

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA
"MINHA CASA MINHA VIDA"
EM SÃO PAULO-SP E DA
REGIÃO DO GRANDE ABC-SP**

2016

CHAMADA MCTI/CNPq Nº 14/2013

RELATÓRIO FINAL DE PESQUISA

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA “MINHA CASA MINHA VIDA” EM SÃO
PAULO-SP E DA REGIÃO DO GRANDE ABC-SP**



Universidade Federal do ABC

SÃO BERNARDO DO CAMPO – SP

2016



COORDENAÇÃO

Universidade Federal do ABC

Prof. Dr. Jeroen Klink

Prof^a. Dr^a. Maria de Lourdes Pereira Fonseca

EQUIPE

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - USP

Prof^a. Dr^a. Luciana Royer

Universidade Federal do ABC

Prof^a. Dr^a. Flavia Feitosa

Prof. Dr. Leonardo Freire de Mello

Discente do Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação

Planejamento e Gestão do Território - UFABC

Leonel Sampaio

Discente do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em

Planejamento e Gestão do Território - UFