se localizam nos municípios polo, ou nas melhores áreas em termos de acesso à infraestrutura, especialmente nos municípios periféricos da RMBS, onde predominam os domicílios de uso ocasional, destinados à moradia de veraneio. A Rodovia Padre Manuel da Nóbrega (SP-055) marca no território a segregação sócio espacial nos municípios litorâneos da Baixada. As áreas inseridas entre a avenida e a praia, possuem melhor acesso à infraestrutura básica, como melhor cobertura de água e esgotamento sanitário. Enquanto a infraestrutura instalada fica ociosa em grande parte do ano, a população de baixa renda, moradora permanente destes municípios está localizada predominantemente entre a Rodovia e as áreas de proteção ambiental, em áreas pouco providas por esta infraestrutura para sua vida cotidiana. A maior parte das unidades produzidas no âmbito do PMCMV para a faixa 1 está localizada nesta região.

No caso dos empreendimentos localizados em novas áreas de expansão urbana, o Programa garantiu a oferta de serviços básicos de infraestrutura como água, esgoto, iluminação pública e drenagem, como no caso de Itanhaém, que foi avaliado positivamente pelos moradores, especialmente em comparação com suas moradias anteriores. No entanto, a avaliação em relação aos serviços complementares como acesso à emprego, equipamentos urbanos, serviços e comércio foi bastante negativa. A piora na avaliação destes serviços demonstra que são os aspectos relacionados ao direito à cidade, ou seja, à inserção urbana, acesso ao emprego, equipamentos, serviços e comércio, os quais o programa não faz menção nas suas normativas, que configuram uma piora considerável na qualidade da moradia.

No caso de empreendimentos localizados em área já urbanizada e com precariedades pré-existentes verificou-se um agravamento dos problemas relacionados tanto à infraestrutura básica como de serviços complementares que contribuem para uma melhor inserção urbana, conforme observamos, por exemplo, no caso de São Vicente. A simples existência da infraestrutura é suficiente para a aprovação do projeto, que não exige estudos de adensamento ou capacidade de suporte do sistema instalado. Desta forma, ao invés de garantir o serviço adequado, ao aumentar o número de moradores na região, provoca uma piora na qualidade dos serviços, uma vez que este já não era suficiente para a situação pré-existente.

Do ponto de vista do atendimento da demanda, verificamos que os moradores dos conjuntos habitacionais estudados realmente pertencem às camadas de menor renda e que, em sua maioria, de fato, teriam grande dificuldade em acessar a moradia formal antes da existência do PMCMV. Os processos de seleção da demanda feitos por meio de cadastros das prefeituras nem sempre foram transparentes, especialmente na primeira fase do programa. No entanto, houve uma melhor definição dos critérios de seleção com as novas normativas do programa,



que vem sendo gradativamente incorporadas pelos municípios para os novos empreendimentos. O Programa também vem sendo utilizado para viabilizar remoções forçadas, sem a devida oferta de alternativas de moradia além do PMCMV, o que tem agravado as estratégias de sobrevivência das famílias, especialmente em função da localização periférica e distante das fontes de emprego da cidade, como verificamos no caso de São Vicente.

De forma geral, tem prevalecido no Programa um padrão de produção com fortíssima homogeneização das soluções de projeto arquitetônico e urbanístico e das técnicas construtivas, independentemente das características físicas dos terrenos ou das condições bioclimáticas locais, que se refletem nas avaliações negativas dos moradores tanto em relação ao tamanho da unidade, ou seja, na incompatibilidade entre as tipologias habitacionais com seu programa arquitetônico único (sala, cozinha, banheiro e dois dormitórios) e a diversidade das composições familiares dos beneficiários, quanto nos problemas de conforto apontados pelos moradores: umidade, ruído, temperatura e problemas construtivos em geral.

Os conjuntos construídos são predominantemente monofuncionais, devido ao impedimento ou a dificuldades, inerentes ao PMCMV, para a viabilização de usos complementares ao uso residencial ou para a incorporação de espaços para o desenvolvimento de atividades para geração de renda, especificamente na primeira fase do Programa. Além disso, no caso da faixa 1, predominam na Baixada empreendimentos de grande porte, com conjuntos acima de 500 unidades, em sua maior parte, aprovados como condomínios menores mas que, implantados de forma contígua, configuram um território homogêneo e com pouca possibilidade de integração com a malha urbana. Na prevalência de relações privadas e de espaços isolados, a questão da violência e do narcotráfico tem aparecido como uma preocupação apontada tanto pelos moradores, como pelos síndicos dos empreendimentos estudados. (ver nova normativa de contíguos)

Constatamos que é preciso ampliar o papel dos municípios na implementação do programa, trazendo critérios mínimos de inserção urbana, agregando o planejamento municipal e a gestão local na definição da localização dos empreendimentos, bem como na definição de usos complementares (não residenciais) necessários no empreendimento. O município também pode contribuir no debate sobre a flexibilização da tipologia dos empreendimentos em função das especificidades locais e das composições familiares das famílias cadastradas. É preciso um comprometimento da municipalidade neste processo, uma vez que os passivos resultantes da implementação do programa recairão sobre esta.

Outra problemática, diz respeito a forma condomínio, que predomina nos conjuntos analisados e tem apresentado diversos problemas de gestão e de viabilidade econômica. Nos empreendimentos destinados à faixa 1, com forte presença de população vulnerável, muitas vezes vindas de áreas precárias com menor comprometimento da renda anteriormente, os problemas de inadimplência tem sido bastante recorrentes, com condomínios com mais de 50% de inadimplência, inviabilizando sua sustentabilidade. Verificamos ainda a não aplicação



de tarifas sociais para os serviços de água e de energia pelas concessionárias e casos de não implementação da individualização destes serviços, como no caso de São Vicente. Somados às taxas de condomínio, estes gastos têm impactado fortemente o aumento das despesas associadas à moradia, acarretando também o repasse (irregular) de moradias, mesmo num curto período de sua utilização. Verificamos também, que uma pequena parte dos empreendimentos repassados ou revendidos, tem sido destinada à moradia de veraneio, este desvirtuamento do programa pode se agravar diante da dificuldade de pagamento dos moradores.

O trabalho social, especialmente de preparação e acompanhamento pós-ocupação tem adquirido um peso cada vez maior no programa, no entanto, findado o contrato da empresa contratada para tal, não há preparação, programas ou metodologias nos municípios para gerarem os conflitos e passivos que vêm se configurando nos empreendimentos. Ou seja, seria necessário definir as atribuições dos municípios e da CAIXA na entrega das unidades aos moradores, e principalmente aos síndicos que gerenciam todos os conflitos do pós ocupação, por vezes sem formação ou apoio do ente público.

Mesmo com todos os problemas relatados e a piora na qualidade de infraestrutura básica e de inserção urbana verificada nos empreendimentos, verificamos que a maior parte dos moradores efetivamente prefere a moradia atual em relação à moradia anterior. Este resultado está também relacionado à cultura da casa própria como símbolo de ascensão e seguridade social e econômica, uma vez que ter a "casa própria" foi apontada como uma das maiores qualidades do empreendimento pelos moradores. No entanto, é preciso ampliar as possibilidades de acesso à moradia, a forma de organização e gestão do condomínio, bem como os gastos advindos deste modelo que tem se mostrado pouco adequados ao perfil de parte dos moradores, especialmente para os de mais alta vulnerabilidade, que foram remanejados de áreas de risco. Seria necessário pensar também em programas que não necessariamente se estruturam somente sobre a aquisição da propriedade, mas que entendam a moradia como um serviço básico a ser ofertado pelo estado para a população de baixíssima renda e alta vulnerabilidade.

Por fim, muito embora o programa tenha efetivamente dado celeridade nos processos de produção habitacional, há um baixo desempenho e uma queda na aprovação de empreendimentos, especialmente na segunda fase do programa na Baixada. Observamos que, mesmo os empreendimentos aprovados e construídos não tem conseguido promover uma adequada inserção urbana dos empreendimentos de forma que promova uma melhora efetiva nas condições de moradia e acesso à cidade. Desta forma, as recomendações apresentadas requerem mudanças estruturais do programa, revendo o papel dos agentes no processo de produção, ampliando o papel do município na estruturação das metas, critérios de inserção urbana, tipologia, dentre outros. O formato atual do programa, com recursos alocados fora do Sistema Nacional de Habitação (SNH), deslocou a produção de todo o arcabouço técnico e legal formulados para criar instrumentais que diminuam as desigualdades sócio espaciais nos municípios. Verificamos, desta forma, uma baixa ou nenhuma relação entre os Planos



Diretores, Planos de Habitação e outros planos setoriais formulados pela maior parte das prefeituras, seguindo as diretrizes da Política Nacional de Habitação (PNH). Se o Programa MCMV tornou-se a única alternativa com recursos, ele deve ser incorporado à PNH e ao SNH, compartilhando recursos com outras formas de produção e de melhorias habitacionais já existentes e incorporando normativas que efetivem o papel protagonista das prefeituras na política habitacional.

6. Anexos

6.1. Anexo - Tabelas Municípios Baixada - Dados Gerais

DADOS GERAIS							
MUNICÍPIOS	Área total (hectare)	Área mancha urbana (hectare)	Área dos assentamentos precários (hectare)	Área dos assentamentos precários / mancha urbana (%)	Número de habitantes (IBGE 2010)	Densidade em área urbanizada* (hab/ha)	TGCA população (2000-2010)
Peruíbe	31.139,40	3.447,44	284,99	8,27%	59.773	17,3	1,54
Itanhaém	59.958,10	4.947,91	240,58	4,86%	87.057	17,6	1,94
Mongaguá	14.212,60	1.530,64	899,12	58,74%	46.293	30,2	2,84
Praia Grande	14.754,40	3.927,15	404,73	10,31%	262.051	66,7	3,09
São Vicente	14.892,60	2.461,70	492,18	19,99%	332.445	135,0	0,92
Santos	28.105,60	3.507,09	340,24	9,70%	419.400	119,6	0,03
Cubatão	14.238,20	2.410,94	286,49	11,88%	118.720	49,2	0,93
Guarujá	14.288,20	3.803,98	461,85	12,14%	290.752	76,4	0,95
Bertioga	49.003,00	2.722,95	168,09	6,17%	47.645	17,5	4,77
RMBS	240.592,10	28.759,80	3.578,26	12,44%	1.664.136	57,9	1,21

6.2. Anexo - Tabelas Municípios Baixada - Dados Domicílios

DOMICÍLIOS							
MUNICÍPIOS	N. domicílios totais 2000	N. domicílios totais 2010	Crescimento dom. totais % 2000-2010	N. domicílios permanentes 2000	N. domicílios permanentes 2010	Crescimento dom. permanentes % 2000-2010	% dom. permanentes (2010)
Peruíbe	32.095	40.166	25,15%	14.509	19.292	32,97%	48,03%
Itanhaém	50.949	67.177	31,85%	20.599	28.228	37,04%	42,02%
Mongaguá	33.146	41.822	26,18%	9.864	14.557	47,58%	34,81%
Praia Grande	160.289	200.061	24,81%	54.923	83.541	52,11%	41,76%
São Vicente	111.258	123.165	10,70%	83.583	101.671	21,64%	82,55%
Santos	170.439	177.137	3,93%	131.351	144.587	10,08%	81,62%
Cubatão	33.693	38.955	15,62%	29.963	36.407	21,51%	93,46%
Guarujá	126.546	137.574	8,71%	72.447	84.932	17,23%	61,74%
Bertioga	26.149	44.834	71,46%	8.728	14.512	66,27%	32,37%
RMBS	744.564	870.891	16,97%	425.967	527.727	23,89%	60,60%

DOMICÍLIOS

MUNICÍPIOS	N. domicílios ocasional 2000	N. domicílios ocasional 2010	Crescimento dom. ocasionais % 2000-2010	% dom. ocasional (2010)	N. domicílios vagos 2000	N. domicílios vagos 2010	Crescimento dom. vagos % 2000-2010	% dom. vagos (2010)
Peruíbe	15.049	17.736	17,86%	44,16%	2.424	3.021	24,63%	7,52%
Itanhaém	26.752	34.857	30,30%	51,89%	3.511	3.934	12,05%	5,86%
Mongaguá	21.183	25.327	19,56%	60,56%	2.055	1.858	-9,59%	4,44%
Praia Grande	93.275	104.912	12,48%	52,44%	11.728	11.519	-1,78%	5,76%
São Vicente	14.454	11.610	-19,68%	9,43%	11.967	9.020	-24,63%	7,32%
Santos	20.816	20.073	-3,57%	11,33%	16.995	12.111	-28,74%	6,84%
Cubatão	313	219	-30,03%	0,56%	2.999	2.162	-27,91%	5,55%
Guarujá	44.981	46.346	3,03%	33,69%	8.138	6.048	-25,68%	4,40%
Bertioga	15.691	27.878	77,67%	62,18%	1.497	2.266	51,37%	5,05%
RMBS	252.514	288.958	14,43%	33,18%	61.314	51.939	-15,29%	5,96%

6.3. Anexo - Tabelas Municípios Baixada – Déficit

DÉFICIT									
MUNICÍPIOS	Deficit Habitacional IBGE-JP 2000	Deficit Habitacional IBGE-JP 2010	Déficit Habitacional IBGE-JP 2010 - 0 a 3 salários mínimos	Deficit Habitacional PLHIS	Déficit por inadequação PLHIS (dom. em assent. precários)	cresc. déficit habitacional IBGE-JP (2010/2000)	% déficit habitacional IBGE-JP 2010 / N. dom. totais 2010	% deficit habitacional PLHIS / N. dom. totais 2010	% déficit inadequação PLHIS / N. dom. totais
Peruíbe	1.100	2.029	1.361	1.868	1.708	929	5,05%	4,65%	4,25%
Itanhaém	1.499	3.058	1.913	6.048	4.607	1.559	4,55%	9,00%	6,86%
Mongaguá	1.129	1.572	1.098	1.973	1.880	443	3,76%	4,72%	4,50%
Praia Grande	4.837	10.435	6.531	6.637	19.463	5.598	5,22%	3,32%	9,73%
São Vicente	7.174	16.554	9.955	19.105	17.348	9.380	13,44%	15,51%	14,09%
Santos	12.115	19.912	12.270	16.876	11.715	7.797	11,24%	9,53%	6,61%
Cubatao	3.455	5.901	4.185	14.216	18.844	2.446	15,15%	36,49%	48,37%
Guarujá	8.478	13.970	8.331	9.676	13.779	5.492	10,15%	7,03%	10,02%
Bertioga	654	2.336	1.726	9.262	7.191	1.682	5,21%	20,66%	16,04%
RMBS	40.441	75.769	47.370	85.661	96.535	35.328	8,70%	9,84%	11,08%

Fonte: IBGE, Censo 2000 e Censo 2010. Fundação João Pinheiro. Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Elaboração Instituto Polís.



6.4. Anexo - Tabelas Municípios Baixada – Produção Habitacional Pública

PRODUÇÃO HABITACIONAL PÚBLICA							
MUNICÍPIOS	PRODUÇÃO HAB. PÚBLICA 2000-2010						
	Federal	Estadual	Municipal	Total Prod. Hab. Pub. 2000-2010	Prod. Hab. Pub. / Deficit IBGE-JP 2000	Prod. Hab. Pub. / Deficit IBGE-JP 2010	Prod. Hab. Pub. / Deficit PLHIS
Peruíbe	739	946	0	1.685	153,18%	83,04%	90,20%
Itanhaém	258	928	0	1.186	79,12%	38,79%	19,61%
Mongaguá	0	23	0	23	2,04%	1,46%	1,17%
Praia Grande	1.170	352	694	2.216	45,81%	21,24%	33,39%
São Vicente	3.420	2.274	0	5.694	79,37%	34,40%	29,80%
Santos	4.310	2.993	692	7.995	65,99%	40,15%	47,37%
Cubatão	1.100	9.661	0	10.761	311,46%	182,34%	75,70%
Guarujá	4.305	4.630	0	8.935	105,39%	63,96%	92,34%
Bertioga	841	1.872	0	2.713	414,83%	116,13%	29,29%
RMBS	16.143	23.679	1.386	41.208	101,90%	54,39%	48,11%



PRODUÇÃO HABITACIONAL PÚBLICA

MUNICÍPIOS	PROD. HAB. PÚBLICA 1998-2008				PROD. HAB. PÚBLICA 2009-13			
	Federal	Estadual	Municipal	Total Prod. Hab. Pub. 1998-2008	Federal	Estadual	Municipal	Total Prod. Hab. Pub. 2009-2013
Peruíbe		229		229		808		808
Itanhaém		1.401		1.401		980		980
Mongaguá		407		407		59		59
Praia Grande		239		239		518		518
São Vicente		1.227		1.227		1.743		1.743
Santos		1.196		1.196		1.090		1.090
Cubatão		1.401		1.401		10.603		10.603
Guarujá		19		19		20		20
Bertioga		133		133		1.694		1.694
RMBS		6.252		6.252		17.515		17.515

Fonte: PLHIS Municipais; CDHU, Governo do Estado;

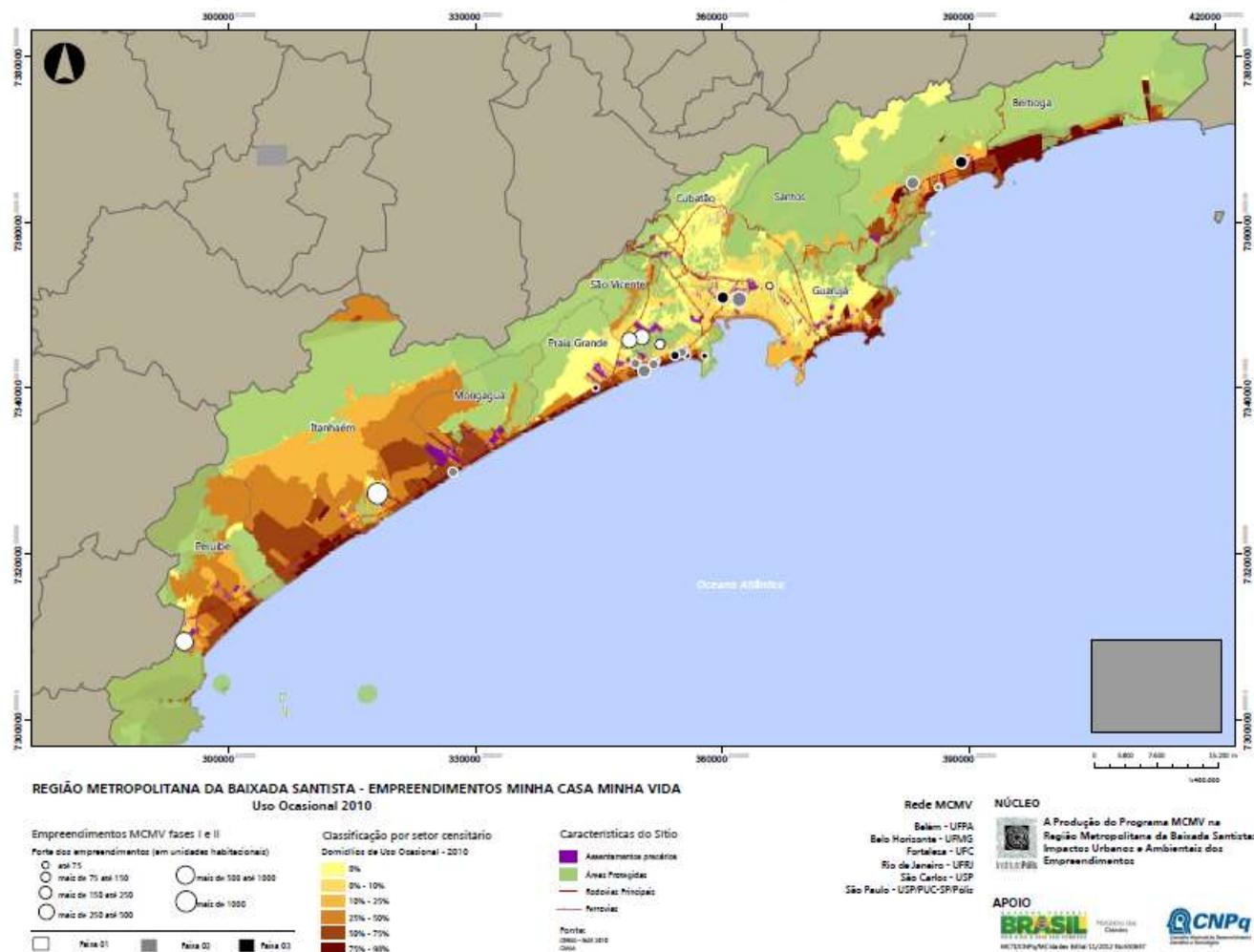


6.5. Anexo - Tabelas Municípios Baixada – Produção Habitacional – MCMV

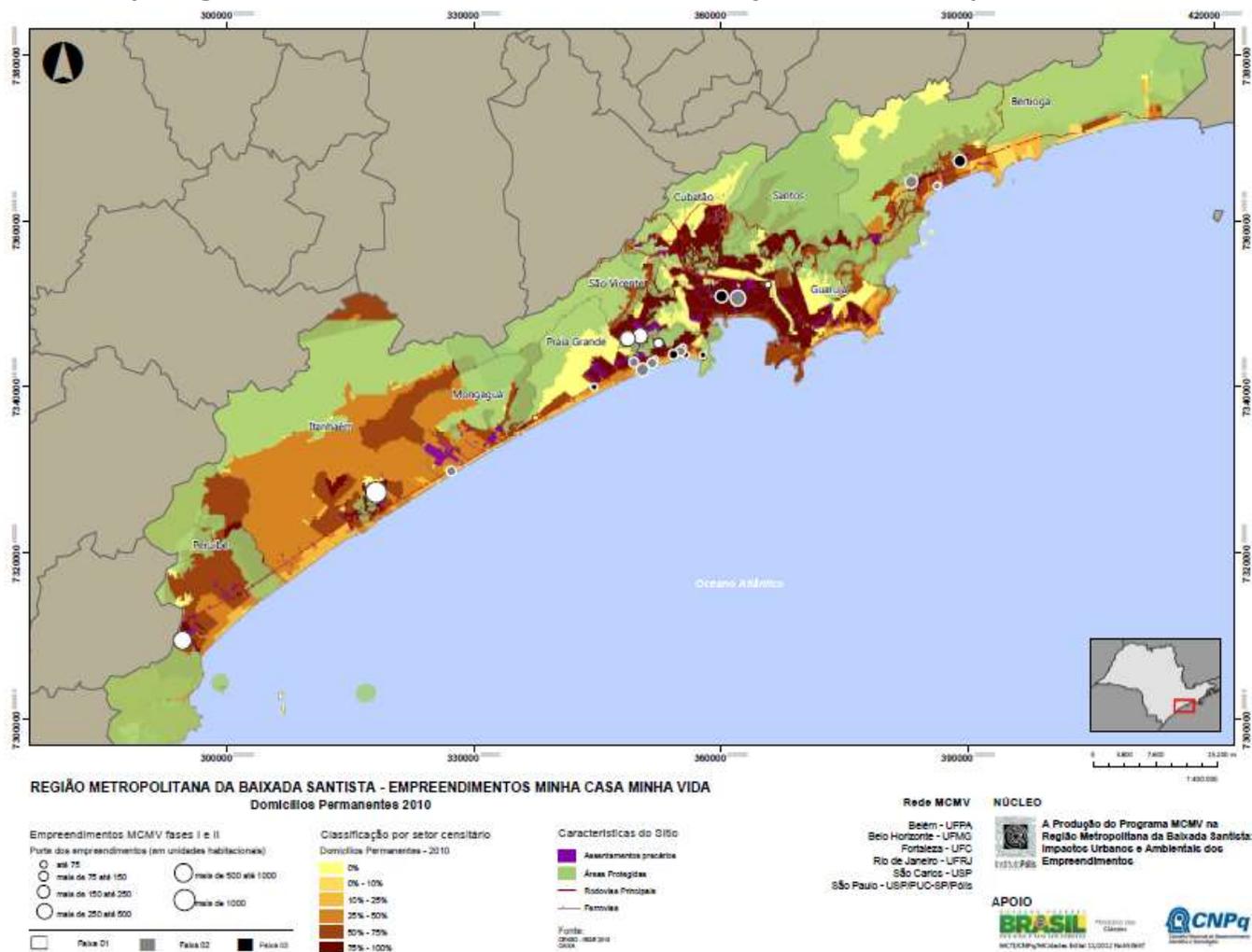
PRODUÇÃO HABITACIONAL MCMV													
MUNICÍPIOS	MCMV 1			MCMV 2			MCMV 1 + 2			Total MCMV	MCMV / dom. totais 2010	MCMV Faixa 1 / Deficit IBGE-JP 2010	MCMV Faixa 1 / Deficit PLHIS
	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3				
Peruíbe	528	0	0	0	0	0	528	0	0	528	1,31%	26,02%	28,27%
Itanhaém	1.316	0	0	0	0	0	1.316	0	0	1.316	1,96%	43,04%	21,76%
Mongaguá	0	96	0	0	0	0	0	96	0	96	0,23%	0,00%	0,00%
Praia Grande	240	263	92	0	353	246	240	616	338	1.194	0,60%	2,30%	3,62%
São Vicente	500	0	188	380	0	0	880	0	188	1.068	0,87%	5,32%	4,61%
Santos	68	162	493	0	0	0	68	162	493	723	0,41%	0,34%	0,40%
Cubatão	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Guarujá	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Bertioga	0	216	110	0	0	152	0	216	262	478	1,07%	0,00%	0,00%
RMBS	2.652	737	883	380	353	398	3.032	1.090	1.281	5.403	0,62%	4,00%	3,54%

Fonte: Caixa, 2013. Elaboração: Instituto Polís.

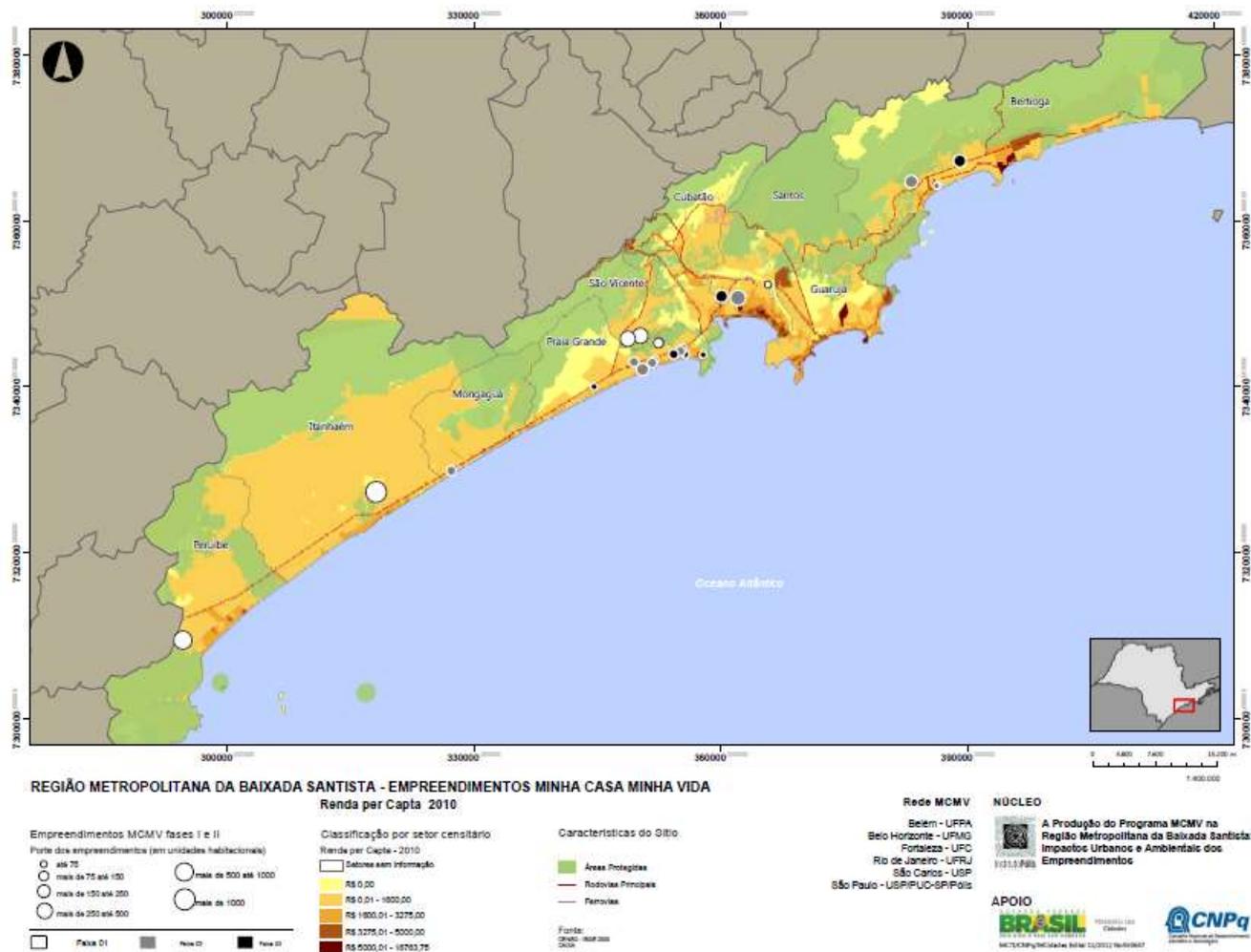
6.6. Mapa Regional Baixada Santista – MCMV x concentração domicílios de uso ocasional



6.7. Mapa Regional Baixada Santista – MCMV x concentração domicílios de permanente



6.8. Mapa Regional Baixada Santista – MCMV x renda per capita



6.9. Anexo – Fichas dos empreendimentos

RESIDENCIAL DAS ÁRVORES – ITANHAÉM/SP



Empreendimentos MCMV

- Residencial das Árvores
- Residencial das Flores

Equipamentos públicos

- + Unidades Básicas de Saúde
- + Hospitais
- Ensino Fundamental e Ensino Médio
- Ensino Infantil e Ensino Fundamental
- Ensino Médio
- Ensino Fundamental
- Ensino Infantil
- Conjuntos Habitacionais
- ✈ Aeroporto
- Raio de 2 quilômetros a partir do centro do Residencial

Endereço(s) do(s) empreendimento(s):
Loteamento Gueapura, acesso pela Avenida Walter Miranda e Rua Vereador Antônio Ataíde, bairro Jardim Oásis - Itanhaém, SP.

Construtora/ Incorporadora:
Enplan Engenharia e Construtora Ltda

Faixa de Renda do Empreendimento: Faixa 01
Programa: FAR
Data de assinatura do contrato: 04 de Novembro de 2009
Data de entrega das unidades: 04 de Fevereiro de 2011
Número de unidades: 584

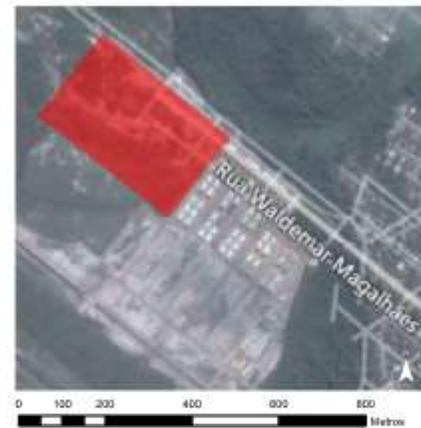
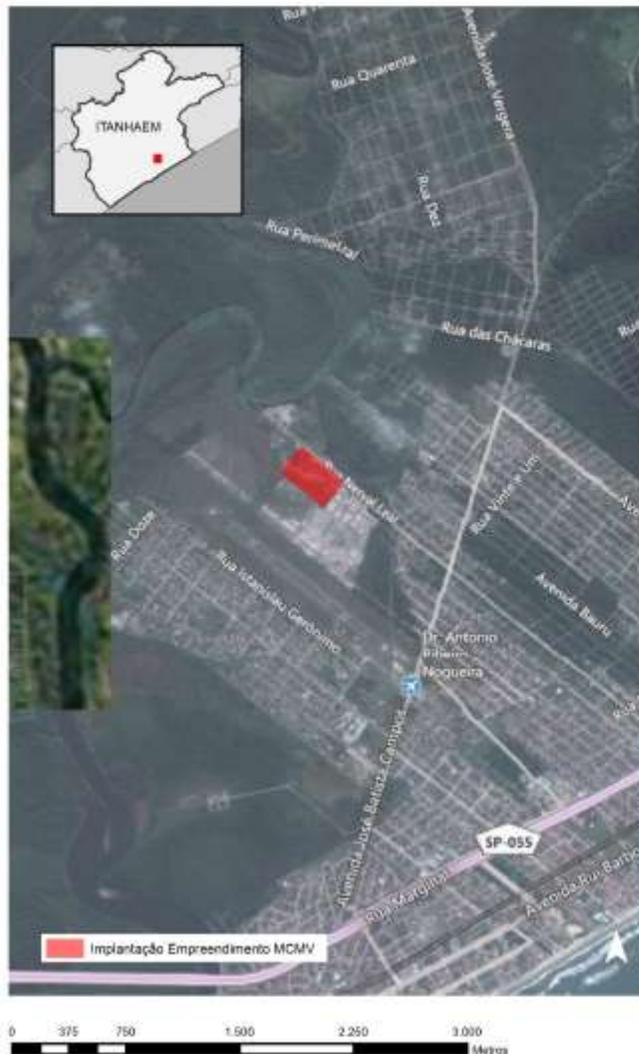
Área do terreno: aprox. 118000m²
Área construída:
Área de unidade: 44m²

Número de dormitórios: 2
Tipologia: Casa Sobreposta
Equipamentos/Áreas de lazer: Churrasqueira e parquinho.
Forma de parcelamento da terra: Condomínio.

RESIDENCIAL DAS FLORES - ITANHAÉM/SP

idRegistro: 2724

Estatus: Obras paralisadas por bloqueio de recursos



Nome(s) do(s) empreendimento(s):

IdRegistro	Nome do Empreendimento
10388	RESIDENCIAL DAS FLORES - COND DAS AZALEIAS
10575	RESIDENCIAL DAS FLORES - CONDOMINIO DAS MAGNOLIAS
10576	RESIDENCIAL DAS FLORES - CONDOMINIO DOS HIBISCOS
10577	RESIDENCIAL DAS FLORES - CONDOMINIO DOS CRISANTEMOS
10578	RESIDENCIAL DAS FLORES - CONDOMINIO DAS MARGARIDAS
10579	RESIDENCIAL DAS FLORES - CONDOMINIO DOS GIRASSOIS
10580	RESIDENCIAL DAS FLORES - CONDOMINIO DAS ROSAS
10581	RESIDENCIAL DAS FLORES - CONDOMINIO DAS TULIPAS

Endereço do Empreendimento:

IdRegistro	Endereço do Empreendimento
10388	RUA 29,29 , M E N - QUADRA 29
10575	RUA 29, 30 , M E N - QUADRA 27
10576	RUA 24,28, M E N - QUADRA 32
10577	RUA 23,24 , M E N - QUADRA 36
10578	RUA 22,27 E M - QUADRA 37
10579	RUA 22,23, M E N - QUADRA 39
10580	RUA 27,30 E M - QDA 30
10581	RUA 30, 33 E RUA O - QUADRA 23

Construtora: ENPLAN ENGENHARIA E CONSTRUTORA LTDA

Produto: FAR Alenação

Número de Unidades:

Condomínio	Número de unidades
COND DAS AZALEIAS	112
CONDOMINIO DAS MAGNOLIAS	112
CONDOMINIO DOS HIBISCOS	112
CONDOMINIO DOS CRISANTEMOS	112
CONDOMINIO DAS MARGARIDAS	40
CONDOMINIO DOS GIRASSOIS	112
CONDOMINIO DAS ROSAS	40
CONDOMINIO DAS TULIPAS	104
TOTAL:	744

Fonte: CAIXA, 2013

Área do Terreno: aprox. 168.000m² (aproximado por Imagem aérea)

Área Construída: —

Área Apartamento: —

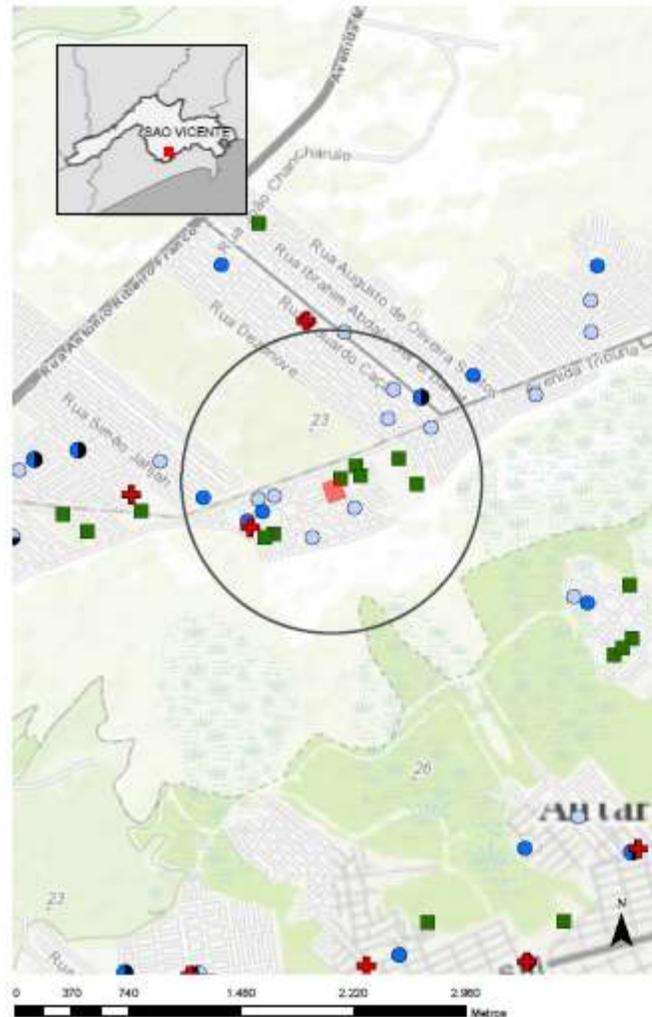
Número de Dormitórios: 2 Dormitórios

Tipologia: Casas geminadas e sobrepostas, geralmente em conjuntos de 8 unidades (4 no térreo, 4 no 1º andar).

Equipamentos/Área de Lazer: churrasqueira, área verde preservada e playground.

Fonte: site da CAIXA -<<http://www.caixa.gov.br/>>

RESIDENCIAL SÃO VICENTE - SÃO VICENTE/SP



Endereço(s) do(s) empreendimento(s):
Rua Dilma Telpina Pedro, 125, bairro Samaritã - Itanhaém/SP.

Construtora/ Incorporadora:
Cury Construtora e Incorporadora S/A

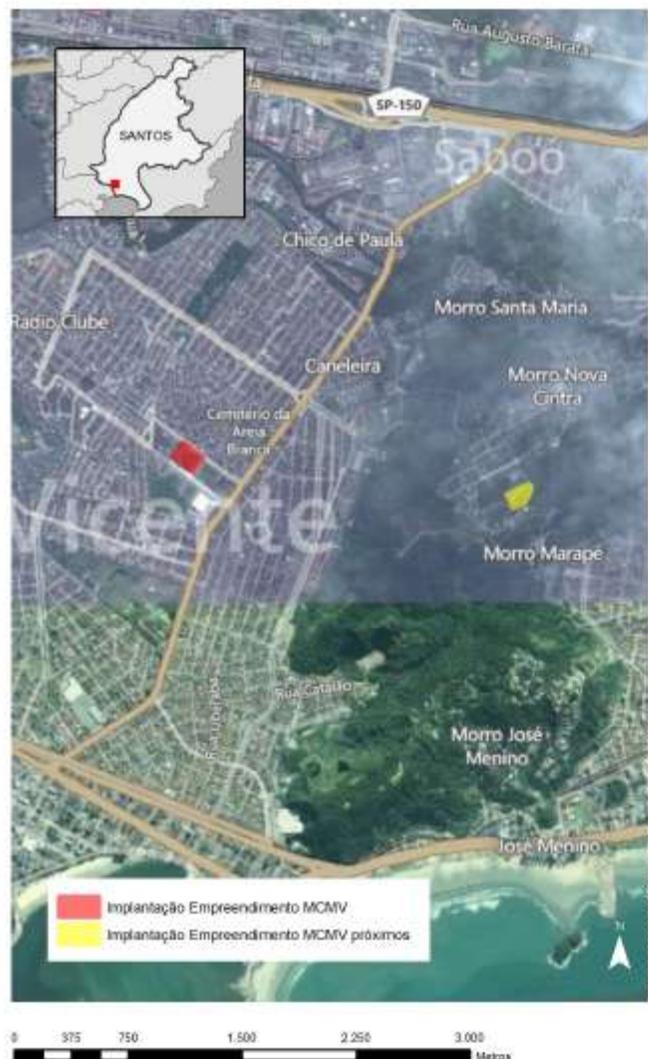
Faixa de Renda do Empreendimento: Faixa 01
Programa: FAR
Data de assinatura do contrato: 28 de Dezembro de 2009
Data de entrega das unidades: 04 de Junho de 2011
Número de unidades: 584

Área do terreno: aprox. 14.500 m²
Área construída:
Área da unidade: 42m²

Número de dormitórios: 2
Tipologia: Bloco
Equipamentos/Áreas de lazer: Parquinho e Salão de festas.
Forma de parcelamento da terra: Condomínio.

BOULEVARD DO PARQUE- SANTOS/SP

idRegistro: 79
Estatus: Entregue



Nome(s) do(s) empreendimento(s):
79 - BOULEVARD DO PARQUE

Endereço(s) do(s) Empreendimento(s):
AV. ENG. MANOEL FERRAMENTA JR, 363 - ZN NOROESTE - SANTOS/SP

Construtora: SCHO PARTICIPACOES LTDA

Produto: CCFGTS Apoio à produção

Faixa: 6 A 10 S.M.

Fonte: CAIXA, 2011

Número de Unidades: 250

Área do Terreno: aproximadamente 5662 m² (aproximado por Imagem aérea)

Área Construída: —

Área Apartamento: 53 a 69 m²

Número de Dormitórios: 2 e 3 Dormitórios

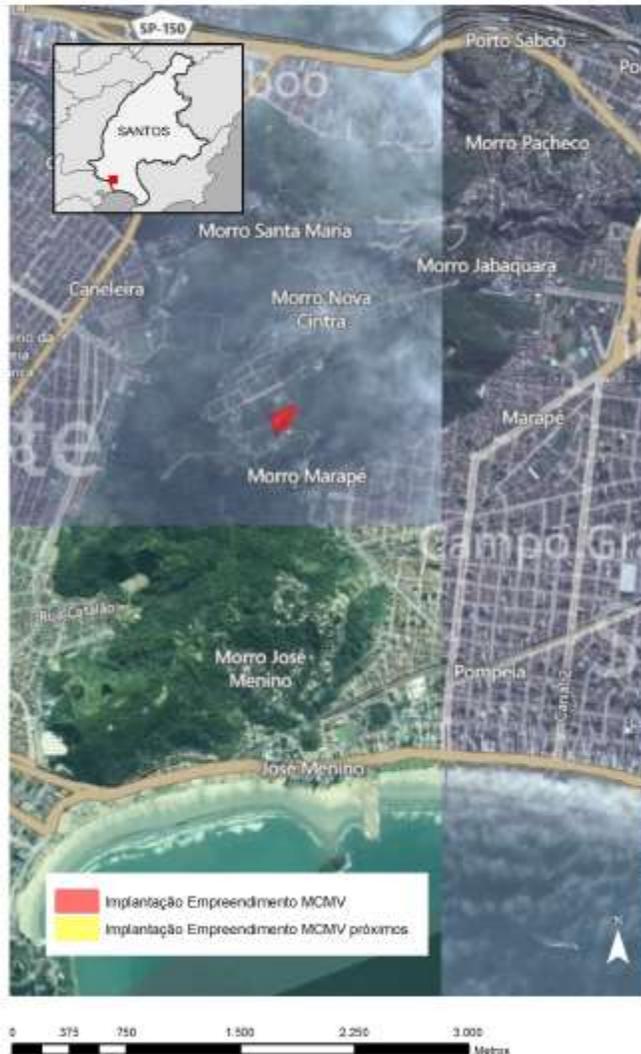
Tipologia: Vertical

Equipamentos/Área de Lazer: Praça de entrada, Piscina adulto, Birlbol, Deck molhado, Deck solarium, piscina infantil, Churrasqueiras, Playground, Quadra esportiva oficial, Praça de apoio a quadra, Redário coberto, Pomar, Praça dos aromas, Salão de jogos juvenil, Lan house, Salão de festas juvenil - sala de tv, Atelier, Cinema, Home Office, Fitness, Sala de boneca, Pet care, Espaço criança, Massagem, Sauna, Beauty care.

Fonte: <http://www.tenda.com/apartamento/sao-paulo/residencial-engenhos-de-nova-cintra-nova-cintra>

ENGENHOS DE NOVA CINTRA - SANTOS/SP

idRegistro: 4001, 82 e 77
Estatus: Entregue



Nome(s) do(s) empreendimento(s):

- 4001 ENGENHOS DE NOVA CINTRA - MÓDULO 1
- 82 RES ENGENHOS DE NOVA CINTRA - BLOCO E - MÓDULO 3
- 77 RES ENGENHOS DE NOVA CINTRA - BLOCO D - MÓDULO 2

Endereço(s) do(s) Empreendimento(s):

- 4001 R. PREF ANTONIO MANOEL DE CARVALHO, N 780 - N CTA - SANTOS/SP
- 82 R. PREF ANTONIO MANOEL DE CARVALHO, N 780 - N CTA - SANTOS/SP
- 77 R. PREF ANTONIO MANOEL DE CARVALHO, N 780 - N CTA - SANTOS/SP

Construtora: CONSTRUTORA TENDA S.A.

Produto: CCFGTS Apoio à produção

Faixa: 3 A 5 S.M.

Fonte: CAIXA, 2011

Número de Unidades:

Condomínio	Número de unidades
RES ENGENHOS DE NOVA CINTRA - BLOCO E - MÓDULO 3	81
RES ENGENHOS DE NOVA CINTRA - BLOCO D - MÓDULO 2	81
ENGENHOS DE NOVA CINTRA - MÓDULO 1	0
TOTAL:	162

Área do Terreno: aproximadamente 12 177m² (aproximado por imagem aérea)

Área Construída: —

Área Apartamento: 53 a 57m²

Número de Dormitórios: 2 Dormitórios

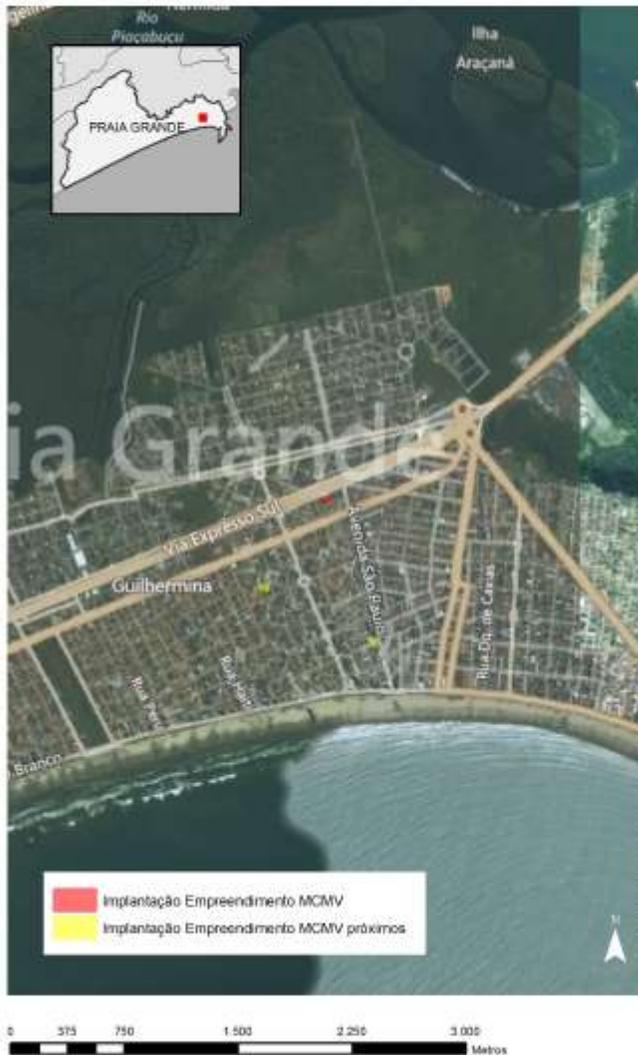
Tipologia: Vertical

Equipamentos/Área de Lazer: "Lazer completo": Academia de Ginástica, churrasqueira, Quadra Poliesportiva, Salão de Jogos, Piscina Infantil, Piscina Adulto, Brinquedoteca, Salão de Festas, Lan House, Praça

Fonte: <http://www.tenda.com/apartamento/sao-paulo/residencial-engenheiros-de-nova-cintra-nova-cintra>

CONDOMÍNIO RESIDENCIAL RUBI ESMERALDA – PRAIA GRANDE/SP

idRegistro: 8892 e 8893
Estatus: Entregue



Nome(s) do(s) empreendimento(s):
11000 - RESIDENCIAL PRAIA DA URCA
Endereço(s) do(s) Empreendimento(s):
RUA AUDALIA PEREIRA GOMES N.393 JD GUILHERMINHA P. GRANDE
Construtora: TECNOCAL CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA
Produto: CCFGTS Apoio a produção
Faixa: 6 A 10 S.M.
Fonte: CAIXA, 2011

Número de Unidades: 60
Área do Terreno: aproximadamente 770m² (aproximado por imagem aérea)
Área Construída: —
Área Apartamento: 63,38m²

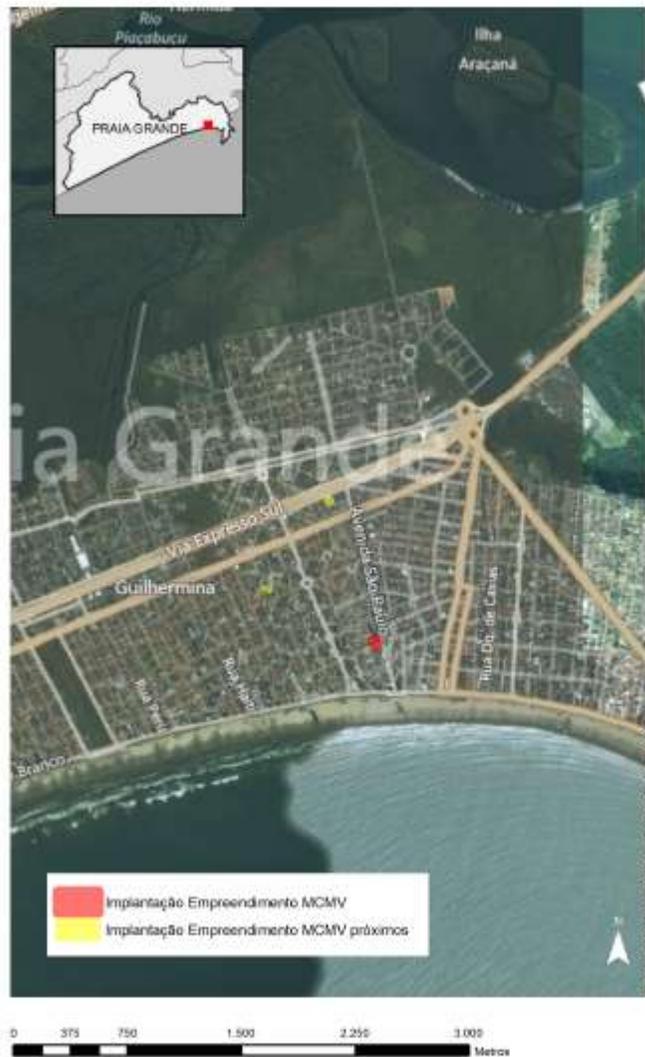
Número de Dormitórios: 2 Dormitórios sendo uma suite
Tipologia: Vertical
Equipamentos/Área de Lazer: Salão de festas e jogos

Observação: Tipologia de planta muito semelhante ao Residencial da Gávea (mesma construtora). Também a localização dos dois empreendimentos é próxima um do outro, ainda que um esteja na faixa salarial de 03 a 06 S.M. e o outro de 6 a 10 S.M.

Fonte: <http://www.tecnocalconstrutora.com.br/index.asp?pagina=lançamento&id=29>

CONDOMÍNIO RESIDENCIAL RUBI ESMERALDA – PRAIA GRANDE/SP

idRegistro: 8692 e 8693
Estatus: Entregue



Nome(s) do(s) empreendimento(s):
6692 – CONDOMÍNIO RESIDENCIAL RUBI
6693 - CONDOMÍNIO RESIDENCIAL ESMERALDA

Endereço(s) do(s) Empreendimento(s):
6692 - TRAVESSÃO DIVISOR - SÍTIO ACARAU MIRIM - JD QUIETUDE
6693 - R. 12, 261 - ST ACARAU-MIRIM - JD QUIETUDE - PRAIA GRANDE/SP

Construtora: ANCORA CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA

Produto: CCFGTS Apoio à produção

Faixa: 3 A 6 S.M.

Fonte: CAIXA, 2011

Número de Unidades:
Rubi - 58
Esmeralda - 61
Total - 119

Área do Terreno: aproximadamente 15.600m² (aproximado por imagem aérea)

Área Construída: —

Área Apartamento: 50,36m²

Número de Dormitórios: 2 Dormitórios sendo uma suite

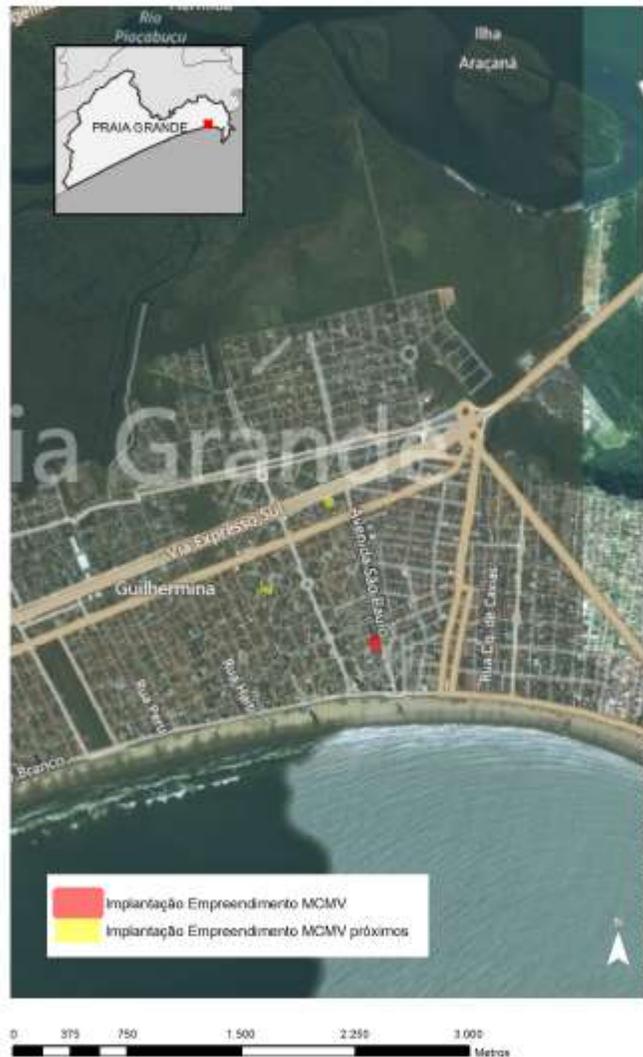
Tipologia: Vertical

Equipamentos/Área de Lazer: Playground

Fonte: http://www.ancoraconstrutora.com.br/minhacasa_minhavid.htm

RESIDENCIAL PRAIA DE COPACABANA – PRAIA GRANDE/SP

idRegistro: 10723
Estatus: Entregue



Nome(s) do(s) empreendimento(s):
10723 - PRAIA DE COPACABANA

Endereço(s) do(s) Empreendimento(s):
AV BRASIL 656 LOTE 5 QUADRA 63

Construtora: TECNOCAL CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA

Produto: CCFGTS Apoio à produção

Faixa: 6 A 10 S.M.

Fonte: CAIXA, 2011

Número de Unidades: 32

Área do Terreno: aprox. 375m² (aproximado por imagem aérea)

Área Construída: —

Área Apartamento: —

Número de Dormitórios: 2 Dormitórios sendo uma suite

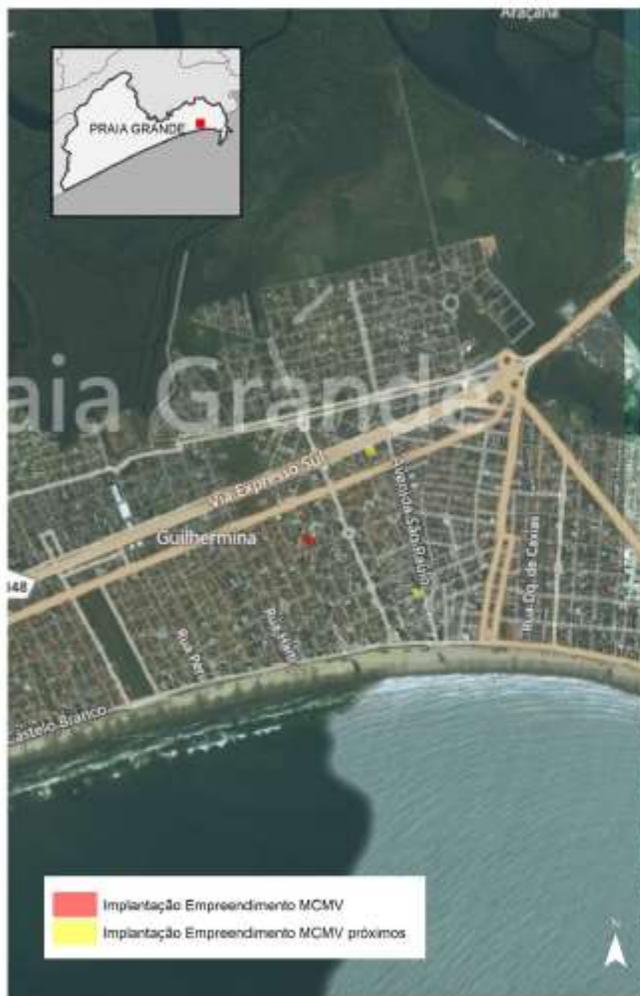
Tipologia: Vertical

Equipamentos/Área de Lazer: Salão de festas e jogos

Fonte: <http://www.tecnocalconstrutora.com.br/index.asp?pagina=lançamento&Id=25>

RESIDENCIAL PRAIA DA GAVEA- PRAIA GRANDE/SP

idRegistro: 84
Estatus: Entregue



Nome(s) do(s) empreendimento(s):
61 - RESIDENCIAL PRAIA DA GAVEA

Endereço(s) do(s) Empreendimento(s):
RUA GAVEA - LT 16/17 - QD 08 - GUILHERMINA - PRAIA GRANDE/SP

Construtora: TECNOCAL CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA

Produto: CCFGTS Apoio a produção

Faixa: 3 A 6

Fonte: CAIXA, 2011

Número de Unidades: 72

Área do Terreno: aprox. 1000m² (aproximado por imagem aérea)

Área Construída: —

Área Apartamento: 59,21m²

Número de Dormitórios: 2 Dormitórios sendo uma suíte

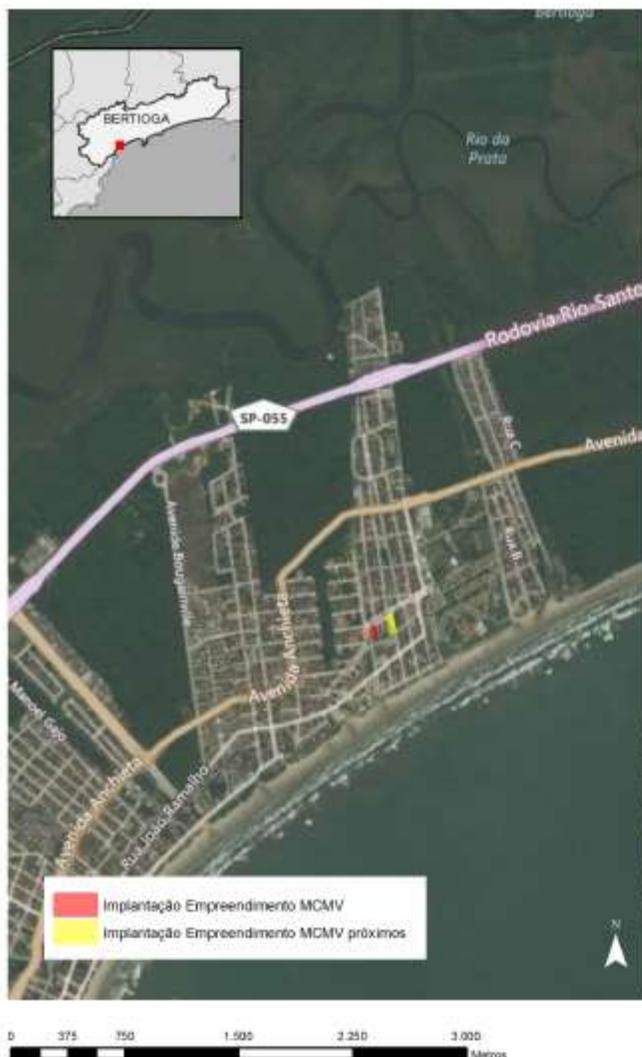
Tipologia: Vertical

Equipamentos/Área de Lazer: Salão de festas e jogos

Fonte: <http://www.tecnocalconstrutora.com.br/index.asp?pagina=lançamento&id=24>

PORTAL DE AQUILA – BERTIOGA/SP

idRegistro: 3989
Estatus: Entregue



Nome(s) do(s) empreendimento(s):
3989 - PORTAL DE AQUILA

Endereço do Empreendimento:
AV DEP ANTONIO S CUNHA BUENO, 28 - RIO PRAIA - BERTIOGA/SP

Construtora: GEOTETO IMOBILIARIA PROJETOS E CONSTRUCOES LTDA

Produto: CCFGTS Apoio a produção

Total Unidades: 20

Área do Terreno: 1300m² (aproximado por imagem aérea)

Área Construída: —

Área Apartamento: 50m²

Número de Dormitórios: 2 dormitórios

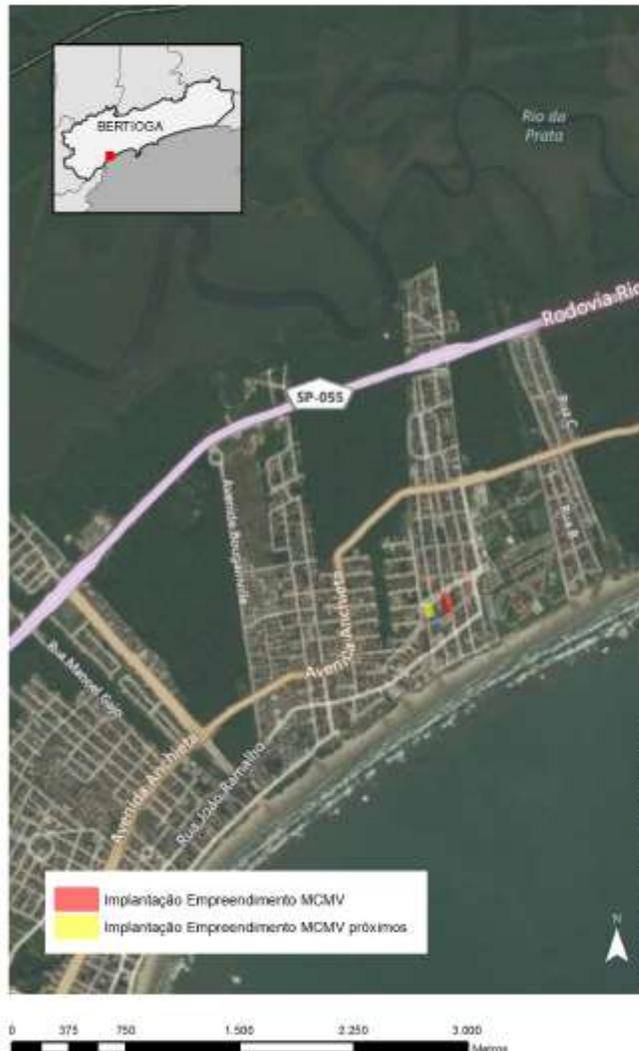
Tipologia: Horizontal

Equipamentos/Área de Lazer: —

Fonte: CAIXA, 2011

PORTAL DE FENIX – BERTIOGA/SP

idRegistro: 85
Estatus: —



Nome(s) do(s) empreendimento(s):
85 - PORTAL DE FÊNIX

Endereço do Empreendimento:
AV DEP ANTONIO SILVIO C BUENO, 108 - RIO DA PRAIA – BERTIOGA

Construtora: GEOTETO IMOBILIARIA PROJETOS E CONSTRUCOES LTDA

Produto: CCFGTS Apoio a produção

Total Unidades: 58

Área do Terreno: 2496m² (aproximado por imagem aérea)

Área Construída: —

Área Apartamento: —

Número de Dormitórios: 2 dormitórios

Tipologia: Vertical

Equipamentos/Área de Lazer: Piscina, playground, espaço gourmet.

Fonte: CAIXA, 2011

RESIDENCIAL AGATHA - PRAIA GRANDE

idRegistro: 10725
Estatus: —



0 375 750 1.500 2.250 3.000
Metros



Nome(s) do(s) empreendimento(s):
10725 - RESIDENCIAL AGATHA

Endereço do Empreendimento:
RUA ANTONIO FAGUNDES DOS SANTOS QDA38-1 LOTE 03 - PRAIA GRANDE/SP

Construtora: ANCOR CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA

Produto: FAR Alienação

Total Unidades: 87

Área do Terreno: 3100m² (aproximado por imagem aérea)

Área Construída: —

Área Apartamento: —

Número de Dormitórios: —

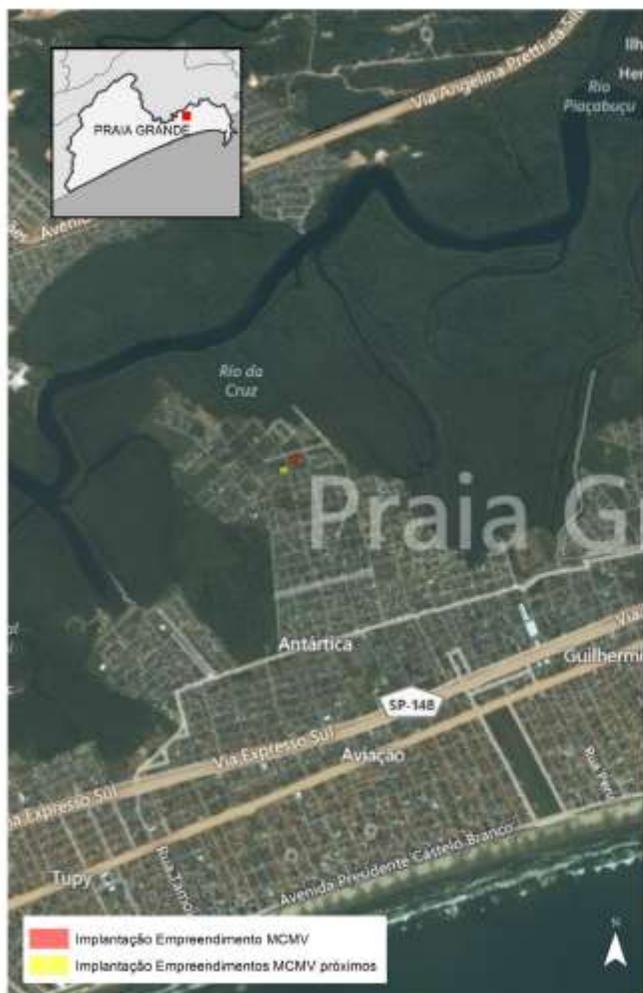
Tipologia: Vertical

Equipamentos/Área de Lazer: —

Fonte: CAIXA, 2011

RESIDENCIAL ONIX - PRAIA GRANDE

idRegistro: 10724
Estatus: —



0 375 750 1.500 2.250 3.000
Metros



Nome(s) do(s) empreendimento(s):
10724 - RESIDENCIAL ONIX

Endereço do Empreendimento:
RUA ADOLFINO DE ARRUDA CASTANHO QD39 LOTE 11 UNIFICADO -
PRAIA GRANDE/SP

Construtora: ANCORA CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA

Produto: FAR, Alienação

Total Unidades: 120

Área do Terreno: 3700m² (aproximado por imagem aérea)

Área Construída: —

Área Apartamento: —

Número de Dormitórios: —

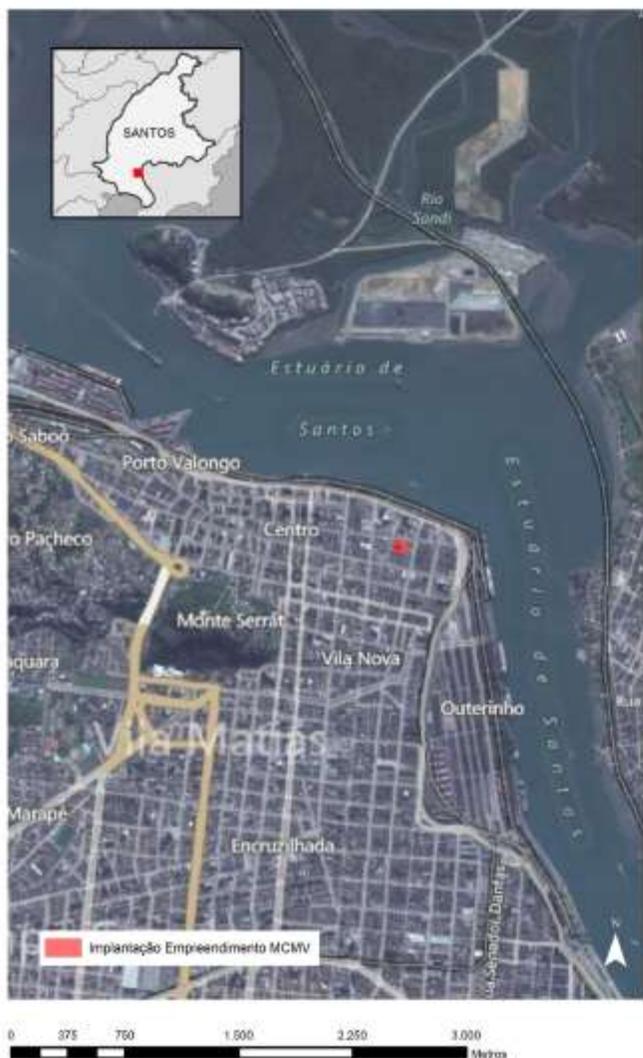
Tipologia: Vertical

Equipamentos/Área de Lazer: —

Fonte: CAIXA, 2011

CONJUNTO VANGUARDA II - SANTOS/SP

idRegistro: 2724
Estatus: Obras paralisadas por bloqueio de recursos



Nome(s) do(s) empreendimento(s):
2724 - CONDOMÍNIO VANGUARDA II

Endereço do Empreendimento:
RUA GENERAL CAMARA, 410 - CENTRO - SANTOS/SP

Construtora: ACC - ASSOCIAÇÃO DOS CORTIÇOS DO CENTRO

Produto: FDS

Fonte: CAIXA, 2011

Total Unidades: 66

Área do Terreno: 5662m²

Área Construída: aprox. 5000m²

Fonte: Ambienta, 2013

Área Apartamento: 42m², 45m² e 58m²

Número de Dormitórios: 1, 2 e 3 dormitórios

Tipologia: Vertical

Equipamentos/Área de Lazer: salão de festas, sala de administração/almoxarifado/salas de separação de material reciclável

Fonte: Ambienta, 2013

Observação: Edifício construído com assessoria do Ambienta. Os empreendimentos Vanguarda I e Vanguarda II estão sendo construídos em um mesmo terreno. O Vanguarda I entrou como Programa Crédito Solidário, não PMCMV. Ambas obras estão paralisadas aguardando recursos. O Conjunto I tem 82% da obra executada, ou II tem apenas 12%.



6.10. ARTIGOS PUBLICADOS

6.10.1. Artigo 1: Enamparq, 2014 / Revista Pensamento & Realidade

Acesso: http://www.anparq.org.br/dvd-enamparq-3/htm/Artigos/ST/ST_HDC_002_2_KLINTOWITZ.RUFINO.pdf

O presente artigo foi publicado em dois veículos: nos ANAIS da ENAMPARQ e na Revista Pensamento & Realidade, v. 29, n. 3

III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva São Paulo, 2014. Eixo Temático: Habitação e Direito à Cidade.

The Production of MCMV Program in the metropolitan area of Santos: reaffirmation of the metropolitan dynamics and socio-territorial exclusion

La producción del Programa de MCMV en el área metropolitana de Santos: la reafirmación de la configuración metropolitana y la exclusión socio-territorial

KLINTOWITZ, Danielle Cavalcanti (1);

RUFINO, Maria Beatriz Cruz (2);

(1) Mestre e doutoranda FGV-SP - Coordenadora do urbanismo Projeto Litoral Sustentável - Instituto Pólis
danielle@polis.org.br

(2) Professor Doutor, Universidade de São Paulo, USP – FAU, São Paulo, SP, Brasil; e-mail: beatrizrufino@usp.br



A Produção do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana da Baixada Santista: reafirmação da configuração metropolitana e exclusão socioterritorial

The Production of MCMV Program in the metropolitan area of Santos: reaffirmation of the metropolitan dynamics and socio-territorial exclusion

La producción del Programa de MCMV en el área metropolitana de Santos: la reafirmación de la configuración metropolitana y la exclusión socio-territorial

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a produção de moradia pelo Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS). Nesse sentido procuramos desenvolver a discussão da qualidade da inserção urbana dos empreendimentos do programa minha casa minha vida considerando a configuração metropolitana dessa região e as demandas habitacionais nela existentes, iluminando os conflitos e contradições relacionados à lógica de produção habitacional imposta pelo programa, que tende a impulsionar a emergência de novas desigualdades nas periferias e ampliar o espraiamento urbano da região. De uma maneira geral, a inserção metropolitana da produção do MCMV na RMBS reafirma a configuração espacial marcada pela segregação socioterritorial, com exclusão dos mais pobres das porções mais centrais, estando à produção das unidades mais condicionada a viabilidade econômica dos empreendimentos do que a lógica da demanda habitacional e dinâmica urbana.

PALAVRAS-CHAVE: configuração metropolitana, baixada santista, segregação.

ABSTRACT

This paper intends to analyze the production of housing by Minha Casa Minha Vida Program (MCMV) in the Metropolitan Region of Santos (RMBS). In this sense we develop the discussion of the quality of urban integration of these production considering the metropolitan setting of this region and the existing housing demands, illuminating conflicts and contradictions related to the logic of housing production imposed by this program, which tends to drive the emergence of new inequalities in the peripheries and expand the sprawl. In general, the inclusion of the production of MCMV in the metropolitan area in

118



RMBS reaffirms the spatial configuration of socio-territorial segregation, excluding the poorest of the central areas, with the production of the units subject to economic of projects than logic of housing demand and urban dynamics.

Keys Words: *metropolitan configuration, Metropolitan Region of Santos (RMBS), segregation*

RESUMEN:

Este trabajo tiene como objetivo analizar la producción de viviendas del Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) en la Región Metropolitana de Santos (RMBS). Se desarrolla la discusión de la calidad de la integración urbana de las empresas del programa teniendo en cuenta la configuración metropolitana y las demandas existentes en materia de vivienda, iluminando los conflictos y las contradicciones relacionadas con la lógica de la producción de viviendas impuesta por el programa, que tiende a impulsar el surgimiento de nuevas desigualdades en las periferias y ampliar la expansión urbana. En general, la inserción metropolitana de la producción de MCMV en la RMBS confirma la configuración espacial marcada por la segregación socio-territorial, con exclusión de los más pobres de las porciones centrales, con la producción de las unidades sujetas a la viabilidad económica de los proyectos y no a la lógica de la demanda de vivienda y de la dinámica urbana.

PALABRAS-CLAVE *configuración metropolitana, Región Metropolitana de Santos (RMBS), segregación*



1. INTRODUÇÃO

Fundados no discurso do grande déficit habitacional no Brasil, na ascensão das classes C e D e na disponibilidade de financiamento no âmbito do SFH, grande parte da produção de moradia no país tem sido direcionada para o chamado segmento econômico. Visando assegurar a ampliação dos ganhos na produção de habitação para este segmento, evidencia-se a articulação de três estratégias fundamentais: padronização da construção, geração de economia de escala e procura de terrenos baratos. Estas estratégias dão início a uma importante mudança na lógica de produção das áreas das periferias metropolitanas, que apresentavam disponibilidade de grandes glebas e terrenos mais baratos.

Nesse contexto de euforia e lançamentos grandiosos, a crise internacional de 2008, colocou em ameaça a possibilidade de venda dos empreendimentos em construção, impondo ainda sérias dificuldades financeiras às grandes empresas que naquele momento detinham grande soma de investimentos imobilizados em bancos de terra.

Nesse momento, a retórica da importância da atividade da construção imobiliária foi reforçada, seja pelo seu papel na provisão de novas habitações que contribuiriam para a solução do 'déficit habitacional', seja como motor de reativação da economia nacional, legitimando a condução de massivos esforços para ampliação dos financiamentos e subsídios ao setor. Estes esforços ganharam status de programa federal de habitação e de política anticíclica, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) em março de 2009 e a promessa de produção de um milhão de casas. Em junho de 2011, foi lançada a segunda etapa do Programa, considerando agora a construção de mais dois milhões de habitações, chegando à meta de 3,4 milhões em 2014.

Com o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos, o Programa MCMV estabeleceu um conjunto de subsídios proporcionais à renda das famílias. Além dos subsídios, o programa garantiu o aumento do volume de crédito para aquisição e produção de moradias, a redução de juros, e segurança ao negócio imobiliário a partir da criação do Fundo Garantidor da Habitação - que aporta recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades (CARDOSO ET AL, 2011).

Segundo dados do Ministério das Cidades, nos últimos 4 anos foram investidos mais 190 bilhões de reais, considerando os subsídios diretos e linhas de crédito disponibilizadas. Esses recursos foram responsáveis pela contratação 2.980.177 unidades imobiliárias em todo o Brasil.

O programa está atualmente dividido em três faixas de renda (1, 2, 3). Na faixa 1, que abrange as famílias com renda até 1.600 reais, os subsídios podem chegar até 96%, dependendo da renda da família. Nesta faixa o crédito disponibilizado para as famílias deve ser pago em 10 anos. Na faixa de 2, os subsídios podem chegar até 25.000 reais e o crédito disponibilizado deve ser pago em 30 anos. Na faixa 3 não existe subsídios diretos, mas cumpre lembrar que os juros do crédito disponibilizado são bastante inferior aos do mercado, e conta-se ainda com isenção de taxas e impostos .

Quando se passou a analisar o processo de implementação dos empreendimentos Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas, verificou-se a predominância de localizações periféricas, muitas vezes fora dos municípios polos, e o predomínio de grandes conjuntos habitacionais. Tais características tendem a reforçar, em territórios já precários, situações de



exclusão socioterritorial, comprometendo a qualidade de vida das famílias beneficiadas frente a ampliação de dificuldades de acesso a equipamentos, serviços e empregos. Além disso, observa-se também em muitos casos a desconexão do programa com a concentração dos déficits e políticas habitacionais locais.

Estas questões motivaram um grupo de pesquisadores, no âmbito do edital MCTI/CNPq/MCIDADES Nº 11/2012, a submeterem pesquisas de avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida, tendo como questão central a inserção urbana dos empreendimentos.

Cada vez mais a questão da inserção urbana dos conjuntos habitacionais é um dos temas centrais de discussão sobre políticas habitacionais, particularmente em países que vivem ou já viveram experiências de produção de massa de habitações populares por programas impulsionados por governos. Embora em cada um dos contextos nacionais o tema ganhe contornos específicos, o elemento comum que caracteriza o debate se refere às consequências urbanísticas e sociais da implantação de habitações populares de forma massiva, localizada predominantemente em áreas menos valorizadas das cidades, marcadas por alguma forma de precariedade em termos urbanísticos, por pouca ou nenhuma diversidade funcional e pela extrema homogeneidade social de seus moradores.

O impacto urbanístico desta localização nas cidades e sobre a vida das famílias tem sido trabalhado na literatura através do conceito de segregação socioespacial, tópico que se constitui uma das articulações mais frequentes, mas também mais difíceis de estabelecer na teoria e na investigação das ciências sociais: a que liga as dimensões econômicas, culturais e políticas com as dimensões espaciais da realidade social (SABATTINI e SIERRALTA, 2005).

Ao tratarmos da inserção urbana dos conjuntos produzidos pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, tanto do ponto de vista da segregação socioespacial vigentes em cada um dos municípios analisados, como do ponto de vista de seus impactos nas vidas das famílias moradoras, estabeleceu-se como premissa a construção de um diálogo deste debate com a discussão das políticas habitacionais contemporâneas, considerando os estudos que já realizaram avaliações deste tipo em outros contextos.

O Instituto Pólis, que já acumulava importantes reflexões sobre a Região metropolitana da Baixada Santista³⁴, selecionou Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) para o desenvolvimento de suas análises. A pesquisa³⁵ sobre a produção de moradia pelo Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) busca analisar a inserção urbana e territorial dos empreendimentos na região, utilizando-se de estudos de natureza quantitativa e qualitativa, sobre empreendimentos selecionados que expressem diferentes situações de inserção urbana na metrópole, focando principalmente os empreendimentos da faixa 01.

34 O Instituto Pólis, em convênio com a Petrobras, desenvolveu o Projeto Litoral Sustentável – Desenvolvimento com Inclusão Social - em 13 municípios do litoral paulista – incluindo a Região Metropolitana da Baixada Santista e o Litoral Norte - com o objetivo de contribuir no desenvolvimento sustentável da região. No âmbito deste projeto foram desenvolvidos um diagnóstico urbano socioambiental participativo dos municípios do Litoral Norte e da Baixada Santista e uma Agenda de desenvolvimento sustentável para os municípios e para a região. Cf. Saule Jr et al (2013) e Saule Jr et al (2014).

35 A pesquisa foi coordenada pelo Prof. Nelson Saule Jr. com a participação dos pesquisadores: Danielle Cavalcanti Klintonowitz; Maria Beatriz Cruz Rufino; Ana Cristina Ferreira; Carolina Frignani; Felipe Moreira; Filipe Barreto; Luiz Kohara; Margareth Uemura e Natasha Menegon.



Para o desenvolvimento deste artigo, procuramos apresentar a discussão da qualidade da inserção urbana dos empreendimentos do programa minha casa minha vida considerando a dinâmicas urbanas e metropolitanas dessa região e as demandas habitacionais nela existentes, visando iluminar os conflitos e contradições relacionados à lógica de produção habitacional imposta pelo programa.

Para o desenvolvimento destas ideias, estruturou-se este artigo em três partes principais. Na primeira parte apresentamos a configuração metropolitana deste território e as principais demandas habitacionais, discutindo as particularidades dos municípios. Esta contextualização nos permite avaliar com mais detalhe a implementação do programa na RMBS, desenvolvida na segunda parte. Na terceira parte procuramos discutir as implicações do programa avaliando as dinâmicas metropolitanas e urbanas resultantes e os impactos na vida dos novos moradores a partir de questionários aplicados em dois empreendimentos.

2. CONFIGURAÇÃO METROPOLITANA E AS DEMANDAS HABITACIONAIS NA RMBS

A Região Metropolitana da Baixada Santista foi institucionalizada em 1996, a partir da Lei complementar estadual nº 815/1996, sendo constituída por nove municípios - Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente.

O crescimento urbano dos municípios da região deu-se de forma imbricada com o crescimento da base econômica a partir das cidades do núcleo da metrópole – Santos e Cubatão.

O dinamismo econômico do litoral paulista esteve historicamente pautado pela relevância do porto de Santos, das grandes indústrias de base de Cubatão e das infraestruturas produtivas relacionadas à cadeia de petróleo e gás. Além dessas atividades econômicas, deve-se destacar o veranismo, responsável pela forte dinâmica imobiliária, que através da construção de segundas residências deu grande impulso à dispersão da urbanização em diferentes municípios da RMBS.

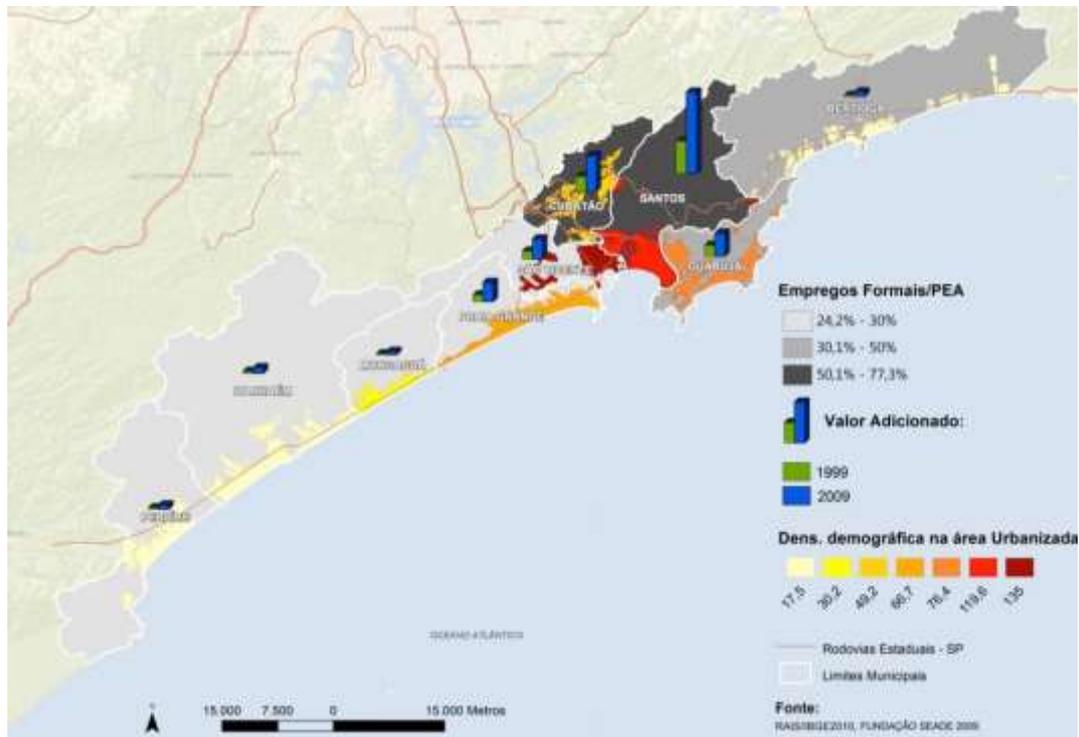
Este padrão de desenvolvimento, produto do conjunto destas atividades econômicas predominantes, resultou em uma forte concentração de investimentos e repercutiu diretamente na disparidade das condições de infraestrutura e acesso a emprego nos diferentes municípios, gerando ainda tensões ambientais, pela grande quantidade de áreas protegidas da região, estando 60% do território inserido em unidades de conservação. O padrão de concentração econômica repercute diretamente nas características do mercado de trabalho, com o predomínio de empregos formais nos Municípios de Santos, Guarujá, Cubatão.

Santos destaca-se como principal centro de comércio e serviços de todo o litoral. Cubatão apresenta um perfil diferenciado, com grandes empresas que compõem o polo petroquímico, oferecendo mais empregos na indústria e pouco destaque no setor de comércio e serviços. Quando se observa a relação entre a concentração de empregos formais e população economicamente ativa nos diferentes municípios da Baixada (ver figura 01), verifica-se a situação privilegiada de Santos e Cubatão.

Ao mesmo tempo a frágil relação entre estes dois indicadores nos demais municípios nos revela importantes características da metrópole, complementados por outros dados. Por um lado a consolidação de municípios dormitório, como é claramente o caso do município de São Vicente, onde existe uma intensa dinâmica de movimentos pendulares diários dos trabalhadores, repercutindo nas problemáticas condições de mobilidade da região, representada por importantes gargalos infraestruturais. Por outro lado, a fragilidade e o

isolamento econômico dos municípios da porção sul da baixada, que são caracterizados por grande informalidade e pouca articulação com o núcleo central da baixada.

Figura 1: Dinâmicas Econômicas da Baixada Santista



Fonte: Rais/IBGE, 2010; FUNDAÇÃO SEADE, 2009

Essa concentração econômica também é evidenciada quando se observa os Valores Adicionados (VAs)³⁶ absolutos e per capita dos diferentes municípios da baixada (ver tabela 01).

Tabela 1: Dinâmicas Econômicas da RM Baixada Santista

Municípios	Valor adicionado 1999 (em milhões R\$)	Valor adicionado 2009 (em milhões R\$)	Taxa de crescimento 1999 -2009	VA per capita (em R\$)
Mongaguá	146	419	186,30%	9.056
Peruíbe	210	572	172,40%	9.564
Itanhaém	311	768	146,60%	8.820
Praia Grande	941	2.579	173,90%	9.840
São Vicente	1.107	2.699	143,70%	8.118
Santos	4.322	10.881	151,70%	25.945
Cubatão	2.078	4.845	133,20%	40.808
Guarujá	1.492	3.089	107,10%	10.625
Bertioga	176	612	247,50%	12.855

Fonte: Seade, 1999, 2009.

Embora todos os municípios da RMBS tenham evidenciado um importante crescimento econômico na última década, a análise desses números mostra economias de porte muito

³⁶ Medida de riqueza que capta o valor de toda a produção de bens e serviços.



diferenciados, ficando evidente a fragilidade da base econômica dos municípios da região sul da baixada – Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe.

Apesar dos elevados VAs dos municípios do polo da RMBS, deve-se ressaltar que em muitos casos a população local pouco participa desta acumulação econômica, já que grande parte das grandes empresas que atuam na região não tem sede na mesma, e muito da riqueza produzida não é retida nos municípios. Estas cadeias produtivas com expressiva acumulação de riqueza, como observadas em Santos e Cubatão, também não são capazes gerarem empregos em número suficiente para absorver toda a população da região. Essa exclusão pode ser vista na permanência de indicadores negativos, como altas taxas de informalidade, predomínio de baixos salários altos, além dos altos percentuais de déficit habitacional.

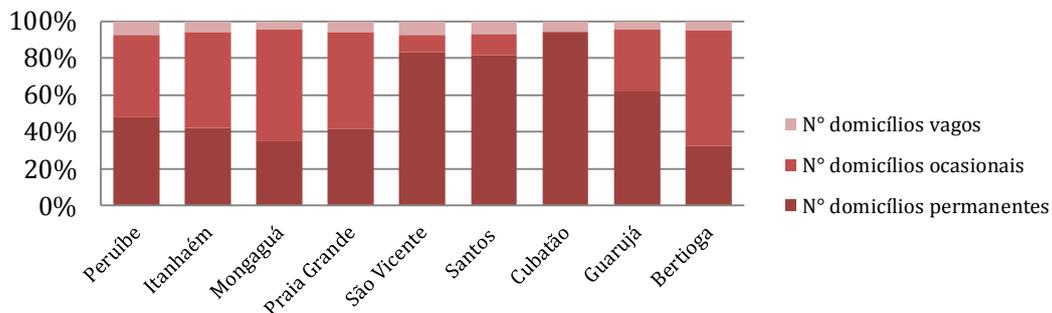
Os municípios da região apresentaram um processo de adensamento e ampliação da área urbana que foi acompanhado pelo surgimento das primeiras ocupações irregulares, em áreas de proteção e encostas de morros e cortiços nas áreas centrais de Santos. Esse processo de expansão esteve também associado ao interesse imobiliário gerado pelo veranismo, relacionado às características de balneário existentes em municípios de todo o litoral paulista.

O processo de exclusão socioespacial levava assim a população mais pobre a ocupar áreas protegidas e de risco como fundo dos vales e as escarpas da Serra do Mar, enquanto a alta renda ocupava a orla marítima.

A concentração de domicílios de uso ocasional é significativa na maior parte dos municípios analisados, chegando, em alguns casos, a metade dos totais de domicílios. A importância desses domicílios revela a força da atividade do veraneio na região da Baixada Santista, especialmente nos municípios ao sul da baixada e em Bertioga.

Gráfico 1. Condição de ocupação dos domicílios particulares recenseados

% Domicílios recenseados



Fonte: IBGE censo 2010. Elaboração: Instituto Polis

Entretanto, percebe-se que existe na última década de 2000, em toda a região, com exceção de Bertioga e Itanhaém, uma tendência de fixação da população. Os dados do IBGE mostram um crescimento mais significativo dos domicílios de uso permanente em comparação com o crescimento dos domicílios de uso ocasional.

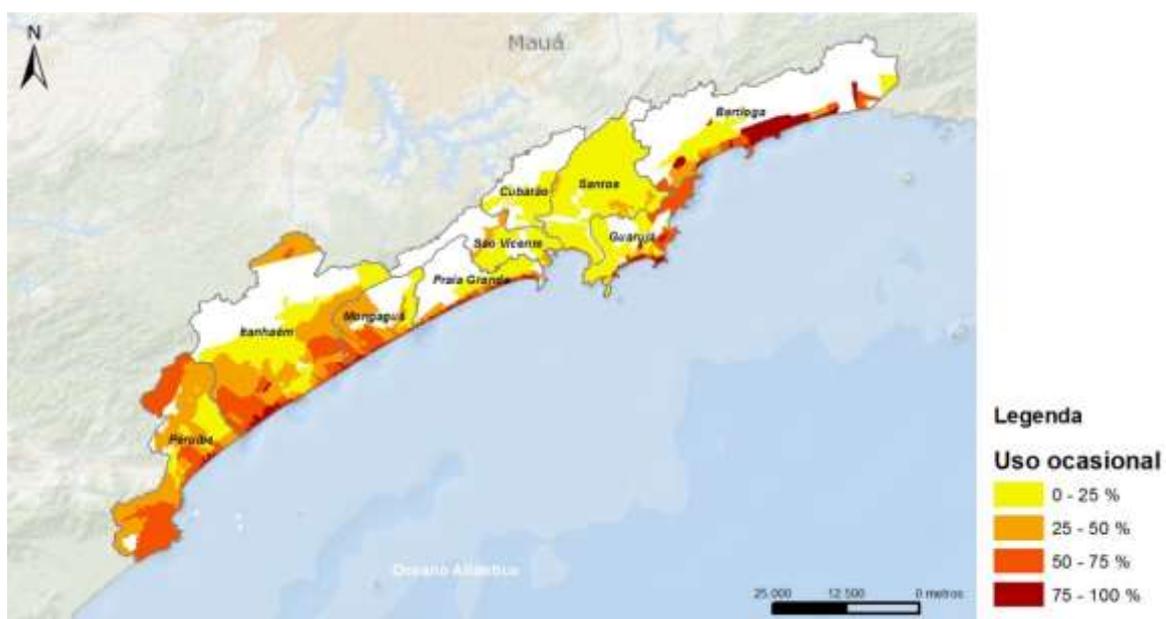
Tabela 2. Variação no número de domicílios segundo condição de ocupação - Censo 2000 - 2010

Municípios	variação 2000-2010 ocupado permanentes	variação 2000-2010 ocasional	variação 2000-2010 vago
Bertioga - SP	13,05%	27,18%	1,72%
Guarujá - SP	9,15%	0,99%	-1,52%
Cubatão - SP	16,76%	-0,24%	-2,15%
Santos - SP	7,54%	-0,42%	-2,76%
São Vicente - SP	14,76%	-2,31%	-2,39%
Praia Grande - SP	14,29%	5,82%	-0,10%
Itanhaém - SP	11,44%	12,07%	0,63%
Mongaguá - SP	11,32%	9,91%	-0,47%
Peruíbe - SP	11,92%	6,69%	1,49%

Fonte: IBGE, Censo 2000 e 2010. Elaboração: Instituto Polís

Conforme apontamos, a localização dos domicílios ocasionais, mostrados no mapa a seguir, revela uma forte segregação socioterritorial, onde a orla é ocupada, preferencialmente, por domicílios de uso ocasional e as porções mais interiorizadas dos municípios, separadas pela Rodovia, são ocupadas predominantemente por residências permanentes.

Figura 2: Distribuição percentual dos domicílios de uso ocasional segundo Setores Censitários na Baixada Santista





Fonte: IBGE censo 2010. Elaboração: Instituto Polis

Esta segregação é explicitada pela concentração de renda no território. Quanto maior a proximidade com a orla marítima maior a renda e o preço dos imóveis. Já as áreas mais próximas das encostas da Serra do Mar concentram a população de renda mais baixa, bem como a maior parte dos assentamentos precários. Essas precariedades caracterizam-se por irregularidade fundiária, existência de situações de risco geológico e por provisão inadequada e insuficiente de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas de saneamento básico, saúde, educação, entre outros.

Todos os municípios da RMBS apresentam déficits qualitativos (necessidade de melhorias das moradias existentes, do ponto de vista urbanístico e construtivo, sem precisar substituí-las) e quantitativos (necessidades de novas moradias). Atualmente a RMBS, com uma população de mais de 1,5 milhões de habitantes, apresenta um déficit habitacional de 70 mil domicílios e um déficit qualitativo de 95 mil domicílios. Do total dos nove municípios da baixada santista, sete (Guarujá, Cubatão, São Vicente, Bertioga, Mongaguá, Santos e Praia Grande) são classificados como de atenção prioritária para atuação do Plano Estadual de Habitação (PEH), devido a existência de favelas em 89% dos municípios e área de risco em 78% deles.

Na maioria desses municípios, esses déficits representam altos percentuais em relação ao total de domicílios existentes. Na tabela abaixo, percebe-se que os maiores déficits percentuais de novas moradias estão concentrados em Guarujá, Cubatão, São Vicente e Bertioga, - todos entorno de 16% dos domicílios totais nestes municípios. Guarujá, Cubatão e São Vicente, são municípios que pertencem a região central da baixada, com maiores oportunidades de emprego e por isso mesmo, mais dificuldade de acesso à moradia pela população de mais baixa renda, fator que pode explicar os maiores déficits habitacionais. Bertioga por sua vez, apresenta o maior percentual de domicílios de uso ocasional de toda RMBS, o que tem um efeito direto no preço da terra e consequentemente maior dificuldade de acesso à moradia pela população de mais baixa renda.

Tabela 3. Déficit Habitacional RM Baixada Santista

Municípios	Déficit 2010	Crescimento Déficit (2000/2010)	Déficit Relativo ³⁷ 2010
Peruíbe	2.029	85%	10,5%
Itanhaém	3.058	104%	10,8%
Mongaguá	1.572	39%	10,8%
Praia Grande	10.435	116%	12,5%
São Vicente	16.554	131%	16,3%
Santos	19.912	64%	13,8%
Cubatão	5.901	71%	16,2%
Guarujá	13.970	65%	16,4%
Bertioga	2.336	257%	16,1%

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2013

³⁷ Relação entre o Déficit habitacional e o número total de domicílios permanentes.



Vale observar que todos os municípios da RMBS apresentaram expressivo crescimento no déficit habitacional, com destaque para São Vicente e Praia Grande, que partindo de um número absoluto alto, apresentaram crescimento de mais de 100% do déficit na década de 2000. É sobre esse universo significativo que procuraremos avaliar a implementação do Programa MCMV, discutindo sua relação com o déficit habitacional e com as condições de urbanização do território.

3. A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MCMV NA RMBS

Análise da implementação dos empreendimentos do programa MCMV mostra que a contratação de unidades do MCMV não se deu na mesma medida que as necessidades habitacionais demandavam. Na Baixada Santista foram construídos 52 empreendimentos nas duas fases do Programa MCMV, totalizando 5.581 unidades habitacionais.

Comparando-se as duas fases do Programa, na fase 1 (de 2009 a 2011) a produção foi mais expressiva, tanto em número de empreendimentos como em números de unidades, representando 80% do total construído; enquanto que na fase 2 (de 2011 a 2014) a produção foi muito menor, representando 20% do total construído, conforme tabela 1 e gráficos a seguir.

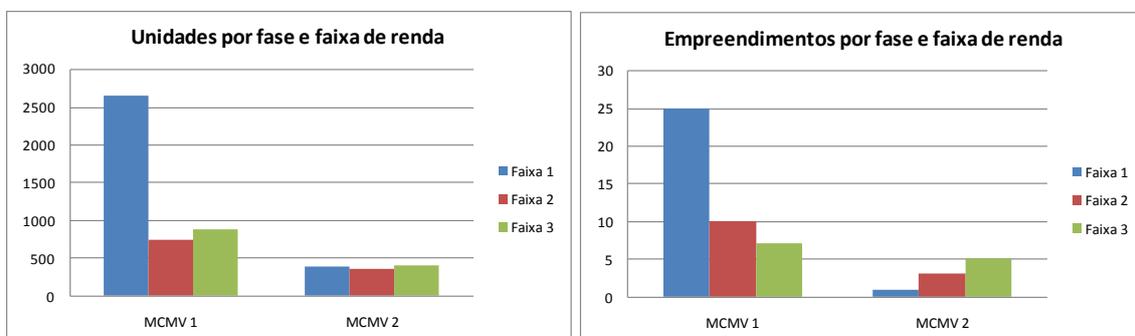
Tabela 3. Empreendimento e unidades habitacionais PMCMV por fase

Fase	N. de Empreendimentos	Unidades
MCMV 1	42	4434
MCMV 2	10	1147
Total	52	5581

Fonte: CAIXA, 2013. Elaboração: Instituto Polis.

Quanto as faixas de renda atendidas, no MCMV 1, a produção para a faixa 1 se destaca, correspondendo a cerca de 80% das unidades, seguida da faixa 3. No MCMV 2 há uma redução expressiva da produção de empreendimentos e unidades habitacionais para todas as faixas renda. No segundo momento do MCMV na baixada, a produção de unidades produzidas para as três faixas de renda se equiparam, mas há maior quantidade de empreendimentos voltados a faixa 3, conforme gráfico 4.

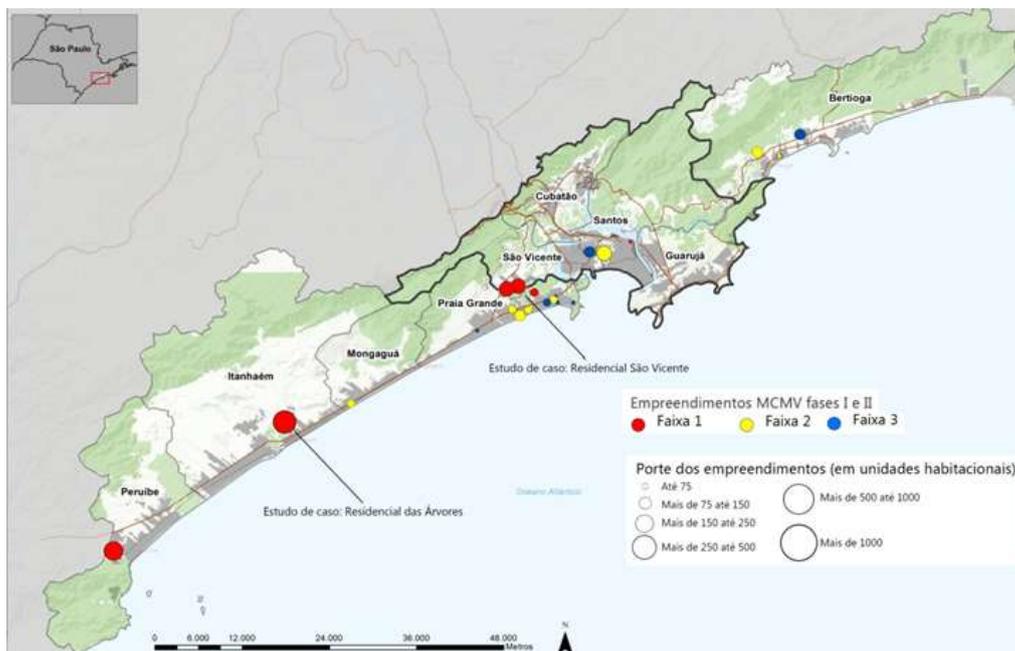
Gráfico 2 e 3. Unidades e Empreendimentos por fase e faixa de renda



Fonte: CAIXA, 2013. Elaboração: Instituto Polis.

A localização dos empreendimentos no território da Baixada Santista mostra que os municípios periféricos do sul concentraram a maior parte da produção do MCMV para a faixa de renda 1. Nota-se a ausência de produção para a faixa 1 em Bertioga e Mongaguá. Já para a faixa 2, houve produção de unidades na Praia Grande, Bertioga, Santos e Mongaguá. A produção para a faixa 3 se concentrou em Santos, São Vicente, Praia Grande e Bertioga. Os municípios de Cubatão³⁸ e Guarujá não apresentaram nenhum empreendimento no âmbito do PMCMV.

Figura 3. Mapa de Empreendimentos MCMV por faixas de renda e porte do empreendimento



Fonte: CAIXA, 2013, Litoral Sustentável, 2013. Elaboração: Instituto Polis.

A disponibilidade e preço da terra urbana bem como as facilidades oferecidas aos empreendedores, como incentivos tributários e flexibilidade nos instrumentos de planejamento são fatores que ajudam a explicar a concentração da produção de faixa 1 nos municípios periféricos.

Tabela 5. Produção do MCMV na RMBS, segundo fases e faixas de renda

MUNICÍPIO	MCMV 1			MCMV 2			MCMV 1 + 2			Total MCMV
	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	
Peruíbe	528	0	0	0	0	0	528	0	0	528

³⁸ No caso de Cubatão se identificou uma grande produção de habitação de interesse social, no âmbito do Programa Serra do Mar, da CDHU.



Itanhaém	1.316	0	0	0	16	0	1.316	16	0	1.332
Mongaguá	0	96	0	0	0	0	0	96	0	96
Praia Grande	240	263	92	0	353	246	240	616	338	1.194
São Vicente	500	0	188	380	0	0	880	0	188	1.068
Santos	68	162	655	0	0	0	68	162	655	885
Cubatão	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guarujá	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bertioga	0	216	110	0	0	152	0	216	262	478
RMBS	2.652	737	1.045	380	369	398	3.032	1.106	1.443	5.581

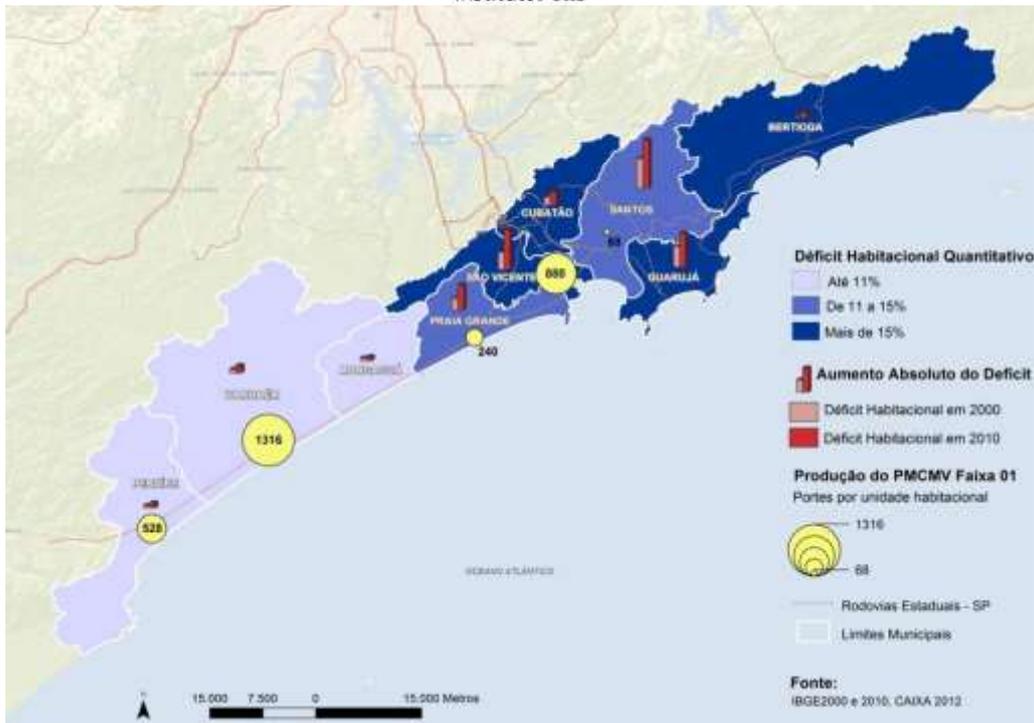
Fonte: CAIXA, 2013. Elaboração: Instituto Polís.

A produção dos empreendimentos do MCMV no território da Baixada Santista se especialmente Itanhaém e Peruíbe, que concentram terrenos mais baratos e de grandes dimensões. Nos municípios mais centrais, no polo da região, se concentrou a produção dos empreendimentos das faixas 2 e 3 do programa.

Quando se cruza o déficit habitacional existente com o número de unidades produzida em cada município na RMBS, percebe-se uma baixa aderência. Nos municípios onde o déficit é maior o número de unidades do MCMV faixa 1, foi menor ou inexistente e nos municípios onde o déficit é menor em termos absolutos, o programa apresentou sucesso de implantação de unidades, como pode-se observar no mapa a seguir.

Isso se explica facilmente, pela própria composição do déficit e pela estruturação do próprio programa. Por um lado, é evidente que o déficit habitacional é mais expressivo nos municípios aonde a disputa pelo território é mais intensa, como já afirmamos anteriormente, por outro lado, ao se delegar a promoção de empreendimentos habitacionais às empresas promotoras, o MCMV acaba acontecendo nos municípios onde se tem menos disputas territoriais e, portanto, a terra é mais barata. O que parece uma contradição em termos, é na verdade a lógica imposta pelo programa, que não tem dispositivos que permitam controlar a distribuição das unidades nos territórios onde existem maiores demandas, sendo o estabelecimento de meta por unidade da federação não suficiente para garantir um processo mais adequado de distribuição entre os entes.

Figura 4. Mapa de Empreendimentos MCMV e déficit habitacional



Fonte: CAIXA, 2013, Litoral Sustentável, 2013. Elaboração: Instituto Polís.

Para agravar a situação, a meta de produção de unidades da Caixa Econômica Federal, agente operador do programa, é estabelecida para as gerências regionais da CAIXA e para os municípios. Isso permitiu abrir negociações para transferir a meta não alcançada em Santos para municípios como Itanhaém, Peruíbe, ou mesmo em Registro, cidade do interior do estado com pouca dinâmica imobiliária que não faz parte da RMBS. Tal fato, certamente não solucionou as necessidades habitacionais de Santos, mas aumentou o sucesso no cumprimento da meta na instituição financeira. A instituição e seus gerentes têm usado diferentes artifícios para alcançar estes objetivos, mesmo que por vezes as estratégias mobilizadas não dialoguem com as necessidades habitacionais existentes.

De maneira geral, a Baixada Santista é uma região com muita disputa sobre a terra. Como já se afirmou, 60% do território está inserido em unidades de conservação e outra parte importante é reservada e destinada a residências de uso ocasional. Assim, observa-se uma insuficiência das unidades habitacionais contratadas para a RMBS como um todo. Mesmo com a implantação de empreendimentos nos municípios mais periféricos, o número contratado até o momento não faz frente às necessidades habitacionais existentes.

4. IMPLICAÇÕES DA LÓGICA DA INSERÇÃO URBANA DA HABITAÇÃO NO PROGRAMA MCMV

A sobreposição dos interesses do mercado, dominantes no desenho do programa, sobre territórios extremamente desiguais tende a exacerbar conflitos e contradições historicamente existentes no processo de urbanização e consolidação da metropolização. De uma maneira geral, inserção urbana da produção do MCMV na RMBS reafirma a configuração espacial da metrópole marcada pela segregação socioterritorial e espraiamento urbano. Essa percepção se revela na análise da lógica da inserção dos empreendimentos tanto na escala metropolitana, como na escala intraurbana.



Como os preços finais dos imóveis estão pré-determinados pelos tetos estabelecidos para as diferentes faixas, a maximização dos ganhos do setor privado continua a ser garantido pela redução do custo de construção e do preço da terra. Com a produção simultânea de empreendimentos para as diferentes faixas, a faixa 1 do Programa é direcionada para as piores localizações na metrópole. A procura contínua por terrenos de grandes dimensões e mais baratos tende a impactar diretamente a vida dos beneficiários do programa, impondo exclusão dos mais pobres das porções mais centrais, bem infraestruturadas e que concentram um maior número de empregos.

Nos empreendimentos da faixa 1, verifica-se a promoção de um modelo de urbanização baseado em grandes conjuntos habitacionais monofuncionais, 50% deles com mais de 500 unidades habitacionais, implantados nas periferias das cidades reproduzindo o padrão de condomínios fechados, apartado do tecido urbano. A reprodução desse padrão tende a estender às periferias uma urbanização segregada e privada, multiplicando sociabilidades restritas aos grandes condomínios (LENCIONI, 2003).

Dada à importância da faixa 1 no território da baixada, essa será responsável pelas principais transformações nas dinâmicas metropolitanas e urbanas. A implantação de conjuntos do MCMV em municípios centrais da RMBS seria, a primeira vista, mais incluyente, já que mais condizente com os números do déficit habitacional e com a infraestrutura e oportunidades de empregos existentes. No entanto, historicamente a implantação de moradia de baixa renda nos municípios centrais da Baixada Santista se deu nos territórios periféricos destes municípios, caracterizados por extrema carência de infraestrutura e de oportunidade de emprego. Neste contexto, a boa inserção metropolitana não é suficiente por caracterizar estas moradias como bem inseridas, pois na escala intraurbana, os moradores destes conjuntos sofrem de extrema segregação socioterritorial, se justapondo a condições históricas de precariedade e irregularidades habitacionais.

No caso da implantação de conjuntos habitacionais nos municípios mais periféricos, como em Peruíbe e Itanhaém, percebe-se que estes são mais guiados pela grande viabilidade econômica, do que por uma priorização em face de maiores demandas habitacionais. Esses empreendimentos tendem a forçar o espraiamento urbano de municípios onde a integração metropolitana é bastante reduzida, e existe grande fragilidade em termos econômicos, com grande informalidade e dependência da sazonalidade advinda do veraneio. Desta forma dá-se continuidade a expansão metropolitana por meio de intensificação da produção imobiliária, já característica destes municípios com altos índices de domicílios de uso ocasional. O MCMV assume um importante papel de dinamização econômica destes espaços, ocupando lotes e glebas desprezados pela expansão do veranismo.

Essa análise geral sobre a implementação do programa nos permite identificar dois padrões de inserção intraurbana dos conjuntos habitacionais da faixa 1. Nos municípios centrais da baixada, particularmente em São Vicente, que recebeu os empreendimentos da faixa 1 de maior porte, os conjuntos habitacionais do MCMV concentram-se em periferias mais consolidadas e extremamente segregadas, configuradas como depositórios de moradia de baixa renda.

Nas cidades do sul da RMBS, os empreendimentos estão implantados em áreas de expansão, com um menor grau de segregação, em territórios não tão apartados das centralidades locais. Por outro lado, os novos empreendimentos nestes municípios tendem a abrir novas frentes de expansão, mesmo existindo nesses municípios lotes disponíveis em porções já consolidadas.

Estes diferentes padrões de inserção têm impactos específicos nas vidas dos beneficiários. A ausência de equipamentos, comércios e serviços são minimizadas nas diferentes situações pela satisfação da propriedade privada da casa, modalidade exclusiva de acesso à habitação no âmbito do programa MCMV. Essa contradição aparece claramente nos resultados dos questionários realizados nos empreendimentos da faixa 1 de São Vicente, no centro da Baixada, e Itanhaém, no litoral sul. Embora se verifiquem nestes questionários altos níveis de satisfação com a propriedade do imóvel, existe grande insatisfação em relação as condições urbanas.

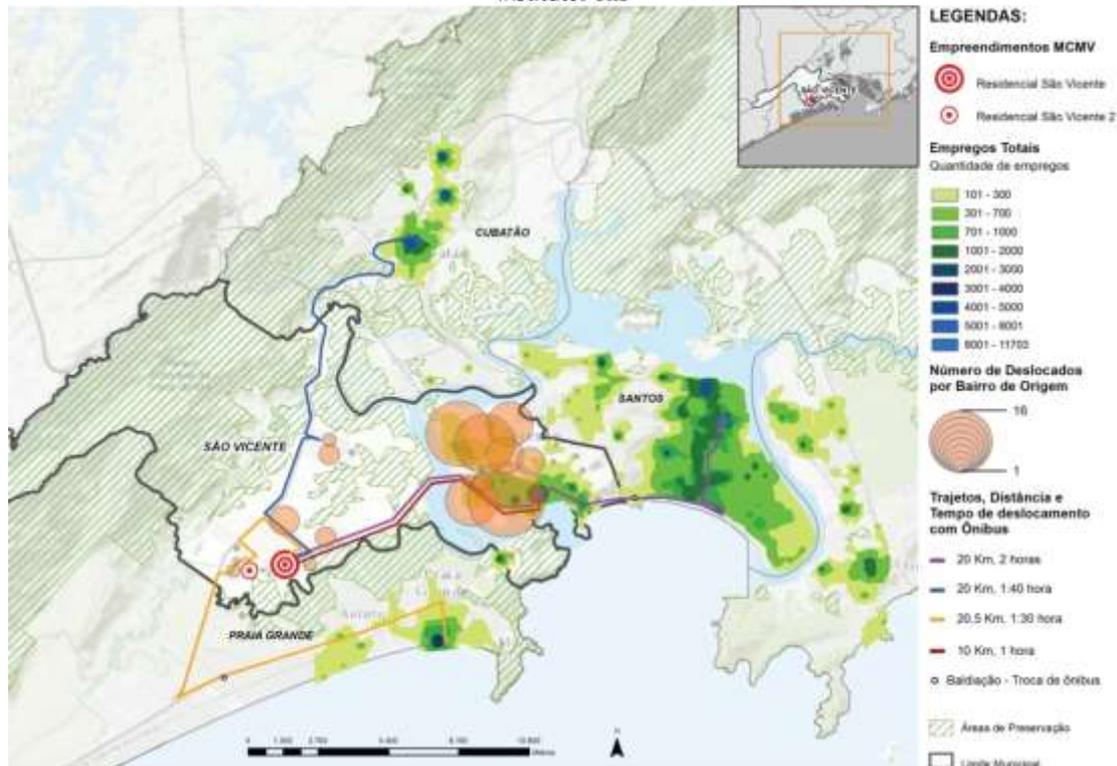
Figura5: Condomínio São Vicente, em São Vicente; Residencial das Árvores, Itanhaém



Fonte: Fotos Beatriz Rufino e Danielle Klintowitz

Em São Vicente, o Residencial São Vicente, com 500 unidades, foi implantado na porção continental do município, que se caracteriza como uma periferia consolidada, concentrando moradias informais e conjuntos habitacionais de grande porte. A região do entorno do empreendimento não concentra empregos e está integrada com a porção insular do território - que apresenta oportunidades de emprego - por uma única via. Nos 97 questionários aplicados, constatou-se que a maior parte dos atuais moradores veio da região insular do município (ver figura 6), deslocando-se por tanto para áreas mais distantes dos centros de empregos e serviços.

Figura 6. Mapa do Empreendimento MCMV em São Vicente e mobilidade habitacional e rodoviária



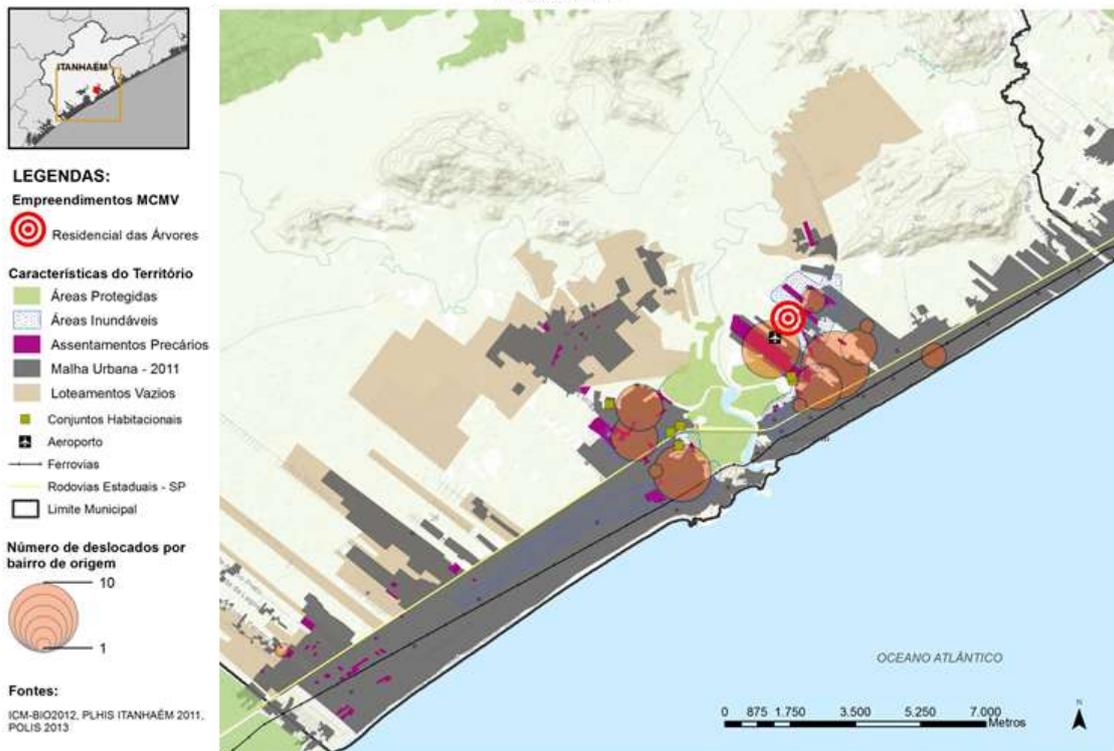
Fonte: CAIXA, 2013, Litoral Sustentável, 2013, Pesquisa com moradores, 2013. Elaboração: Instituto Pólis.

De uma maneira geral, os moradores avaliam uma piora tanto na qualidade dos serviços básicos de infraestrutura básica (requeridos pelo programa), quanto no acesso a serviços urbanos, registrando-se piora considerável nas condições de acesso à cidade. As precariedades se exacerbam principalmente na distância aos locais de emprego e as condições de mobilidade. Para 88% dos moradores entrevistados a situação do transporte público piorou em relação ao domicílio anterior.

Embora 47% dos entrevistados tenham vindos de áreas de risco, a melhoria das condições físicas da habitação é prejudicada pelas deficiências das condições urbanas, tendendo a reforçar a estigmatização dessa população e ampliar a guetificação em territórios historicamente caracterizados por precariedades.

Em Itanhaém, o Residencial das Árvores, é constituído por um conjunto de pequenos condomínios justapostos consolidando um grande empreendimento com 584 unidades. Articulado a este, está o Residencial das Flores, com mais 732 unidades. Apesar de sua maior distância à orla, o conjunto está inserido em área com maior proximidade ao centro do município de Itanhaém, mesmo que represente uma expansão a sua urbanização e seus limites se sobreponham a áreas de proteção ambiental. A figura a seguir mostrar seu descolamento da mancha urbana do município. Nos 100 questionários realizados com moradores do residencial, constatou-se que a maior parte dos atuais moradores veio de regiões mais próximas ao empreendimento, sendo o percentual de moradores vindos de áreas de risco muito mais restrito.

Figura 7. Mapa do Empreendimento MCMV em Itanhaém e mobilidade habitacional e mancha urbana



Fonte: CAIXA, 2013, Litoral Sustentável, 2013, Pesquisa com moradores, 2013. Elaboração: Instituto Polis.

De uma maneira geral, os moradores avaliam uma melhora ou manutenção da qualidade dos serviços básicos de infraestrutura básica (requeridos pelo programa), enquanto o acesso à serviços urbanos e à cidade tem avaliação negativa, registrando piora considerável nas condições de acesso à cidade. Chama atenção que 77% dos entrevistados considerem que as condições de acesso ao comércio tenham piorado em relação ao domicílio anterior. Essa percepção resulta de uma ocupação exclusivamente habitacional, sem considerar espaços para comércios e serviços de vizinhanças. Embora os moradores não tenham sido deslocados para áreas muito distantes, foram deslocados para espaços sem urbanização.

É importante destacar, que comparado ao empreendimento de São Vicente, evidenciou-se no empreendimento de Itanhaém uma maior dinâmica de vendas e aluguéis das unidades - atividades irregulares de acordo com as normas do Programa. Constatou-se por entrevistas qualitativas aos síndicos dos diferentes condomínios, que estas irregularidades estão em alguns casos associadas à apropriação para o veraneio, reafirmando uma atividade histórica desse município. Cria-se aqui uma modalidade informal do Programa, “Minha Casa, Minha Praia”.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A articulação das análises da configuração metropolitana e das necessidades habitacionais presentes no território da Região Metropolitana da Baixada Santista com as análises sobre a implantação do Programa MCMV nos diferentes municípios, nos permite afirmar que produção habitacional promovida pelo programa fica muito mais condicionada a viabilidade econômica dos empreendimentos do que a lógica da demanda habitacional e das dinâmicas urbanas.



As contradições e conflitos aparecem na escala metropolitana, mais se aguçam quando se aprofundam as análises intraurbanas. Apesar dos objetivos sociais do Programa, as habitações para a população de menor renda serão concretizadas em maior quantidade nas áreas mais distantes dos polos dinâmicos, como em Peruíbe e Itanhaém. No polo da metrópole, os empreendimentos adensarão áreas marcadas por precariedades, ampliando os conflitos nelas existentes.

Assim parecem evidentes as limitações do programa na promoção de habitação social e suas implicações sociais e urbanísticas. Além da crítica a insustentabilidade dos grandes empreendimentos habitacionais monofuncionais, localizados em áreas periféricas e nas bordas metropolitanas, nesta análise também se ilumina a baixa capacidade do programa no enfrentamento das necessidades habitacionais. O programa também tende a reforçar a intensa valorização imobiliária constatada nas metrópoles brasileiras, ampliando ainda mais as dificuldades de acesso à habitação por meio do aluguel e de outras formas de produção, impondo assim novas desigualdades.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos especialmente as contribuições de Ana Cristina Ferreira; Carolina Frignani; Felipe Moreira; Filipe Barreto; Luiz Kohara; Margareth Uemura e Natasha Menegon – pesquisadores envolvidos em todo o desenvolvimento da pesquisa.

REFERÊNCIAS

AGEM - PLANO METROPOLITANO DA BAIXADA SANTISTA

BRASIL - GOVERNO FEDERAL - PDZPS – Plano de Desenvolvimento e Zoneamento de Santos. Santo, 2012

BRASIL - GOVERNO FEDERAL. Plano Nacional de Habitação. Brasília, Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2010.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAUJO, F. S., 2011. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexões sobre a construção do espaço metropolitano. Paper presented in XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Rio de Janeiro.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional municipal no Brasil. Belo Horizonte, 2013.

GOVERNO DO ESTADO. Plano de Habitação do Estado de São Paulo – PEH. São Paulo, 2011.

LENCIONI, S. Uma nova determinação do urbano: o desenvolvimento do processo de metropolização do espaço. In CARLOS, A.F.A.; LEMOS, A.I.G.. (Orgs). Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade. São Paulo: Contexto, 2003.

PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – PLHIS

SABBATTINI, F.; SIERRALTA, C. Medição da segregação residencial: meandros teóricos e metodológicos e especificidade latino-americana. In:

SAULE JR, Nelson et al. (coords). Agendas de Desenvolvimento Sustentável: Contribuições para a Baixada Santista e Litoral Norte de São Paulo. São Paulo: Instituto Pólis, 2014.



SAULE JR, Nelson et al. (coords). Litoral Sustentável – Desenvolvimento com Inclusão Social: Diagnóstico Regional Urbano e Sócio Ambiental. São Paulo: Instituto Pólis, 2013.



6.10.2. Artigo 2: XVIII ISA World Congress of Sociology

XVIII ISA World Congress of Sociology: Facing an Unequal World: Challenges for Global Sociology

local: Yokohama, Japan

Data: July 13-19, 2014

Author: RUFINO, Maria Beatriz Cruz

Session Selection: Unequal Cities and the Political Economy of Housing.

Title: Transformation of the Urban Periphery and New Forms of Production of Inequality in Brazilian Cities: A View on the Recent Changes in the Dynamics of the Real Estate Market

Submitter's E-mail Address: biarufino@gmail.com

Abstract

This article's objective is to discuss recent transformations in the periphery of Brazil's largest cities, considering the expansion of real estate, strongly supported by the government housing programme "Minha Casa Minha Vida" (MCMV). Using historical and theoretical analyses, we will demonstrate the shifting of the primacy of the contradiction between capital and labour, dominated by industrial capital, to the primacy of an urban contradiction, dominated by financial capital. Our hypothesis is that the appropriation of the periphery has consolidated into an essential strategy in the amplification of the gains and expansion of real estate. This strategy of capital appreciation seems to impose new forms of inequality, which we have attempted to explore.

Key words: financialization, metropolis, periphery and real estate production



Introduction

The first decade of the 21st century is marked by an intensification of property development in Brazil, manifested by the increase of production and by solid real estate appreciation. In 2010, the appreciation rates reached an annual rate of 23%, the second highest rate in the world³⁹. Articulated to these dynamics, the programme of public constructions planned for the 2014⁴⁰ World Cup and the 2016 Olympic Games in Rio de Janeiro has been stimulating the expansion and appreciation of property development (MENDONÇA E SACHSIDA, 2012).

This intensification of property development in the Brazilian cities inserts itself in the general movement of convergence between the financial capital and property development, which reverberates into structural changes in the organization of the sector. In Brazil, the proximity between the financial capital and the real estate sector was supported to a great extent by the redefinitions in the sector's regulatory framework and the important recovery of the main sources of house financing, organized by the Brazilian Housing and Financing System (SFH).

In this very favourable scenario of expansion of real estate production and consumption, the main property developers resorted to initial public offering of shares as a new alternative to raise resources in the financial markets. In the first cycle of public offerings (2005-2007), 25 companies, mainly located in the Rio-Sao Paulo axis, raised approximately six billion dollars, consolidating the real estate sector as an important area of the financial market, and attracting the attention of foreign investors who were responsible for 'more than 75% of the volume of these resources' (ROCHA LIMA JR. AND GREGORIO, 2008).

The product of these processes was the consolidation of large property development groups and the reinforcement of the financial logic into property development management, guaranteeing to these companies a higher level of profitability, and, in some cases, international relevance. These dynamics determined the restructuring of the sector, pushing a solid movement of expansion guided by strategies of "segment diversification".

³⁹ According to magazine Exame, from 30/05/2012, "Real Estate: Time to Buy or Sell?" the real estate appreciation rate in Brazil in 2012 was inferior only to the rate in India, where it reached 36%.

⁴⁰ Twelve cities - Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Salvador, Fortaleza, Manaus, Natal e Recife – were chosen to host the 2014 World Cup.



The 'segment diversification' idea, specially the increase in the share of the 'economical segment' ⁴¹. This new strategy applied by the real estate market impelled an important transformation in the peripheries of the largest cities, whose original formation was specifically related to the intense urbanizing process that Latin America underwent from the 1960s onwards, guided by the "triad: house ownership – peripheral allotments – self building" (BONDUKI, 2004).

During this period, property development, concentrated mainly in central areas, worked towards the strengthening of the dichotomy between equipped centers and precariously occupied territories. There precarious territories contrasted against and further appreciated better equipped spaces with more service access. This double movement made differences explicit and took the city on a rapid expansion process, underlined by low-density and informal building, so as to be described as a "peripheral pattern of urban growth" (BOLAFFI, 1979).

It is in these peripheries that it is currently possible to witness the expansion of property development, creating new production relations for these areas. From a historical and theoretical standpoint, we seek to elicit the displacement of the canonical capital-labor contradiction under the domain of industrial capital towards an urban contradiction under the domain of financial capital, responsible for the production of new inequalities.

In the development of this article we initially recovered and discussed relevant bibliographical production that investigated the development of the periphery, interpreted as an expedient for lower costs of labor force reproduction and an important instrument for widening profitability in industry, thereby expressing the intense inequalities of Brazilian urbanization.

Considering a leap of over 30 years, we went on to investigate changes in the peripheries of current large cities, revealed by the dissemination of big residential condominiums catering for low-income population. Action by the public sector through a funding and subsidy policy, aiming to build three million homes – the MCMC program –, was decisive in the intensification of real estate appreciation in these territories.

This strategy of capital appreciation, if understood within the financialization of real estate production, imposes a new logic in the production of the periphery which

⁴¹ Definition used by the real estate market to refer to the segment of real estate production for the population between 3 and 10 minimum salaries (SHIMBO, 2010).



engenders new forms of inequality. These are the issues that we looked to discuss in the final part, before the final considerations.

The formation of the periphery as an expedient for low-cost labor force

In 1970 urban population surpassed rural population for the first time in Brazil⁴². The rapid growth of urban population also represented the consolidation of great metropolitan agglomerations. Institutionalized in 1973, metropolitan areas began to concentrate over half of the urban population (BRITO & PINHO, 2012). The accelerated urbanization of Brazil, much superior to the rate of developing countries, was at that time an unprecedented phenomenon, directly related to industrial growth and its concentrating character.

Between 1940 and 1980, Brazil's GDP grew an average of 7% per year - the period of greatest economical and industrial growth in Brazil (MARICATO, 2001) – as a result of the greater diversification of the industrial park, concentrated mainly in the state of São Paulo (SINGER, 1968).

As suggested by Maricato (2001), changes in Brazilian economy had direct influence on the production pattern of the city, attracting a significant number of rural populations (due to the precarious living conditions of life and the difficulty of accessing means of production), while at the same time maintaining intense inequalities, designating the population to areas that were completely inadequate for rational urban development.

In the decades of 1950 and 1960, the city of São Paulo, for example, registered growth rates over 5%, corresponding spatially to a great scattering of the metropolis. This expansion, enabled through the creation of popular land far away from urbanized areas, illegal in relation to land use legislation and occupied without any infrastructure, associated itself to the perception of a growing set of urban issues – insufficiency of public transport and inability to provide sanitation, infrastructure and urban services to the entire city.

In seeking to comprehend the logic behind the production of this space, several academic studies contributed towards the development of important criticism on the

42 According to date from Censo/IBGE, 1970.



State and the dominating view on urban planning, which neglected to consider the real city (TANAKA, 2007). The metropolitan peripheries of Brazil were characterized in a very precise manner by sociological and urbanistic literature in the 1970s and 1980s.

Oliveira (1979) has an important role in transposing critical thinking in Brazil to the urban field, articulating the production of the periphery with the conditions of over-exploitation of labor force during industrialization. For him, the modern (industrialization) grows and feeds off the backwards (labor over-exploitation), resulting “in the contradiction, and not only the paradox, of a mass of salaried workers that does not constitute itself in a market for capitalist production, whether in their households or in urban improvements” (OLIVEIRA, 1979).

Within this same debate, Kowarick (1979) highlights self-building as an essential mechanism for the lowering of the costs of labor force reproduction. Taking dynamics in São Paulo as a reference, the authors affirms that:

The most important solution from a quantitative perspective in the city of São Paulo is self-building; this magnificent formula that dependent capitalism propagated to lower the cost of labor reproduction, compatible with a high accumulation rate at the expense of increasingly deteriorated wages (KOWARICK, 1979).

The formation of the periphery is in this sense the product of urban plundering, a term defined by Kowarick (1979) as a systematic exclusion of the popular sectors of the population from access to services of collective consumption.

Peripheral spaces would be the most distant and of lowest wage differential, occupied by low-income population and most precariously inserted in the world of labor (KOWARICK, 1979; BONDUKI & ROLNIK, 1979 apud MARQUES & BICHIR, 2001). They would represent territories without a State, untouched by public policies, except by mass housing projects, implanted from the end of the late 1960s.

The rise of housing as a central problem was based on the aggravation of slumization and on the expansion of peripheries in large cities, which in quantitative terms took the form of a gigantic housing deficit. By showing sensibility towards a grave social problem – over which, up until then, there had been limited State action -, the Military Government sought to secure support from the population and guaranteed social order. At the same time, by incorporating financial mechanisms in credit expansion, it



supported the production of construction companies (RUFINO, 2012). In 1964, the National Housing Plan is instituted and the National Housing Bank (BNH), the administrative organism behind the SFH and the housing policy, is created.

For Bolaffi (1979), the amplification of State investments, especially through housing and urban improvements, consolidates itself as an important strategy for facing the crisis. “It all indicates, therefore, that the 'problem of popular housing' was no more than a political contrivance to face a conjunctural economical problem” (BOLAFFI, 1979).

State intervention, based on big housing complexes in the peripheries triggered new metropolitan developmental fronts, making the organization of these territories even more complex, and signaling some transformations.

In the 1980s, the context of stagnation and inflation changed the dynamics of urban growth that had been in place since the beginning of the 1940s. Despite the increase of favelas, representing increase in population density and impoverishment of more central areas (SEMPLA, 1990), peripheries in big cities continued to grow much more rapidly than the already consolidated areas. This relation is made evident by the examination of growth rates of metropolitan agglomerations throughout four previous decades. Slight reduction of population growth rates from 1980 onwards notwithstanding, the peripheries of metropolitan nuclei grew at a more elevated rate, causing greater population increment. This dynamic reaffirms the pattern of extensive urbanization – the process of horizontally incorporating adjacent rural areas – and reinforces the metropolitan character of our peripheries (TORRES & OLIVEIRA, 2001).

Table 1

Brazilian metropolitan areas: Annual rate of population growth and Annual Average Increment (1970-2010)

Rates and Increments	1970/1980	1980/1991	1991/2000	2000/2010
Rate of population growth				
Central municipality	3,57	1,60	1,33	1,03
Peripheral municipalities	4,98	3,27	2,94	1,51
Total	4,05	2,30	2,00	1,24
Annual Average Increment				
Central municipality	770.753	450.813	434.629	375.201
Peripheral municipalities	558.644	560.705	684.850	435.212
Total	1329397	1011518	1119479	810413

Source: IBGE, Demographic Census of 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.



It is also from the 1980s onwards that discussions on the transformation of the cities' structures through the implementation of gated communities start to take place, generating spaces in which different social groups are many times close but separated by walls and security devices (CALDEIRA, 2000).

The consolidation of large popular housing complexes and the rise of gated communities, although not representative of dominating processes in the expansion of the peripheries, are indicators of the growing complexity of these territories. In the continuous process of metropolitan expansion, these new dynamics are interwoven in the retention of urban land with speculative purposes.

Real estate production in the periphery

The Brazilian real estate market was historically marked by its restrictive character, offering only luxury products which normally catered to less than 30% of the population and were located mainly in the more consolidated and appreciated areas. In this context, the middle class tended to draw on subsidized resources aimed at the public promotion of housing, leaving low-income population bereft of alternatives that weren't the occupation of land and illegal construction of their homes. Such dynamics lead to a massive concentration of the housing deficit among poorer families (Maricato, 2001).

After 2003, under the Lula government, it is possible to observe greater efforts towards the development of a housing policy (Cardoso et al., 2011), ensuring the destination of subsidized resources to low-income population. The trend of growth in social housing by public promotion is remarkably evident until 2007, when 65% of housing was subsidized for the population earning up to 3 Minimum Wages⁴³ (SM). From this moment onwards, there's an inversion in this trend, with the increase in importance of subsidies for those groups considered of interest to the market, groups which earn between 3 and 10 Minimum Wages (SM).

⁴³The minimum wage currently amounts to R\$ 724 per month, equivalent to US\$ 327.

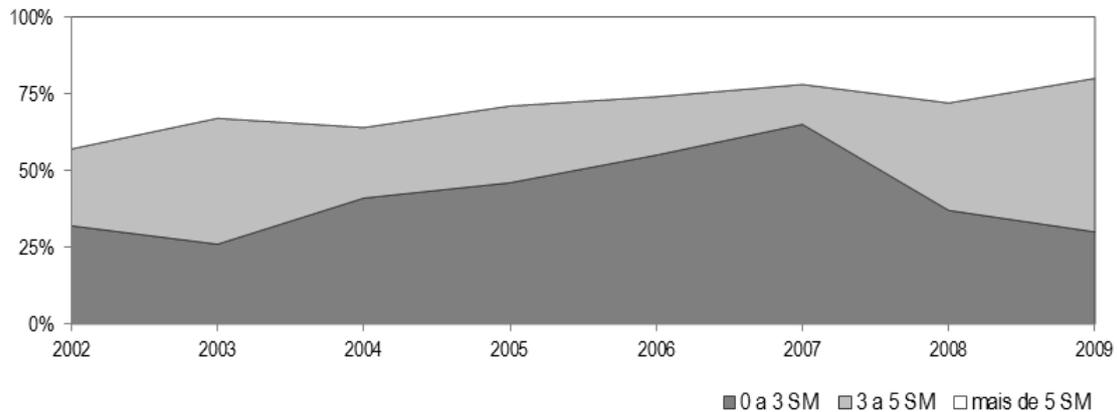


Figure 1

FGTS – Unidades financiadas por faixas de renda

Source: Central Bank of Brazil, organized by The Metropolis Observatory

Shimbo (2010) casts light on the processes that lead to the exponential growth of this specific type of production, eliciting the evident links to the launch of initial public offerings (IPO) of major real estate development companies. Since the pricing of companies in the stock market was based on the projection of new real estate developments derived from land ownership, the IPO launch of these companies was preceded by the consolidation of large land banks, which became the central condition for a fictitious appreciation of the companies. According to Shimbo (2010), in the end of 2007, publicly traded companies owned land all over the country, equivalent to an amount of R\$ 37 billion, enough to build over 400 thousand homes (Shimbo, 2010).

Substantiated by the discourse of grave housing deficit, the ascension of C and D social classes, and the availability of subsidies via the SFH, most of the production is directed to the so-called low-cost segment (3-10 Minimum Wages). In search of securing increase in profit, pertaining the production of housing for this segment three fundamental strategies are employed: standardized construction, generation of economies of scale and the hunt for cheap land. These strategies make way for an important change in the logic of production of the metropolitan peripheries, which offered large land plots and cheaper land.

The housing projects carried out by Bairro Novo are paradigmatic in this sense. Born out of a partnership celebrated in 2007 between a big national real-estate company (Gafisa) and a internationally expressive construction contractor (Odebrecht), it began to be responsible for the release of large condominiums and real estate neighborhoods

in metropolitan peripheries in several Brazilian regions, developing on large tracts projects that gather – individually - over 5.000 units.



Figure 2

Large housing projects By Bairro Novo Company: (1) Brasília; (2) Cotia – Metropolitan Region of São Paulo; (3) Queimados – Metropolitan Region of Rio de Janeiro; (4) Camaçari - Metropolitan Region of Salvador

Source: <http://www.dagconstrutora.com.br/portofolio/bairro-novo-empreendimentos-imobiliarios>.

In this context of euphoria and grand development launches, the international crisis of 2008 threatened the possibility of selling projects still under construction, also imposing severe financial difficulty on large companies who had most of their investments frozen in land banks.

In this moment, the rhetoric of the importance of real estate construction was strengthened, whether for its role in the provision of new homes, or as the engine that would reactivate the national economy, giving legitimacy to the massive efforts in expanding financing and subsidies for the sector. These efforts earned a housing program and countercyclical policy status, with the release of the “Minha Casa Minha Vida” (PMCMV) in March 2009 and the promise of building 1 million homes. In June 2011 the second stage of the program began, advertising 2 million new homes.

The questionable aid provided by the Federal Government through the MCMV Program ensured solvency of the stock of social housing, reinforced the appreciation of stocks



belonging to major companies within the sector and stimulated the resumption of production growth, consolidating its expansion within the economical segment of large real estate groups.

With the aim to create conditions to amplify the housing market for families with an income up to 10 minimum wages, the MCMV program established a set of subsidies proportional to the income of the family. Besides from subsidies, the program ensured the increase in the volume of credit available for the purchasing and production of homes, the reduction of interest and the security of real estate transactions through the establishment of the Housing Guarantee Fund – which directs resources to pay installments in the case of defaults due to unemployment or other eventualities (Cardoso et al., 2011).

Large companies participated in the drafting of the MCMV program, becoming protagonists in its implementation. The importance of these large companies may also be measured by a heavy concentration of production within a small number of companies. The analysis of a specific sample of developments contracted up until August 2012 revealed that only 10 companies participated in the production of roughly 44% of the produced units. Of these ten companies, six were publicly traded companies.

In the program, it is up to the market to promote real estate projects, elaborated in accordance to the minimal technical requirements established by the Caixa Econômica Federal Bank (CEF), responsible for the management and implementation of the PMCMV. The role of the states and city halls, in this model, is to organize the demand for the lowest income group (0-3 minimum wages) and to create complementary conditions to enable the production for all groups, through tax exemption and the flexibilization of urban and building municipal legislations (CARDOSO ET AL., 2011). For the remaining groups, real estate is made available in the market for buyers who meet the requirements of the program.

Even though the social purpose of the program has prevailed, the distribution of the resources among different income groups (table 01) tends to privilege products catered to higher income groups in which the activities of large national real estate companies were more dominating. However, the deficit is significantly concentrated in low-income – from 0 to 3 minimum salaries - families.



Since final prices are predetermined by limits established for the different groups, the maximization of profit for the private sector continues to be guaranteed by the reduction of construction cost and land price. The need for reducing construction costs accentuated standardization, industrialization and expansion of the scale of the developments – characteristics rehearsed by the market since 2006.

Despite MCMV having initially defined the maximum limit of 500 home units or condominiums divided in up to 250 homes, what was verified (Cardoso et al., 2011) was the consolidation of large blocks, accommodating over 1000 units. In 2011, the Program began to allow projects of up to 1,500 units, and in 2012, this maximum was elevated to 5,000 units. Although some efforts had been constant in the sense of ensuring the quality of the developments, what seems to prevail are strategies of expanding profitability for the companies.

When the location of the production of MCMV projects in metropolitan regions is analyzed, it is possible to verify the predominance of developments located outside of central municipalities, demonstrating inconsistencies with data on the concentration of deficits and local housing policies. Although planning in the metropolitan domain barely exists in Brazil, the program has consolidated the metropolization of deficit, allowing developments to be made far away from the centers, securing greater profits for the private sector.

In August 2011⁴⁴, of the 440.000 units contracted by the Program, around 57% were located in cities in the metropolitan periphery. For developments in the 0-3 minimum wage range this trend is even stronger. In this group, over 65% of the projects are located in the most peripheral cities of the metropolitan regions. In these cities it is normal to identify less effective public action and greater lack of urban regulation, such as laws on land use-occupation and zoning. In some of these smaller cities, the reception of massive housing developments is understood as an alternative to economic development, taking a roll previously assigned to the industry.

More recent studies that present with great precision the geographic location of these developments in specific metropolitan regions, such as Rio de Janeiro, Fortaleza and Belém (Cardoso et al., 2011; Pequeno, 2013; Lima et al., 2013), also show that being located in central municipalities does not ensure satisfactory location. Within these

44 According to data from Caixa Economica Federal.



municipalities, most units are located in precarious and peripheral areas, where large popular allotments, housing complexes and favelas already existed.

Therefore, besides opening new urbanization fronts, the program's developments have contributed to the densification of peripheral areas, appropriating large unclaimed land lots. The appropriation of new areas and of the existing networks has a selective character, basically associating two main aspects: lower land cost and availability of mobility infrastructure. This selectivity tends to reinforce linear metropolization, along the existing mobility infrastructures and axes, raising the costs of implementing new infrastructure and increasing the distance between residents and workplaces.

With the simultaneous production of developments for different groups, the group of 0 to 3 minimum wages is consistently directed towards the worst locations. Since the first stage the program did not plan for the construction of public infrastructure, these areas, even though they are produced by advanced capitalist relations, emerge lacking in infrastructure, business and services, which therefore are offered through informal means.

Although there are regional particularities, one of the clear results of the program is the stretching of the periphery, consolidating the increase and the metropolization of real estate production and disseminating real estate appreciation in areas that up until then had never been exposed to developments of this sort. The horizon of this process seems to be the extension of a segregated and privatized urbanization (Lencioni, 2003) towards the peripheries, thereby quickly restricting sociability to large condominiums. Until January of 2014, the Minha Casa, Minha Vida program had contracted over 3.2 million homes, having already delivered 1.51 million units.

New peripheries or new forms of producing inequalities?

From the 1990s onwards, a set of new studies start to reveal slight increase in State investments in the peripheries, especially in areas of sanitation and education, not to mention isolated investments in the paving of local streets (MARQUES & BICHR, 2001). Many of the advances attained may be seen as a result of the growing organization of social movements rising from the context of precarity and nonexistent collective consumer goods and calling for the right to the city.



For Torres and Oliveira (2001), the presence of these services does not equal elimination of inequality, which manifest themselves in other less obvious aspects, such as the lack or precarity of jobs, increase in violence levels and greater distance to health equipments, among other aspects (TORRES & OLIVEIRA, 2001). New inequalities arise, such as “periphery favelas” and increase in homes at environmental risk.

Although the growth of favelas has been interpreted as a consequence of a crisis scenario, remounting to the 1980s and resulting from the densification and impoverishment of the more central portions, the 1990s give testimony to the creation of favelas in the periphery, originating the phenomenon of “hyperperiphery” (TORRES & MARQUES, 2001 apud TORRES AND OLIVEIRA, 2001), frequently associated to environmental risks. “Flood-prone areas, in risk of landslides, located in the vicinities of landfills and toxic waste deposits, frequently compose the more precarious living conditions of the metropolitan periphery, where several situations of inequality and risk are superposed” (TORRES & OLIVEIRA, 2001). These processes reveal the growing imposition of difficulties for poorer sectors of the population in accessing housing, reinforcing the importance of private property of land even in the most peripheral areas.

The recognition of new strategies of capital reproduction, indicated by the increase in capitalist relations pertaining real estate production in the peripheries, points towards important transformations in the process of urbanization, such as its disarticulation to the process of industrialization. In fact, the production of a “new periphery” is no longer tied to accelerated industrial growth. On the contrary, it may be seen as an important means of boosting economy in itself. For Volochko (2011), from the 1980s onwards the parting of ways between housing issues and industrial aspects are already made evident, announcing urbanization as an autonomous and dominating process, no longer related to industrialization (PEREIRA, 2005).

If industry had been previously present as a crucial element for attracting workers, the new logic of real estate production shifts the importance from industry housing construction, which is based on increasingly industrialized scales and methods, alongside the rhetoric of housing deficit to bargain in favour of its interests and strategies (Vollochko, 2011). Through the mediation of the State, reinforced by the MCMV Program, this new logic is expanded and legitimized.



This general movement of convergence between financial capital and real estate production will be articulated to extremely unequal conditions of urban development. While determining the definition of strategies for the production of space, these conditions are at the same time subjected to new dynamics imposed by the growing logic of expanding profitability in spatial capital reproduction, exacerbated in large real estate companies.

The dissemination of this logic in the peripheries causes an expansion of capitalist real estate production that is often dissociated from general conditions of urbanization. Under this logic any piece of land presents potential conditions for capital appreciation. In the words of a C.E.O. of the real estate sector: “There is no such thing as bad land. There is expensive land and juridical non-buyable land. Developments are viable in any land, as popular as it may be”. Great fluidity is thereby imposed on land value, consolidated as an asset and an indirect financial good.

The lack of equipment, commerce and services, not to mention the distance to areas that concentrate jobs, are minimized by the satisfaction of attaining private property; the only way of accessing housing through the MCMV program. The dissemination of private property, associated to its intense appreciation, enables the federal government to register increase in residential capital as one of the more positive results of the Program, praising and legitimizing real estate appreciation (IPEA, 2013). However, real estate appreciation has been enabling gigantic profits for companies and land owners. According to a ranking by the consultant company Economatica, in the third trimester of 2009, 12 of the 20 most profitable publicly traded construction companies in Latin America and the United States were located in Brazil.

On the other hand, the possibility of monetizing real estate value is limited for its proprietors. Primarily because the conditions established by the program determine that beneficiaries of high subsidies may only legally sell their home unit after ten years. Low construction quality and the quick deterioration of these large housing projects also hinder sales at market value. These obstacles, however, have not impeded the continuity of illegal sales, normally for values much lower than those indicated by the market. Moreover, the selection method of beneficiaries for the program has been called into question.

The impacts of the dissemination of this production logic in the peripheries is not restricted to proprietors, eliciting new forms of inequality. As this logic expands profits



on housing production, it obstructs the production of more accessible housing and impedes access through other means of production. This contradiction, when in the periphery, tends to extinguish the conditions of access to housing for the most impoverished. In this sense, inequalities hit the poorest hardest as they do not benefit from the dissemination of real estate property.

The contradiction is made explicit in the limitation of the MCMV program, namely with regards to the problem it seeks to resolve: the housing deficit. The observation of the evolution of the deficit between 2008 (prior to the existence of the program) and 2012 indicates that it has grown from 5,191,565 home units to 5,244,525, representing an absolute growth of 52,960 home units (IBGE-PNAD 2007-2012). The relative reduction of the deficit in the period, from 9% to 8.53%, may be attributed, however, to the intensification of real estate production, with a significant increase in the total number of homes.

The result of the program may be questioned especially if examined under the perspective of deficit distribution within different classes and among their components. In 2008, 70.2% of the deficit was concentrated in the population who received up to 3 minimum wages. This proportion increased to 73.6% in 2012. For this income range, the absolute increase of the deficit was 215,492 home units.

It is important to highlight that the Brazilian deficit is essentially urban. In 2012, 85% of the deficit was concentrated in urban areas. It was precisely in these areas that the housing deficit presented the greatest absolute increase, around 224.000 home units.

When components of urban deficit are analyzed, it is important to recognize that there was an important evolution in the resolution of precarious situations, which represented about 12% of the deficit in 2008 and dropped to 8% in 2012. On the other hand, there was an important increase in deficit related to the excessive burden of rent, which represented 40% in 2008 and escalated to 50% in 2012. The burden of rent was considered excessive when it was equal to or over 30% of the family's income and only included homes with total income of over 3 minimum wages.

These numbers certainly cast light on the contradictory aspects of the advances of capital relations in the production of space. If on the one hand it is possible to perceive the overcoming of some aspects of precarity, characterized by homes built with precarious material and through self-building, the increase in the deficit due to the excessive burden of rent is much more expressive.



In this sense, the real estate production of the periphery cannot be comprehended from an isolated perspective, inserting itself in the complex movement of real estate appreciation acceleration in the metropolis as a whole. In 2010, the appreciation reached an annual rate of 23%, the second highest rate in the world⁴⁵. Articulated to these dynamics, the program of public constructions planned for the 2014 World Cup and the 2016 Olympic Games in Rio de Janeiro has been stimulating the expansion and appreciation of property development (Mendonça and Sachida, 2012).

In turn, this reinforces movement to the periphery and influences the appreciation of previously built housing, pushing rent upward. These dynamics explain the significant relevance of the excessive burden of rent. In the city of São Paulo, between January 2008 and January 2014, rent presented an average increase of 96.2%. In Rio de Janeiro it was even worse, with an increase of 138%⁴⁶. In this period consumer price inflation was registered in 43,2%.

The diffusion of a strictly capitalist logic, paradoxically, has been consolidating older processes, such as occupations. The June protests, which demanded, at its root, for urban improvements, caused occupations to soar in the city of São Paulo as a response to a logic that imposes the continuous removal of the poorer sectors from the cities.

Final considerations

Although the strength of the term “periphery” remains present in the readings of the contemporary metropolis, what is currently perceived is the emptying out of its constitutional theoretical load (TANAKA, 2007). The recognition of differentiated dynamics, which were already present since the end of the 1980s and are strengthened with the increase of financialized real estate production in these territories, call for a theoretical updating that considers the new logic underlining space production and the new forms in which inequalities are produced.

The continuous quest for opportunities of real estate appreciation, represented by the incorporation of new spaces and by the intensification in occupations of already existing spaces, defines the current metropolitan growth process and reinforces space as a scarce resource. The generalization of this new production logic will encounter a

⁴⁵ According to magazine Exame, from 30/05/2012, “Real Estate: Time to Buy or Sell?” the real estate appreciation rate in Brazil in 2012 was inferior only to the rate in India, where it reached 36%.
⁴⁶ Data Fipe-Zap.



space marked by grating inequalities on the fringes of a metropolis that is expressed in terms of the appropriation of public spaces by precarious housing and a strong speculative retention of land.

Real estate production organized in the metropolis by a much more elevated figure of capital centralization tends to make urban structure even more unequal and segregated. Part of this enormous profitability obtained by the real estate sector is attained by the reproduction of inherited segregation and of the historical real estate appreciation of this unequal structure, through the continuous redefinition of segregation and the elevation of the price gradient. The differences between central areas – the most expensive – and the peripheral areas – the cheapest – will continue to exist, but will be redefined and multiplied by fragmentation, in a socio-spatial hierarchy that oscillates between approximating and distancing urban activities and social groups.

If peripheries were originally interpreted as resulting from the labor-capital contradiction in the course of the process of industrialization, its analysis in present times reveals the primacy of urban contradiction, under the domain of financial capital and responsible for the production of new inequalities.

The advancement of a new logic of production in these spaces tends to worsen the reproduction of capital to the detriment of the needs of social reproduction. This is the sense in which urban contradiction gains strength, represented by the transition from an urban production understood as a means to reproduce social relations to a hegemony of real estate production, represented by the privatization of space and value.

References

BOLAFFI, G. (1979) **Habitação e Urbanismo: O problema e o falso problema**. In. MARICATO, Ermínia. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. Editora Alfa-omega: São Paulo.

BONDUKI, N.(2004). **Origens da habitação social no Brasil Arquitetura Moderna, Lei do inquilinato e Difusão da Casa Própria**. São Paulo: Estação Liberdade.

BONDUKI, N.; ROLNIK, R.(1979). **Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho**. São Paulo: USP, FAU: Fundação para Pesquisa Ambiental.



BRITO, F. A.; PINHO, B. A. T. D. (2012). **A dinâmica do processo de urbanização no Brasil, 1940-2010**. Text for discussion, 464. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR.

CALDEIRA, T. P. (2000) **Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo**. São Paulo: Edusp: Editora 34.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAUJO, F. S. (2011) **Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexões sobre a construção do espaço metropolitano**. Paper presented in XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Rio de Janeiro.

KOWARICK, L. (1979) **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

LENCIONI, S.(2003) *Uma nova determinação do urbano: o desenvolvimento do processo de metropolização do espaço*. In CARLOS, A.F.A.; LEMOS, A.I.G.. (Orgs). **Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade**. São Paulo: Contexto.

LIMA, J.R; PONTE, J.P.X.; RODRIGUES, R.M.; VENTURA NETO, R.; MELO, A.C.C. (2013) *A promoção habitacional através do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belém*. In CARDOSO, Adauto Lúcio. **“O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais”**. Vol.2. Letra Capital: Rio de Janeiro, 2013.

MARICATO, E. (2001). **Brasil, Cidades: Alternativas para a Crise Urbana**. Petrópolis: Vozes.

MARQUES, E.;BICHIR, R. (2001) **Investimentos públicos, infra-estrutura urbana e produção da periferia em São Paulo**. In Revista Espaço e Debates n.42; XVII year. São Paulo: NERU.

MENDONÇA, M. J; SACHSIDA, A. (2012) **Existe bolha no mercado imobiliário brasileiro?** In. Text for discussion, 1762. Brasília: IPEA.

OLIVEIRA, F. (1979). *Preface*. In. MARICATO, E. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade)**. São Paulo. Alfa-Omega.

PEQUENO, L.R.B. (2013). **Minha Casa Minha Vida em Fortaleza: Novas Periferias?** Paper presented in XV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Recife.

PEREIRA, P. C. X. (2005). Dinâmica imobiliária e Metropolização: a nova Lógica do crescimento urbano em São Paulo. In Scripta Nova, 194 (10). Available at: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-10.htm>> [Accessed in 10 January 2014]

ROCHA LIMA JR., J. e GREGÓRIO, C.A.G.(2008). **Valuation e Investimento nas Ações das Empresas de Real Estate no Brrasil: Cenário do Ciclo de captação**



Intensiva (2005-2007). São Paulo. Paper presented at VIII – Latin American Real Estate Society. (LARES) International Seminar.

RUFINO, M. B. C. (2012) **A incorporação da metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza.** 2012. Phd Thesis - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo. Available at: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-22062012-143019/> [Accessed 6 January 2014].

SEMPLA (1990) **São Paulo: Crise e Mudança.** São Paulo: Brasiliense.

SHIMBO, L (2010). **Habitação Social, Habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro.** Phd Thesis - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Carlos. Available at: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04082010-100137/en.php> [Accessed 20 January 2014].

TANAKA, G. M. M.(2006). **Periferia: Conceito, Práticas e Discursos. Práticas sociais e processos urbanos na metrópole de São Paulo.** Master's Thesis. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. Available at: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-26052010-133856/pt-br.php> [Accessed 6 January 2014].

TORRES, H. G.; OLIVEIRA, M. A. (2001) **Quatro imagens da periferia paulistana.** In Revista Espaço e Debates, 42, XVII year. São Paulo: NERU.

VOLOCHKO, D. (2011). **Novos espaços e cotidiano desigual nas periferias da metrópole.** Phd Thesis - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo. Available at: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-10082012-183616/> [Accessed 6 January 2014].



6.10.3. Artigo 3: XVIII ISA World Congress of Sociology

XVIII ISA World Congress of Sociology: Facing an Unequal World: Challenges for Global Sociology

Local: Yokohama, Japan

Data: July 13-19, 2014

Author: KLINTOWITZ, Danielle Cavalcanti

POLITICAL ARRANGEMENTS OF "MINHA CASA MINHA VIDA" PROGRAM - THE ROLE OF STATE, CIVIL CONSTRUCTION INDUSTRY AND CIVIL SOCIETY⁴⁷

INTRODUCTION

Historically there is a functional relationship between the development of the civil construction industry and the Brazilian State, with a deep impact on the decision-making processes of housing policies. The '*Minha Casa Minha Vida*' program was an anticyclic measure to face the international economic crisis, supporting that industry and implementing Keynesian investments with macroeconomic effects and few concerns about housing needs.

The Federal Government concentrates program's normative and financing functions, redistributed from the cities/housing ministry to the economic planning ministry and the government agency in charge of strategic political decisions. The implementation decision power was granted to a public bank which acts guided by productivity goals, regardless of housing needs. The construction industry was already strongly present in the program formulation and influencing the rules towards better reproduction of this industry's capital, also as a fundamental player in the implementation, because it became its main promoter.

As for municipalities—which had nearly no influence on MCMV conception—, they were assigned the role of appointing level-1 beneficiaries (low-income families), assuring them,

⁴⁷ This article results from the main outcomes found with the research "Territorial Planning and Funding of the Urban Development in Cities of the State of São Paulo: Breakthroughs and Setbacks", made between 2011 and 2013 by the team of the *Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade* [Laboratory for Public Space and Right to the City] (LabCidade), supported by *Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo* [São Paulo Research Foundation] (FAPESP), the research "Tools to evaluate the urban insertion of MCMV projects", also developed by the *Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade* (LabCidade), supported by the *Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico* [National Council for Scientific and Technological Development] (CNPq), the research "The Output of the MCMV Program in the Metropolitan Area of Baixada Santista: Urban and Environmental Impacts of the Projects", developed by Pólis Institute, supported by the *Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico* (CNPq), and the doctoral studies of Danielle Cavalcanti Klintowitz, developed in the field of Public Administration and Government of the Getúlio Vargas Foundation in São Paulo, with support of the *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* [Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel] (Capes).



without financial/institutional efforts, the preservation of elected positions through clientelistic relations. The participation of social movements was limited to a category with only 3% of the budget (although that enables them to deliver actual results to their bases). They also informally participate in the appointing process, amplifying their political gains but with results that drift them away significantly from their struggle against spatial segregation.

These decision arrangements discourage specific solutions intended to meet local needs, and represent the State/corporations' historic overlapping, driven by the development of the construction industry and by its macroeconomic, political and electoral roles. This logic shapes the present housing policy model and explains the decision-making process behind housing investments, apparently deepening territorial inequalities. Then, a pending question is: does this model contribute to increase or decrease inequality in Brazilian cities?

THE OVERLAPPING BETWEEN THE STATE AND THE CONSTRUCTION INDUSTRY

In order to understand the role of the relations built between the State and the corporations in the formulation and implementation of the PMCMV, it is important to find out how the establishment of the Brazilian housing policy and the development of the real estate and construction industry have overlapped in Brazil historically, as shown by Brazilian literature (DAIN and LESSA, 1980; SZMRECSANYI and LEFEVRE, 1996; ARRETICHE, 1990; BRITO, 2000; CAMPOS, 2012; CAMARGOS, 1993; IACOVINI, 2013).

The deep roots intertwining companies of the civil construction industry and public bodies are responsible for the very structuring process of the industry, strongly fostered by the State. By using the definition presented by Camargos (1993) for the heavy construction industry, we can say such relation is a "functional articulation" between the civil construction industry as a whole and the State, in view of the structural traits of such industry and the relevance of the role played by the State in its accumulation and expansion process. According to the author, it could be even possible to assert that such relations are "one of the cornerstones of the basic pact for the capitalist domination in Brazil, together with other not less powerful articulations, such as for instance the one existing between the State and monopolistic players of the foreign capital" (CAMARGOS, 1993, p. 159).

Likewise, Lessa and Dain (1980) show the configuration—in the development of the Brazilian capitalist system during the twentieth century—of a peculiar arrangement consisting in the State, the foreign private capital and the domestic private capital. Referred to as "holy alliance" by some authors, such arrangement was born as early as during the first half of the century, and was governed by two basic, unchangeable clauses. The first clause divided the Brazilian economy among those players. The domestic private capital received the fields which it traditionally mastered: the traditional manufacturing industry, banking, real estate and the construction industry (constructors, contractors, etc.); the State was responsible for managing the pact, implementing the infrastructure and—by means of its state-owned companies—the production of basic and intermediate goods; the foreign private capital had other manufacturing industries. The second clause defined rules concerning the horizontal profit sharing, in which the domestic capital ought to have a major interest always, never lower than the segments under control of the foreign capital. Keeping such high share of the domestic capital in the profit sharing required the achievement of profit amounts higher than the valuation opportunities of their segments. Thus, the "distorted valuation standards"—such as



the “indulgence on speculative transactions, asset obliquity, overvaluation of urban and rural properties, long-term inflations, etc.” (LESSA & DAIN, 1980, p. 260)–“are not dysfunctions of our capitalism, but rather, features of its existence, a structural trait of this kind of capitalism” (DAIN & LESSA, 1980, p. 262).

Therefore, the long-lasting permanence of power arrangements of civil construction corporations beyond government administrations and different political tendencies (as proven by the rise of PT to the federal government) can be explained also by the own positioning of this segment of Brazilian corporations in the capitalist domination pact, preserved through the functional articulation between this industry and the State (CAMARGOS, 1993, p. 159). At this symbiosis relation, the companies of this industry depend strongly on the State to guarantee their own permanent gains. On its turn, the State uses the investment in housing and infrastructures which it needs and employs in this industry on a Keynesian style, in order to boost its macroeconomic policies and at the same time guarantee its power relations from the political capital resulting from such operations, as one can see since the onset of the Brazilian housing policy.

In this field, the state-driven actions to develop the housing output were structured from the mid-1930s on, with the IAPs. The State had then a material importance in the initial consolidation process of the civil construction industry in Brazil, when it reserved a share of the domestic savings to the housing construction segment (ARRETCHE, 1990; BONDUKI, 1994). All the State had to do was to regulate credit access conditions and real estate market transactions.

It was not until the creation of the *Fundação da Casa Popular* [Economic Housing Foundation] in 1946 that the State began to perform construction-type activities in the housing industry. This body was created with the purpose of providing the low-income population with means to buy their own homes, by building them either directly (what implied both their development and erection) or associated (with private companies hired to perform the erection), what kept such industry running somehow. The producers of construction raw materials have received funds as well (ARRETCHE, 1990).

Although some players of the construction industry have fought the existence of the Foundation (by stating that its centralization could reduce the funds available at that time to fund the real estate private output), its establishment was important for the birth of a corporate group in Rio de Janeiro which was to become the group of the major companies of such industry in the future (CAMPOS, 2012), in addition to having a great economic importance. It operated somehow as an organization that boosted the local economy (GODOI FILHO, 1946).

The IAPs faced a serious asset crisis in the 1950s, and the housing policy was not to be resumed before the military coup in 1964, when the industry was back to the public policy agenda of the Brazilian State. The *Banco Nacional da Habitação* [National Housing Bank] (BNH) was created 5 months after the establishment of the new government, and reflected the huge conflicts related to the housing issue occurred in the previous regime, marked by pressures from several organized segments of civil society. The corporate segments demanded essentially the legal adoption of adjustment for inflation mechanisms and the establishment of a “nationwide housing authority” which could begin an “immediate governmental action” in



this field (MELO, 1987; ARRETCHE, 1990). On the one hand, the BNH was attempting to win support amid urban populace and, on the other hand, to create a permanent funding policy enabled to organize the housing civil construction industry in capitalist terms.

The BNH was not a bank operating directly with the public. It used to operate through other banks and—both public and private—developing agents, such as housing companies, water & sewage companies and contractors. The *Sistema Financeiro da Habitação* [Housing Finance System] (SFH) was divided into two large subsections, operated by separate agents and oriented to different classes. One of them was addressed to middle- and high-income families, which was object of operations by private agents such as financial agents, real estate developers and constructors. The second market involved lower-income classes and was operated by state-owned bodies such as the COHABs. The State played then a dual role: at some moments it performed regulating activities, and at other moments it had associated producing activities (ARRETCHE, 1990).

The BNH system was structured under the principle that the State was not going to invest budgetary funds in this industry. Based on such principle, a policy was established, which, although state-oriented, had features strongly marked by the privatizing logic, according to which investments with no return inevitably lead to bankruptcy. This kind of State performance—strongly oriented by a privatizing logic—is related directly to the hegemonic role played by the SICCEGB (Civil Construction Union of the State of Guanabara) and by the CBIC (Brazilian Chamber of the Civil Construction Industry) in the organization of the new housing policy after 1964 (ARRETCHE, 1990) and in the decision-making forums of the housing industry until the mid-1980s (MELO, 1987). After the Sandra Cavalcanti's retirement in 1966, the real estate industry of Rio de Janeiro was under the direct control of the bank until the mid-1970s, when it began to compete against the own real estate financial segment, which had been created in 1966 and grown stronger in the subsequent years (MELO, 1987; FIX, 2011).

Institutional arrangements at the housing policy which could be used by these players and in accordance with their configuration were made at that time. In the process, the State created the conditions for the existence of a credit flow into the civil construction industry (ARRETCHE, 1990), establishing then a relationship model of a structural nature with this industry throughout the later period. The operating conditions for real estate developers and constructors, as defined by the credit offer conditions, have been established by the State since then.

The housing industry underwent a strong stagnation due to the economic situation faced by Brazil in the 1980s: successive crises with foreign indebtedness, disorganization of public finances, long-lasting inflation, etc. The relative share of the investments in housing dropped from 1.1% of the GDP in 1980 to 0.32% in 1985, entailing an enormous reduction in the offers of the formal low-income housing market, what made the BNH be closed down in 1986 (MELO and JUCÁ FILHO, 1990). *Caixa Econômica Federal* (CAIXA) became SFH's finance agent, by taking over some of BNH's duties, personnel and assets. The regulation of the housing credit was transferred to the National Monetary Council (CMN), and it became definitively a monetary policy instrument.

The federal housing policy after the end of the BNH took place in 1990 during the Collor de Mello Administration, with the *Plano de Ação Imediata para Habitação* [Immediate Housing



Action Plan] (PAIH). It was marked by a deep overlapping of the model of relationship between the State and the industry under the form of privatizing-oriented state activities. Homes were to be built by hired private contractors, what strengthened the tendency to transfer housing policy duties to private players. However, this program was a failure in several aspects. The distribution of funds was marked by clientelistic practices and by privileges granted to allies of the Federal Government, interferences and excessive expenditures, what ended up causing the suspension of funding via FGTS from 1992 to 1995 (Arretche, 2000; Azevedo, 2007).

A new attempt to formulate a national housing policy occurred as of 1995, during the Fernando Henrique Cardoso Administration (1995-2002). The government tried to separate regulation—a state responsibility—from supply, which could be either private or public, but which had to have efficiency standards similar to those of private companies (AZEVEDO, 2007; ARRETCHÉ, 2002). When the funding was resumed via FGTS, new funding programs were created for the housing industry, most of them intended directly to the end beneficiary, in which the real estate civil construction industry was the main player. The State was left the role of a finance agent which supplied credit at low rates and mediated the relations between the end beneficiaries and the developers, something that began to consume most of FGTS funds. There was only one modality established to fund States and Cities, and as non-recoverable funds in some cases.

On its turn, the Lula Administration created the *Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social* [National System for Housing of Social Interest] (SNHIS) and the *Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social* [National Fund for Housing of Social Interest] (FNHIS) in 2005. This system was addressed to the low-income population and was designed to centralize all the public programs and projects for housing of social interest. The states should join the SNHIS voluntarily through the signature of a participation agreement, through which the states and the municipalities undertook to prepare a local housing plan and build a specific fund for housing of social interest, run by a managing council consisting of representatives of society segments related to this field. In the proposed model, the funds were to be allocated to fund-by-fund transfers (what has not occurred yet), in order to decentralize the implementation of the housing policy through the transfer of duties to subnational levels, ensuring that the local policies prepared autonomously be consistent with the national policy.

At the same time the government was trying to consolidate this system, the need to make more alliances in order to enhance political support towards governance grew in view of the *mensalão* crisis [a political bribery scheme in form of monthly payments]. In July 2005, the Minister of Cities Olívio Dutra left his position upon a request made by President Lula, who appointed Marcio Fortes (a member of the Progressive Party - PP) for such position, as part of a covenant to provide the government with more political support.

Afterwards, parallel methods begin to be used in the housing policy at the federal scope, as an attempt to accommodate different players and their interests. Simultaneously with the establishment of the SNHIS, the government took steps to enlarge the housing market and lower the exclusion line to housing credit and to homes (ROYER, 2009, FIX, 2011). Such fostering strategies of the federal government are related to the involvement between major constructors and developers and the finance capital. The set of institutional changes made by the government and the relevant increase in the flow of funds reserved to the housing



industry reverberated in the strategies of companies of the real estate and civil construction industries.

The social housing had already become a profitable “niche” for the real estate market in the mid-2000s. Some companies began to produce goods for the low-income market with self-funding, investing in a larger output scale and with mechanisms to lower the construction cost. These companies launched brands specialized in the “social housing market” segment (SHIMBO, 2011) and new kinds of products, they associated themselves with regional companies and bought companies which already worked on housing, expanding their operations strongly. However, the greatest change were the IPOs, through which they could raise funds to expand: total BRL 8 billion for the companies (primary IPOs) and about BRL 3 billion for controlling shareholders (secondary IPOs) during the early years, between 2005 and 2008. The financialization allowed for a huge expansion of the real estate market, benefiting from a price rising cycle which was already happening and was deepened by financialization itself, as a growth in the offer of cheap credit also increases product prices. On the other hand, the government is benefitted as well, since it can increase the outcomes with the higher number of homes resulting from such policy (FIX, 2011, RUFINO, 2012).

The SNHIS concept was then gradually weakened, both due to the reduction of the funds allocated to the FNHIS and to the implementation of new housing policies and programs. In 2008, the international crisis was the pretext to increase the mechanisms and the volume of funds reserved to housing projects out of the FNHIS system, when the government launched the *Minha Casa Minha Vida* (MCMV) program in 2009, the terms of which were proposed and negotiated by the real estate industry directly with the Chief of Staff Office (LOUREIRO, MACÁRIO, 2013). This program was designed since the very beginning as a large-scale policy, the initial goal of which was to build 1 million homes, increased later to 3.4 million in 2011. Its purpose was to create conditions to expand the housing market in order to include families with income of up to 10 minimum wages (MW), and established a direct subsidy value, proportional to families’ income. The direct subsidy may reach up to 90% for families with income up to 3 MWs, and the funding installments are fixed.

The contracting and production flow designed for this program ensures the direct performance by constructors. The federal government supplies the funds for subsidy (OGU) and fund (FGTS) purposes, and requests the submission of projects. On their turn, companies submit the projects to the municipalities, with the locations and the number of homes they want. These projects are evaluated by CAIXA, which enters the contracts, monitors the work performance and clears the funds allocated by the Union.

The PMCMV was deeply based on the Chilean experience, which was then regarded by civil construction corporations as the most appropriate model to improve the construction of homes, reserving the main role for companies. In view of the design adopted for the program, the PMCMV conflicted with the principles of the SNHIS, which was grounded on the strategic role of the public segment, largely overlooking premises and debates occurred concerning the *Plano Nacional de Habitação de Interesse Social* [National Systems for Housing of Social Interest] (PlanHab) (ROLNIK, NAKANO, 2009; KRAUSE, BALBIN, LIMA NETO, 2013; CARDOSO, 2013).



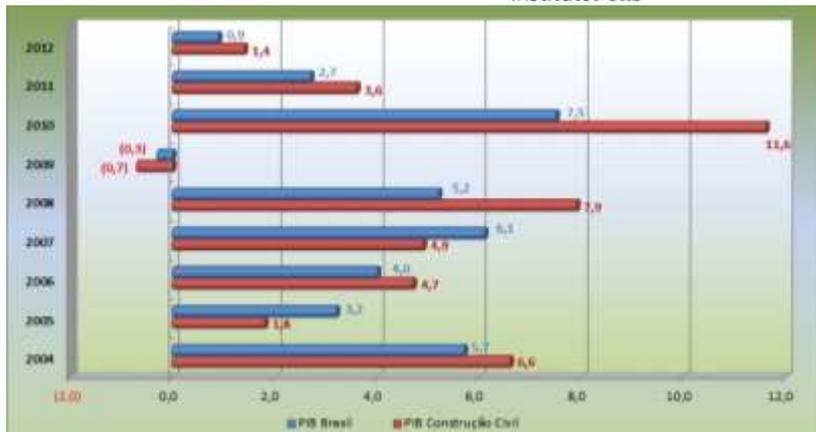
There was a clear intention of impacting economy through the multiplying effects generated by the civil construction industry. In addition to the subsidies, the program also increases the volume of credit to buy and build homes, at the same time that it reduces the interest through the creation of the Housing Guarantee Fund, which contributes with funds to pay for installments in case of default due to unemployment and other causes. Thus, the government wanted to keep the development of the real estate industry and reactivate the operations of the civil construction industry, which had been under a phase of intense growth since 2006, but it was facing significant impacts of the economic crisis (CARDOSO, 2011, ELOY, 2013). Curiously, this was the time where arguments similar to those which gave rise to the BNH experience were resumed. That bank was also created to boost economy by means of multiplying effects and increase the opportunities of access to formal jobs for low-qualification populations (BOLAFFI, 1982; BONDUKI, 2008).

Dias (2012), upon reviewing the industry documents of the main entities representing the civil construction market - Civil Construction Union (Sinduscon) and Brazilian Chamber of Civil Construction (CBIC), shows that the positive opinions in all the publications of this industry reviewed about the federal government and housing policies during the Lula Administration had a material growth, from just 6%, at the end of the FHC Administration to 47.8% at the end of the Lula Administration. The continuous satisfaction of the industry with the housing policies carried out during the Lula Administration can be confirmed by the quotation extracted from the quarterly report published by Sinduscon at the beginning of 2013: "it is little likely that radical changes to its format (MCMV's) be feasible. Everything to be done from this point onwards has to take its legacy into account" (*Conjuntura da Construção*, March 2013).

In the latest 2013's "*Sondagem Nacional*", in a survey made in this industry with the expectation of grasping the feelings of civil construction corporate officers all over Brazil in view of the economy context and its consequences on the level of activities of this industry, 92% of the corporate officers interviewed deemed the MCMV important or very important in their business horizon, and only 11% of those interviewed were unsatisfied with the Program, whereas 89% considered themselves satisfied to some extent.

Another important aspect to be considered in the arguments about the gains of the real estate and civil construction industries through the housing policy implemented in Brazil in recent years is the growth of this industry and its connection with the growth of the Brazil's GDP. The growth of the civil construction's GDP has been higher than Brazil's GDP nearly every year since 2004, especially since 2010, when the PMCMV funds were increased. According to Sinduscon in July 2013, "in one year in which economy as a whole was virtually stagnant, the GDP of this industry had an actual growth of 8.3%, and the GDP of constructors grew by 18%".

Chart 1 – Brazil's GDP x Civil Construction's GDP in 2004/2010



Source: IBGE, *Contas Nacionais Trimestrais*. New Series. Prepared by: Database – CBIC, 2013

The balance sheets of the 2013 second quarter presented by Cyrela, one of the largest companies in the real estate industry and a participant in the negotiations to design the MCMV with the Chief of Staff Office and the Ministry of Finance, show an example of how significant this program is concerning the total gains of developers. In accordance with the own balance sheets of the company, the figures of this half were influenced by the relevant volume of launchings in the Level-1 segment (for families earning from 0 to 3 MWs) of the MCMV. Cyrela not only continued to grow despite the economic instability in Brazil in 2013, as well the company launchings reached BRL 1,782 million in the second quarter of 2013, as compared to BRL 1,089 million recorded in the same period of 2012, what represents a high of 61.8%. Out of such figure, BRL 495 million are launchings related to the MCMV Level 1, through the Cury joint venture. The economic launchings of this half reached BRL 1.276 million, a 79.3% rise, and accounted for 47% of the company launchings (*Monitor Mercantil* - <http://www.monitormercantil.com.br>, access on Jul 16, 2013).

Both the satisfaction and the trust in the government displayed by part of corporate officers because of the PMCMV has been seen as consistent and reasonable. In 2012, after all the investments made in the MCMV, the civil construction industry also had new measures to foster production, such as tax exemptions in the payroll. This industry used to spend at that moment BRL 6.28 billion by paying for 20% on the payroll to the National Institute of Social Security (INSS). With such change, now it pays only 2% of its gross turnover. Another important measure for tax exemption in this industry was the long-awaited reduction in the tax rate of the Taxation Special Regime (RET) of civil construction, from 6% to 4% on the turnover.

In 2012, the FGV estimated that the failure to enter contracts of approximately 300 thousand level-1 homes of the PMCMV (families with monthly income of up to BRL 1,600.00) would have material effects both on the industry and on the economy as a whole from 2011 to 2014. BRL 15.7 billion would be no longer generated (Added Value) in the economy, and jobs would be reduced by more than 400 thousand concerning the achievement of goals.

The data of the economic growth generated by the MCMV are favorable to the State as well. Studies made by the Ministry of Finance (2012) have estimated that in the first half of 2012 alone, the PMCMV made the GDP grow by 0.8% and ensured 1.4 million formal direct jobs,



what accounted for 3% of the workforce in the country in that period of time. Further, in accordance with this study, the construction industry, with 5% of the formal jobs in 2009, increased to 24.1% in 2011, and 31.5% in the first half of 2012. New formal jobs were created all over Brazil. Today, the civil construction industry accounts for 7.7 million direct jobs and has been generating a salary amount of BRL 31 billion and annual gross revenues of BRL 171 billion for the Union. The demand for construction materials and services related directly to the MCMV reached about BRL 16.3 billion in 2011, and surpassed BRL 20 billion in 2012. With the significant growth displayed by this industry in recent years, its importance for Brazil's GDP has been seen as growing since 2009, when the MCMV was initiated, accounting for 5% of Brazil's GDP, what did not occur since the beginning of the Lula Administration (Ministry of Finance, 2012).

All of this recovery concerning the Brazilian housing policy showed that although there are strong issues, the housing policy has been changing with time, with different kinds of development, output, funding and performance. Two important matters are highlighted for the argument built in this article from such path: 1) historically, the formulation of the housing policy was focused on the federal government, with a more intense centralization in this latest phase; and 2) the housing policy model which has been organized, especially in this latest phase, results from and at the same time enables the maintenance of the historic overlapping between the State and civil construction corporations.

This is precisely the case of MCMV program, an anticyclic measure which made Brazil feel the consequences of the world crisis as a "ripple"⁴⁸, when it made the Brazilian economy more active through the introduction of funds in the civil construction industry. Whereas the State is benefitted by the improvement in economy through the creation of numerous jobs and the construction of thousands of homes—which operate as important generators of political capital for elections—the construction industry is benefitted by new production arrangements for housing development, disseminated by this program. No wonder the PMCMV was launched in March 2009, a little more than one year before the presidential election campaign. Besides preventing the tragic effects an economic crisis could cause on the presidential succession, the Chief of Staff Dilma Rousseff was also dubbed "Mother of *Minha Casa Minha Vida*", what strengthened her candidacy for president.

"Whoever has a public position like myself, also has their preferences. I have a preference, a quite strong preference, my preference has a name, and it's called *Minha Casa, Minha Vida*. As you know, you who are mothers will understand what I'll say about preferences: the harder the work, the larger the efforts, the more worried you get about a child, the more you like him. I like *Minha Casa, Minha Vida* very much."⁴⁹

Finally, it is important to notice that the model which has been established for the Brazilian housing policy reiterates an important relation pattern of "company-political system": the distribution of electoral donations by companies during municipal electoral campaigns. In a

⁴⁸ During the high of the world crisis initiated in the USA in 2008, the then president Lula, in order to reassure investors and guarantee that his anticyclic measures were right, said the Wall Street crash in 2008 might have been a tsunami for the USA, but in Brazil it was more similar to a "ripple". (PERRY, 2011).

⁴⁹ Speech made by President Dilma Rousseff during the opening ceremony of the 5th National Conference on Cities, 2013.



country where electoral campaigns are extraordinarily expensive (SAMUELS, 2006), both the expansion and the preservation of campaign donation collections are consequently more and more relevant.

Studies like Samuels's (2006) show that candidates of every level receive most of their money from corporate sources. Among them, the largest portion comes precisely from industries which are either strongly influenced by governmental regulations or that depend on public contracts too much, what makes three particular industries the largest financial donors in campaigns: finance, heavy industry and construction (SAMUELS, 2006). When examining the distribution of funds made by these industries at different levels, the author states that "contractors which supply most campaign funds have more contracts and payments from the federal government" (SAMUELS, 2006, p. 143). This means that if corporate donations affect several policy areas (SAMUELS, 2006), housing and urban policies are extremely affected (ROLNIK, 2009). Therefore, donations are an important articulation link between the State and the constructors, with a great influence on the decisions made by State agents, especially in the formulation and implementation processes of housing policies and programs.

The researchers on which this article is based have tried somehow to analyze both the extent and the weight of such influence. For such purpose, they surveyed and examined the donation-related data supplied by the Superior Electoral Court (TSE). The intention was not to pinpoint connections and speculations as for the relations between housing investments and campaign funds, but rather, to establish a reference about the importance of campaign donations made officially during elections by companies associated with urban development.⁵⁰

By examining the data on campaign donations for national, state and municipal elections, it is possible to realize that donations made by companies related to urban development are quite relevant for reelections. Specifically, in national and state elections, we found 280 companies related to this industry (contractors, constructors, developers, etc.) which donated funds to campaigns between 2002 and 2010, reaching a volume of approximately 18% of the total raised by presidential and gubernatorial campaigns in such period of time. Therefore, the donations of this industry account for more than one fifth of the total raised by the candidates and parties in this study, a rather high figure, considering this is about one industry only.⁵¹

⁵⁰ We chose not to limit the examination of donations to companies directly related to home construction, and we organized an overview of donations made by companies related to urban development in general. Firstly, the reason was that a lot of companies are constructors and contractors of public works at the same time (it is difficult to identify them only with information supplied by the Registry of Commerce), and it is currently seen in the case studies of the research focused specifically on the MCMV, that many of the companies in the program have their history based on the production of large sanitation and infrastructure works, often in the same cities of their origin and other times even surpassing the local and regional scope. Additionally, this also influenced the understanding that even companies related to other urban development segments, such as sanitation, end up being involved and benefitted by housing investments at some point.

⁵¹ Additionally, one cannot forget that the large contractors are currently part of gigantic corporate groups (also with companies belonging to other important industries in terms of campaign funding as mentioned above). It is quite likely that more than one company belonging to such groups makes campaign donations, certainly implying a much higher sum than this one.



Several companies of this industry were also found to be major donators at the municipal elections of 2008 and 2012. However, it is important to point out that these donations are not even close to what the donations of these companies mean for the national and state directorates of different parties examined at the municipal elections, reaching 54% of the total collected by those directorates. Although there are not history records to make final statements on this matter⁵², we have to think about the meaning of this in political terms. Such figure shows first of all two important facts: how significant the volume of funds that national and state directorates have to distribute among their several local candidates is; and how urban development companies value the performance of donations to national directorates.

The first conclusion shows the power that national and state directorates have in municipal electoral campaigns, which supply their funds according to the regional importance of a certain municipality for the party, the political strength of its candidate, etc. As in several municipalities such transfers of funds made by the directorates are decisive, one can understand then that campaign donations made by companies are not only funds utilized to preserve the overlapping between companies and the State, but also to hold the control of the high levels of the parties over their bases.

The second conclusion—urban development companies value the performance of donations to national directorates—is important to think about the centralization of the decision-making agenda of policies. For such, it is necessary to understand that these companies regard campaign donations as a kind of “insurance” (IACOVINI, 2013; LAZZARINI, 2011), through which they guarantee that there will be investments in this industry, that there will be public contracts for them, that the payments owed will be made, even within the deadlines, etc. In this sense, a hypothesis that could explain why they value donations to state and national directorates is that companies have been investing more on those players who really have the power to influence decisions related to these policies, i.e., they have been investing more in the federal levels of parties than in their local ones (even in municipal elections) due to the fact that is precisely at the federal level where the major decisions on housing and urban development policies are made. Thus, there is a connection between who defines and supplies the funds for housing investments and to whom the higher donations are made during the electoral season. Thus, the political “bosses” manage to obtain even more control over their local bases, as they control the campaign funds, and the party is able to establish regional growth strategies for itself at a national level, by allocating more funds where the party is more interested to grow.

Finally, we cannot fail to show another important conclusion after examining the donation amounts: although companies are increasingly active in housing development, the State still plays a material role, because if it were not the case, the companies quite probably would not have reasons to make donations at such large scale.

CENTRALIZATION OF DECISIONS

As this historic resumption of the overlapping between the housing construction industry and the State shows, the decisions related to the housing policy have always been quite related to the macroeconomy and the increase of profits in the private segment. Inside the federal

⁵² The TSE supplies the data of national and state directorates only of the 2012 municipal elections.



government, it is also possible to realize in history a centralization of the decisions on the housing policy in sectors associated with the economic planning in Brazil. As early as in the Vargas Administration, the creation of the *Fundação Casa Popular* [Economic Home Foundation] (1946) was subordinated to the Ministry of Labor, Industry and Commerce, with the purpose of stimulating the domestic industry, and accordingly, the economy of Brazil (GODOI FILHO, 1946; BONDUKI, 1994). The BNH, on its turn, which was already run as a bank, was subordinated initially to the decisions of the Ministry of Finance (ARRETCHE, 1990). When the BNH was closed down, which was then already associated with the Ministry of Urban Development and Environment, CAIXA—a first-class bank—became SFH’s finance agent, and took over some of BNH’s duties, personnel and assets. Then, the regulation of the housing credit was transferred to the National Monetary Council (CMN) and became definitively an instrument of the monetary policy, what led to a stricter control of credit, making housing financing more difficult and limited. CAIXA was linked to the Ministry of Finance in 1989.

From 1986 to 2003, the Federal Government division in charge of managing housing and sanitation policies was subordinated to seven different ministries or administrative structures, leading to a lack of consistency and strategies to face the problem. When the Ministry of Cities (MCidades) was created in 2003, the public assumed that housing policies finally had a specific office, and that the decisions related to it were going to be addressed more to urban issues than to macroeconomic needs.

However, the creation of PAC changed for the first time the institutional design proposed to formulate and implement the national urban development policy, in which the housing policy was included. In the new model established, the design of the urban development policy, in this case interventions in *favelas* [shantytowns] (PAC-Favela) and investments in sanitation (PAC-Saneamento) began to be made by the Chief of Staff Office and the Ministry of Finance, not by the MCidades anymore. The MCidades was in charge of implementing the program, and CAIXA was responsible for managing the funds. The new funds are neither transferred through the FNHIS, nor do they comply with the rule municipalities have to follow to join the System. The same institutional system devised for PAC was adopted later when the PMCMV was formulated and implemented, from 2009 on. The MCMV was prepared by the Chief of Staff Office and the Ministry of Finance in direct discussions with both real estate and construction industries, disregarding several institutional breakthroughs in the field of urban development, as well as communications with the rest of civil society. The MCidades was put aside at the initial development of the program, and the National Housing Plan which was being prepared by this ministry was discarded (ARANTES and FIX, 2011). Thus, the MCMV recentralizes the decision-making power in the housing agenda inside the federal Executive itself, as the policy becomes controlled directly by the Chief of Staff Office and the Ministry of Planning, and performed by CAIXA—which reports to the Ministry of Finance, what reduces the action by the MCidades.

It is important to remember that even with administration changes at the Mcidades from 2005 on, it continues to be a ministry quite close to housing movements and, at a lesser degree, with the platform of the urban reform in general. Such commitment could be a problem to the program performance, it could be a hindrance to the program to be discussed at the National Council of Cities, what could delay its implementation. In this context, the internal centralization of decisions are guided by concerns related to central ministries of the government with a clear direction.



Another hypothesis for such decision-making concentration may be related to the fact of the Mcdades having been reserved to the government coalition party, i.e., the PP, and it is no longer in the hands of the PT, which is the President's party. Thus, it would be more interesting to keep the relations with the companies centralized in the core of PT administration, because the control over the campaign donations could be maintained as well.

THE ROLE OF THE PLAYERS AND THE FORUMS IN THE IMPLEMENTATION OF THE MCMV

Federal Government – CAIXA

The centralization of the funding resources defines the control over housing policies by the federal government (ARRETCHE, 2012), what results in the control of an important electoral political capital. One of the main points in this new form of centralization—introduced by the MCMV—is to enable the defeat of any kind of resistance that opposition parties might have against the program in local administrations where the homes are to be built. The relations between the federative entities are subject to party coalitions and arrangements at all levels. In this sense, party arrangements used to be important for the federal government to make their programs implemented at local levels, generating political capital for their developers. However, another innovation brought by the MCMV is that it allows for the federal government to overcome the “party federalism”, at least apparently. By delegating the development of housing projects to companies, the MCMV reaches the municipalities regardless of them being ruled by parties allied to the government or not, what therefore generates political dividends for the federal government no matter the will of the local administration.

As a manner to gain more control over the implementation of the program in the territory, the Union realized it was necessary to have a stronger presence in municipalities, what can be noticed particularly by the evolution of the role played by CAIXA. In addition to acknowledging its role as a financing, regulating and inspecting agent which the bank has been playing since the termination of the BNH, the MCMV turned it into an important player at the local level, responsible for making the program “run” and the main link among the players involved—the federal government, companies, local administrations and beneficiaries.

According to an interview given by a constructor operating in one researched municipality, CAIXA was responsible for their operations in such municipality, and CAIXA itself looked for a constructor interested in building the level-1 project in that municipality, which was having difficulties to find interested parties. “The process our constructor followed to reach Jacareí was through a contact with the partner and the regional CAIXA branch. The mayor of Jacareí was interested, CAIXA contacted the “partner”, who talked to us. In some cases the GIDUR calls directly the director of our constructor. Incidentally, CAIXA had already searched the land”⁵³. In other cases, CAIXA operates as an intermediate in the negotiations between land private owners and constructors interested in making a certain project, in accordance with an interview made with managers of CAIXA itself. In other cases, CAIXA was in charge of negotiating with the city administration so that families which do not fit in the first income level of the program—but which cannot afford the economic market products (level 2) either

53 Interview Constructor 1, in 2012. The “partner” referred to was an intermediate agent operating in the search of land for the constructor. Such partner may be a team or an individual who mediates the purchase, usually in several cities, and earns a percentage of the project value.



because they still have a very low income—could be included in level 1. It must be pointed out that such decisions are made between the City Housing Department and the own CAIXA Manager in that area.

Therefore, in addition to just regulating what can be done or not in the projects funded through the MCMV, the bank has been actually gathering the several players towards their implementation, even because the bank has to meet goals.⁵⁴ The bank and its managers have been resorting to several actions in order to reach such goals, even if sometimes the strategies used are not in accordance with the housing needs in place. For instance, in the city of Registro, the CAIXA Manager in charge of entering the contracts in that area was able to change the initial city goal from 142 homes to 1500 ones. Such possibility exists because the program rules do not set goals for the cities, but rather, for regional CAIXA managers. This allowed turning the goal not reached in Santos—which has few cheap lands to build homes—into homes built in Registro, what certainly did not solve the housing deficit in Santos.

Thus, CAIXA has been playing the important role of being the federal presence in municipalities. Both the enlargement of the housing credit and the goal to build 3.4 million homes led to the growth in the number of bank branches in Brazil, establishing a remarkable presence of the Union at the local level. In addition to its symbolic presence (as its branches are found virtually in the entire Brazilian territory, and the population has to go there to enter their MCMV contracts), CAIXA has been performing also tasks of technical support, such as searching lands, preparing projects, suggesting technical improvements, etc., as reported by the managers⁵⁵. Just like an executive body of the direct public administration would do.

In accordance with the interview⁵⁶, the bank increased the number of employees, and accordingly, its operating capacity exactly to be able to provide such kind of performance, by turning the Vice-Presidency of Government (inside which the regional branches in charge of implementing the MCMV are) into the largest vice-presidency of the Bank. The meaning of such significant investment made by the Federal Government is clear: to strengthen the institutional structure which ensures that the goals set for the program can be met, one of the main sources of political capital. We also point out the absence of the MCidades in such negotiations, in arrangements and even in the consultancy supplied to companies and city administrations to implement the MCMV in the municipalities.

The municipalities

As it is clear already, municipalities had no role in the MCMV formulation process, which was entirely designed at a national level. Incidentally, part of the arguments presented by the federal technicians of the Ministry of Cities and of the Ministry of Finance (LOUREIRO, MACÁRIO, 2013) is that the proposed model was adopted exactly due to the opinion of part of federal managers, i.e., that the municipalities are not able to implement housing policies themselves.

⁵⁴ As CEF is a first-class bank, it has the culture of setting goals for their branches and employees. The same thing takes place when implementing the MCMV. The local branches have contracting goals which have to be met.

⁵⁵ Data collected in interviews with CAIXA Agents, Constructors and municipal administrators in 2012.

⁵⁶ CAIXA Agent, interviewed in 2012.



When the municipalities were informed on the new housing policy through the introduction of the MCMV, they in general just requested and negotiated at the National Congress the inclusion of a modality for municipalities with less than 50,000 inhabitants. This shows somehow that municipalities have more access to congressmen than to the federal Executive. In many occasions during the process to formulate and implement housing policies in the 2000s, it is possible to see that the federal government attempted to reduce the decision-making power of municipalities, such as for instance at the creation of the FNHIS Managing Council, when the MCidades argued vehemently that municipality representatives should be invited members, not entitled to making speeches or voting (MCIDADES, 2006). On the other hand, this also shows that municipalities were comfortable with the design created by the MCMV, as they claimed only the inclusion of municipalities excluded from the first model, and did not request any other significant changes.

At the MCMV model, the role played by municipalities became essentially the one of organizing the demand (by forwarding records to CAIXA for it to select the beneficiaries) and, not on a mandatory basis, creating conditions to make construction easier, through the flexibilization of city planning and construction laws of municipalities and/or donation of lands. As for changes to municipal laws, we have found significant examples. The first one was related to passing a specific law exclusively designed to include the land on which a MCMV project was to be built (Level 1) inside the city limits⁵⁷, a program requirement. See that the city limits were not redesigned from the need to expand its territory, they just included the land in question as an appendix to the city limits because the constructor said that was the only piece of land on which “the project plan would fit”. Another municipality enacted a specific law to regulate housing of social interest, by making the parameters more flexible in order to make the program construction profitability feasible⁵⁸. In other cases reported by the companies, the constructor itself provided the mayor with a bill draft, ready to be submitted and approved by the City Council, which would make the project feasible.

Municipalities could also make things easier to meet low-income demands by donating public pieces of land. However, both corporate officers and city administrators said the process bureaucracy has been making companies prefer buying new lands instead of resorting to donations.

However, the role all the municipalities accepted more clearly was the indication of beneficiaries to be included in Level 1 of the program based on updated housing records. Besides being a relatively easy item to be created and maintained (requiring little in terms of institutional capacity), it can be also used as archives or source of housing information in other records developed for assistance policies.

Upon giving municipalities the power to indicate the demand, the MCMV allows for the continuation of old political habits at local levels (NUNES, 2011) as for interactions between public authorities and voters, where the distribution of benefits is an important asset intended to gain political capital. Reporting the demand means, on the one hand, a low investment from the financial and institutional standpoint and, on the other hand, a great method to win possible votes in municipal elections.

⁵⁷ Data collected in interviews with City Administrators and Constructors in 2012.

⁵⁸ Data collected in interviews with the City Administrators in 2012.



We also realized the importance of the electoral benefits provided by the inauguration of new housing projects, a product the meaning of which goes beyond the considerations about its economic and social impact. “That’s why so many resources are invested in works, due to the visibility they generate, the impact they cause on the population, which responds to such investments quite quickly. (...) See that the budget for the first year of the municipal budgetary planning is the highest one concerning work forecasts, because you have already to think on the outcomes to be presented in the next campaign”⁵⁹.

Thus, such works are “political facts” of a local, regional and national reach, granting legitimacy to the exercise of power because of its high “visibility” in the set of government achievements (CAMARGOS, 1993). Additionally, when it comes to the MCMV, as it is not a mere investment, but rather, an investment in housing, it resorts to the appeal that the fact of owning a home has amid the populace (RONALD, 2008).

In this sense, it is relevant that the responsibility for recording and reporting the demand has been assigned to municipalities, as this enables to preserve clientelistic practices and suggests to the people that the MCMV resulted also from the actions and the involvement of the city administration, even if this is not fully true. It was evident in the case studies⁶⁰, where the program figures were constantly mentioned, what would supposedly show the commitment of the administrations (both federal and municipal) to the housing issue.

Inaugurations have the attendance not only of the local Executive and Legislature heads, but also often the attendance of federal Executive and Legislature members. Each home built is counted twice, i.e., the political capital generated is good both to municipalities and to the federal government⁶¹.

Although we expected to find a more active performance of the municipal Legislature in the decision-making processes of housing investments, their members were found to be alienated. A pattern consisting in high support to the Executive in the City Council was seen in all the municipalities, built by means of negotiations of key positions in city departments. In most interviews in which this topic was object of questioning, it was evident that there is not any substantial discussion on housing policies in the parliamentary scope, even when they are related to passing bills which change urban parameters, grant tax exemptions, etc. The Executive is in charge of every decision. According to those interviewed, the city councilors are in charge only of mediating petty, specific demands submitted by the people, including the granting of assistance measures and the supply of construction materials, as well as the influence on the demands to be met by the MCMV.

In view of the foregoing, we can say that local politicians (both of the Executive and the Legislature) are benefitted by the program, what help us understand why the municipalities in this study have been focusing their efforts solely on making MCMV projects feasible in their territory. This is a pragmatic behavior, which gathers the maximum political benefits with a minimum institutional and financial effort. In this context, in many municipalities, such as São

⁵⁹ Interview with a City Administrator, made in 2013.

⁶⁰ Data collected in interviews with City Administrators, City Councilors, Constructors, CAIXA Agents, all of them made between 2012 and 2013.

⁶¹ The Government of the State of São Paulo is currently trying to be included in such counting as well, in view of the financial complement supplied by the Casa Paulista program to build MCMV home in state municipalities.



Paulo, the funds previously intended to the housing department have been removed from the municipal budget with the justification that the housing policy already has the funds from the MCMV.

Housing social movements

If in 1988 the Federal Constitution already acknowledged provisions which granted the direct participation of citizens as a form of and, in some cases, as a requirement to meet democratic principles, this acquires strength effectively in the urban and housing scope after the approval of the Statute of Cities, which included the democratization of planning in the political agenda by adopting a three-party model to devise and inspect urban policies, with the civil society, corporate officers and the government establishing their paths.

The creation of the MCidades, of the National Council of Cities (ConCidades) and of the National Conferences of Cities showed that the federal government recognizes the establishment of a forum for joint formulation and implementation of an urban policy (SANTOS JR., 2008; MARICATO, 2012). For the social movements involved in the election of Lula for president, such body represented the possibility to foster the democratization of the urban and housing management, as well as finally be a part in the formulation and implementation process of such policies.

Another important initiative towards social participation was the creation of the SNHIS, which established the creation of a participative council to manage funds at all federative levels. There was then a proliferation of municipal housing councils, through which some expected the establishment of opportunities to discuss and make decisions on housing policies at a local scope. Such strategy was somehow successful; for instance, all the municipalities researched have or had municipal housing councils. Even in those where there is not even a housing department, their councils were created as of 2005, at least formally.

However, if one expected it meant the inclusion of movements and entities of the organized civil society in the formulation and implementation of housing policies, this was not the outcome. The Council has not been holding meetings for at least five years in some municipalities researched; it was created in practice just to meet SNHIS requirements. In other municipalities, even if the council holds meetings, little was seen concerning breakthroughs related to the influence of such councils on the paths taken by municipal policies. In some municipalities, the municipal Executive admits that the organization of the housing council is a mere formality, as a representation level which usually simply approves government projects with no further debates, a view which is confirmed by a city councilor, according to whom “few members [of the Council] usually debate the agenda and the matters forwarded. The majority just approves whatever the City Administration forwards with no discussions or questioning at all”. The same criticism is made by a civil society representative, who says the council “[ended up] becoming a ‘government follower’. There are some NGOs, but they are almost always in the hands of some city councilor”. Even in the municipality where we found a more active housing council, the policy follows the same logic driven by the offer of federal funds, by making projects in such territory in accordance with what is offered by federal programs at each moment. So, the council has little interference on the process, it is in fact a



place to submit demands and acknowledge the actions proposed by the city administration⁶². This scenario is not surprising considering that no role is reserved for the councils at the MCMV, an action that is a priority for municipalities.

Nevertheless, we cannot say that such processes have not brought changes to the issue. If such forums were disassembled step by step, at least for a certain period of time they were important spaces to introduce these movements as parties in the talks, what turned them into players of the housing policy at a national level and, in some cases, at a local level.

Significant signs of this are found in the MCMV program itself. After its launching, the program had to include—due to pressures made by housing movements—a specific modality (MCMV Entidades), reserved to finance housing construction action headed by social organizations. Although the allocation of funds for such modality is relatively small in view of the overall amount of the program (only 2%) (RODRIGUES, 2013), nobody can deny that its existence is directly related to the fact that such movements have a new status in the political scope today. This new modality was negotiated with the government in private audiences with the then President Luís Inácio Lula da Silva and the Chief of Staff Dilma Rousseff (RODRIGUES, 2013); it was not discussed in public forums.

The own formulation of the PMCMV as a whole was not discussed in any public forum prior to its launching, but it was discussed in private forums with the segments on a separate basis, as evidenced by the statements of ConCidades councilors leading housing movements, extracted from the Council meeting, when the Program launching was announced, pointing out that the government held meetings with the segments of which the Council consists. However, there were no debates at the ConCidades meeting. Further, the end product was not submitted to the members prior to the launching of the MCMV, what prevented the Council from proposing changes. (MCidades, 2009)

On the other hand, some leaders did not seem to worry very much about the forums in which policies were decided, as such program would provide housing movements with benefits: “The council member Bartéria Perpétua said that although the program has not been discussed on a prior basis by the ConCidades, its launching is a victory for the social movement, especially at this world crisis moment, where the guidance is towards cost reductions, the government launches a program with a high allocation of funds reserved for low-income housing.” (MCidades, 2009)

This statement seems to show what really happened. The movements had already accepted not to be part of the decision-making process provided they were heard through negotiations at the office to which they had won access. So, the movements themselves took negotiations from public forums to private ones.

Another advantage expressed by such new position of full support by housing movements to the model established by the MCMV is the growing participation of such municipalities in the production of lists of Level-1 beneficiaries in different municipalities, which have been reserving a percentage of the homes built to serve families indicated by social movements. For instance, in a municipality researched, more than 15% of the beneficiaries of the only level-one

⁶² Data collected in interviews with Society Representatives, made in 2012.



project delivered so far in the city were appointed by movements⁶³, what became a municipal policy. In the City of São Paulo, the Housing Council established as criteria that the housing movement was to appoint the beneficiaries for 25% of the homes.⁶⁴

Thus, if on one hand the movements still do not participate effectively in the decision-making processes of the housing policy, on the other hand it is clear they now have to be taken into account to build the list of players granted with the distribution of the benefits from investments in this field. Therefore, the movements now are actually part of the game and, because of this, they seem not to need the participative spaces they used to claim before anymore.

This fact has significant consequences for the movements themselves, which are now distant from their traditional claims, in this case associated with urban reforms, and are driven only and solely to achieve material goods. This context reveals an important issue: the difference between “militants” and “clients”. “What we refer to as a “militant” is often in fact a “client”, for whom participation is the price to be paid to acquire goods” (TATAGIBA, 2010). Once the access to housing programs includes the participation in the movement, not only the State, but also the leaders build their clientele amid the underprivileged. In this process, there is an interesting reconfiguration of the relation between the leaders and the movement basis, in parallel to the redefinition of the relation between the movement and the political institutions. “In both, as two sides of the same coin, the defense of autonomy seems to give way to a certain ashamed pragmatism, where what counts is the efficacy of the action.” (TATAGIBA, 2010).

It is important to highlight that the gains from the program obtained by the movements are important so that the leaders manage to assist their bases, consisting especially in families in search of a home, once this is to build his/her power to summon them.

“The distribution of services and social benefits increasingly takes the place of the rights and citizenship, precluding not only the demand for rights. There are not proceedings for this, as such distribution depends only on the goodwill and competence of the segments involved. Yet, the most serious is that it prevents the very development of rights and citizenship, as well as the discussion of public issues. When the institutional and political mediators who allow for the law to be designed, claimed and established as a parameter to negotiate conflicts are disassembled, the meaning of the ideal of poverty as denial of rights is complete (Telles, 2001). The symbolic efficacy of rights to build an equalitarian, democratic society is lost, what reinforces even more an already powerful privatizing tendency as the dominant guidance in the set of the social relations.” (DAGNINO, 2004)

Tatagiba and Dagnino (2010) report that their research carried out in São Paulo⁶⁵ showed that the fight for the access to the State and to public resources, essential to win and universalize

⁶³ Data gathered through the application of questionnaires with more than 100 families living in the project object of the research “Insertion evaluation instruments. Tools to evaluate the urban insertion of MCMV projects”, performed by the LabCidade team.

⁶⁴ Data collected in an interview with the Municipal Secretary of the City of São Paulo, made in 2014.



the basic rights of citizenship, what especially in the case of social movements often ends up resulting in an overdetermination of the instrumental and strategic aspects of the action, leaving the communication of the movements with their bases at a second level. As result, the movement identity is now defined much more by its connections with the State or political parties than its place in society (MUNCK, 1997), with bad results as for autonomy matters. In this case, the supply of instruments in the relations between the social and the political society may annul the potential changes resulting from the relations between the fields, although this may result in actual breakthroughs in terms of material progress. (Dagnino & Tatagiba, 2010)

The adoption of values—different from the values embraced by the basis—by leaders who begin to have access to government offices modify their initial role. They are no longer players struggling for changes in society and become players dedicated to meet material demands. Thus, the own movements are no longer transformation social players and become clients. When they are assisted this manner, they are somehow giving the program their seal of approval. This is the difference between a transformation agent (who claims proper homes with a good location and decided in public forums, as established by urban reform principles) e and a client (who simply accepts a home as a way to meet the demands of his/her basis).

Another important element is how such benefits are achieved. However, there are cases in which the participative public forums are still the place to decide on these benefits, like the municipality of São Paulo, where the Housing Council established that 25% of the PMCMV beneficiaries were to be indicated by housing movements. In many cases the negotiations between the movements and the State about the lists of beneficiaries do not take place in public forums, but rather, in private ones, such as administrators' offices. The recent literature (TEIXEIRA and TATAGIBA, 2005; TATAGIBA, 2010; TATAGIBA & DAGNINO, 2010) on the relations between the Brazilian State and the housing social movements have shown that the strength of the personal links and their role to forward the demands of the movements was seen hand in hand with the participation in the new political mediation channels created by governments. Tatagiba (2010) reveals that in his research about participative budget in the interviews with the movements, the involvement with the Participative Budget and the private meetings with the representatives of the secondary city administrations were defined as "participation, with no evident greater effort towards distinction". In this study (TATAGIBA, 2010), it was clear that social movement leaders interviewed had a positive evaluation of the "personal relations as a manner to forward demands". This is an understanding of "participation" which includes the insertion in Councils, Participative Budget and Master Plan as "personal meetings of leaders with the sub-mayor and/or the coordinators".

"This was not about meeting make requests of a personal nature such as jobs, places in nurseries, which are typical of more traditional clientelistic relations. There were public demands forwarded from private meetings, i.e., out of the participative channels in which such movements used to operate, such as meetings of the Participative Budget, forums carried out in the scope of the secondary city administration, etc." (TEIXEIRA & TATAGIBA, 2005, p. 87)

⁶⁵ Research made in the Project "Players and participative dynamics in the city of São Paulo", in the scope of the international, compared project *Processus et acteurs latino-américains de la participation politique. Les Suds aujourd'hui*, coordinated by Camille Goirand, Lillie Institute of Political Studies, and funded by the Agence Inter-établissements de Recherche pour le Développement (AIRD)



The complexity is even higher, because this is about relations between the housing movements and the left-wing administrations such as the federal government and in most municipalities where such facts are happening. What remains is a dichotomy between being the political basis and at the same time playing the role of making pressure to obtain benefits, what presents new dilemmas to the action of the movements. The movements have the tendency to value the higher offer of state participation and fight for their projects and interests at these levels in left-wing administrations. However, they also have the tendency to act on a less conflicting manner and with a more reconciling attitude, avoiding too much pressure on the government and reducing the use of protests as a form of negotiation. Either to guarantee their demands or to ensure the governance based on a left-wing agenda. Thus, the movements tend to reduce the critical distance concerning the State and to the party, by accordingly submitting their longer-term agendas to the pace and requirements proper of electoral disputes. This process tends to increase the fragmentation inside the movements and may result, in the long term, in the weakening of the movements, in contradiction to the inclusion of several of their claims in governmental programs and policies. In left-wing administrations, the movements associated with this ethical and political field operate on the razor's edge, trying to meet contradictory requirements (DAGNINO & TATAGIBA, 2010).

This seems to mean that in the case of social housing movements, the fight for the access to the State and to public resources, which is essential to win and universalize the basic rights of citizenship, what especially in the case of social movements often ends up resulting in an overdetermination of the instrumental and strategic aspects of the action, making the communication of the movements with their bases be at a second level (DAGNINO & TATAGIBA, 2010), as it seems to be happening to the movement when implementing the MCMV. As result, the movement identity is now defined much more by its connections with the State or political parties than its place in society (MUNCK, 1997), with bad results as for autonomy matters. In this case, the supply of instruments in the relations between the social and the political society seems to annul the potential changes resulting from the relations between the fields, although this may result in actual breakthroughs in terms of material progress (DAGNINO & TATAGIBA, 2010).

BIBLIOGRAPHY

ARRETCHE, M. Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros para a Política Habitacional. Ministério das Cidades, Brasil, 2012.

ARRETCHE, M. Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Renavan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n.24, pp.69-85, jun., 2005.

AZEVEDO, Sérgio. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. IN CARDOSO, Adauto Lucio. Coleção Habitar - Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras - Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre IPPUR/ Observatório das Metrôpoles: 2007.



- BONDUKI, N. Origens da habitação social no Brasil. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- BRASIL. Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação: 2010.
- CALDEIRA, J. As Determinantes Políticas dos Processos de Urbanização de Assentamentos Precários. No prelo, 2014.
- CAMARGOS, R. Estado e empreiteiros no Brasil - uma análise setorial. Campinas: IFCH / UNICAMP, 1993.
- CARDOSO, A. et all, 2011. Habitação de Interesse Social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: Maio de 2011.
- DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. Política & Sociedade, 05, pp. 139 – 164, outubro de 2004.
- DAGNINO, E., & Tatagiba, L. Social Movements and Institutional Participation: Range of Collective Actions and Cultural Dynamics in the Difficult Construction of Democracy in Brazil. Revue internationale de politique comparée, 17, pp. 167-185, 2010.
- DENALDI, R. Política Habitacional e Urbana: avanços e impasses. XV Encontro Nacional da ANPUR. Recife: Maio de 2013.
- DIAS, E. C.. Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida: negócios, votos e as reformas da habitação. São Paulo: Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2012.
- GODOI FILHO, A. A casa popular no Brasil., p. 152). Observador Econômico e Financeiro, Ano XII, n. 130, novembro de 1946.
- IACOVINI. R. F. G. Rodoanel Mario Covas: atores, arenas e processos. Dissertação. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. O planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas. Comunicados do IPEA, 25 de outubro de 2011.
- LAZZARINI, S. Capitalismo de Laços. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília: IPEA, 2013 (no prelo).
- MARICATO, E. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2012.
- MCidades. Ata 20ª Reunião do ConCidades – 24, 25 e 26/03/2009. Brasília.
- MCIDADES. Ata Reunião xx Conselho das Cidades. Brasília, 2006.



MELO, Marcus André; JUCÁ FILHO, Antonio. Políticas públicas para as áreas urbanas: o impacto da crise fiscal e das transformações institucionais. Anais do VII Encontro de Estudos, 1990.

MUNCK, G. L. Formação de atores, coordenação social e estratégia política: problemas conceituais do estudo dos movimentos sociais. Dados, v. 40. n° 1, 1997.

NUNES, E. de O. A gramática política do Brasil – Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. 4 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

RODRIGUES, E. L. A Estratégia Fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia São Paulo 2013. São Paulo: Dissertação apresentada à faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, 2013.

RODRIGUES, E. A Estratégia Fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia. Dissertação. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

ROLNIK, R. La democracia en el filo de la navaja: límites y posibilidades para la implementación de una agenda de reforma urbana en Brasil. Revista Eure, Vol. XXXV, N° 104, abril 2009.

ROLNIK, R.; KLINTOWITZ, D.; IACOVINI, R. F. G. Financiamento e processos decisórios: em busca das determinantes da política de desenvolvimento urbano no Brasil. In: 35º encontro anual da ANPOCS, 2011, Caxambu. Anais do 35º encontro anual da ANPOCS. Caxambu: 2011.

RONALD, R. The ideology of home ownership. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.

ROYER, L. Política Habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU. São Paulo: FAUUSP, 2002.

SAMUELS, D. Financiamentos de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: G. SOARES, & L. RENNÓ, Reforma política - lições da história recente (pp. 133-153). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SANTOS Jr, O. Cidade, cidadania e planejamento urbano. Desafios na perspectiva da reforma urbana In Feldman, S. & Fernandes, A. (org.). O Urbano e o regional no Brasil Contemporâneo: Mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007.

SANTOS JR, O.; NASCIMENTO, C. e FERREIRA, R. O sistema nacional de desenvolvimento urbano: avanços e limites para a descentralização dos canais de participação. In: FILGUEIRAS, C. e FARIA, C. A. (Orgs.) Governo local, política pública e participação na América do Sul. PUC Minas, pp.273-294, 2008.

TATAGIBA, L. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – Primeiras reflexões. ColombialInternacional, 71, pp. 63-83, 01 de enero a junio de 2010.

TATAGIBA, L., & Dagnino, E. Mouvements sociaux et participation institutionnelle : répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne. Revue Internationale de Politique Comparée, 17, 2010.



TEXEIRA, A. C., & TATAGIBA, L. Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação. São Paulo: Polis/PUC-SP, 2005.



7. Referências Bibliográficas

BRASIL - GOVERNO FEDERAL. Plano Nacional de Habitação. Brasília, Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2010.

DEDECCA, C.; MONTALI, L.; BAENINGER, R. Regiões metropolitanas e pólos econômicos do Estado de São Paulo: desigualdades e indicadores para políticas sociais: Região Metropolitana da Baixada Santista. Campinas, Neppo/Unicamp, 2009.

Fundação SEADE. Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS 2010. São Paulo; 2013.

INSTITUTO POLIS. Agendas de Desenvolvimento Sustentável: contribuições para a Baixada Santista e Litoral Norte de São Paulo. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://litoralsustentavel.org.br/agenda/>>

SÃO PAULO (Estado). Plano de Habitação do Estado de São Paulo – PEH. São Paulo, 2012.

_____. Deliberação nº 34 de 2011 do CONSEMA, que institui o Zoneamento da Baixada Santista. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/uploads/arquivos/deliberacoes/2011/DEL34.pdf>>. Última consulta em: 14.09.2012g.

_____. Lei nº 10.019, de 3 de julho de 1998. Institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC). Disponível para consulta em: <<http://www.al.sp.gov.br>>. Última consulta em 14.09.2012j.

_____. Lei Complementar nº 815, de 30 de julho de 1996. Cria a Região Metropolitana da Baixada Santista e autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista, a criar entidade autárquica a construir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista, e dá providências correlatas. Disponível para consulta em: <<http://www.al.sp.gov.br>>. Acesso em 25.09.2012.

_____. Lei Complementar nº 853, de 23 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação da Agência Metropolitana da Baixada Santista - AGEM e dá outras providências correlatas. Disponível para consulta em: <<http://www.al.sp.gov.br>>. Acesso em 25.09.2012.

_____. Lei Complementar nº 956, de 28 de maio de 2004. Altera a Lei Complementar nº 853, de 23 de dezembro de 1998, que dispõe sobre a criação da Agência Metropolitana da Baixada Santista - AGEM, e dá outras providências correlatas. Disponível para consulta em: <<http://www.al.sp.gov.br>>. Acesso em 25.09.2012.

_____. Decreto nº 41.361, de 27 de novembro de 1996. Institui o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista. Disponível para consulta em: <<http://www.al.sp.gov.br>>. Acesso em 25.09.2012.



_____. Decreto nº 42.833, de 28 de janeiro de 1998. Regulamenta o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista, de que trata a Lei Complementar nº 815, de 30 de julho de 1996. Disponível para consulta em: < <http://www.al.sp.gov.br> >. Acesso em 25.09.2012.

_____. Decreto nº 44.127, de 21 de julho de 1999. Aprova o Regulamento da Agência Metropolitana da Baixada Santista - AGEM, criada pela Lei Complementar nº 853, de 23 de dezembro de 1998. Disponível para consulta em: < <http://www.al.sp.gov.br> >. Acesso em 25.09.2012.

Prefeitura Municipal do Guarujá. Lei Complementar Nº. 016, DE 26/06/1992. Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor do Município de Guarujá, Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo e dá outras providências.

Prefeitura Municipal de Itanhaém. Lei Complementar n.º 30 de 12 de janeiro de 2000. Institui o Plano Diretor do Município de Itanhaém.

Prefeitura Municipal de Bertioga. Lei nº 315/1998. "Aprova o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentado de Bertioga - PDDS/BERTIOGA, fixando seus conceitos, objetivos e diretrizes gerais."

Prefeitura Municipal de Cubatão. Lei Complementar nº. 2.512, DE 10/09/1998. Institui o Novo Plano Diretor do Município de Cubatão, e dá outras providências.

Prefeitura Municipal de Mongaguá. Lei Municipal Nº 2.167 de 10/07/2006. Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor do Município de Mongaguá.

Prefeitura Municipal de Peruíbe. Lei Complementar nº 100, DE 29 DE MARÇO DE 2007. Institui o Plano Diretor, define princípios, objetivos, estratégias e instrumentos para a realização das ações de planejamento no município de Peruíbe e da outras providências.

Prefeitura Municipal de Praia Grande. Lei Complementar Nº 473, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2006. Aprova a Revisão do Plano Diretor da Estância Balneária de Praia Grande para o período de 2007 a 2016.

Prefeitura Municipal de Santos. Lei Complementar n.º 731 de 11 de Junho de 2011. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos e dá Outras providências

Prefeitura Municipal de São Vicente. Lei Complementar n.º 270. Institui o Plano Diretor do Município de São Vicente, de 29 de dezembro de 1999.

Sites consultados:



Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. 2014. <<http://www.ibge.gov.br>>

Prefeitura do Município de Bertioga. 2013. <<http://www.berTioga.sp.gov.br>>

Prefeitura Municipal de Cubatão. 2013. < <http://www.cubatao.sp.gov.br>>

Prefeitura Municipal de Guarujá. 2013. < <http://www.guaruja.sp.gov.br> >

Prefeitura Municipal de Itanhaém. 2013. <<http://www.itanhaem.sp.gov.br>>

Prefeitura Municipal de Mongaguá. 2013. < <http://www.mongagua.sp.gov.br> >

Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Peruíbe. 2013.
<<http://www.peruibe2.sp.gov.br>>.

Prefeitura Municipal de Praia Grande. 2013. <<http://www.praiaGrande.sp.gov.br>>

Prefeitura Municipal de Santos. 2013. < <http://www.santos.sp.gov.br> >

Prefeitura Municipal de São Vicente. 2013. <<http://www.saovicente.sp.gov.br>>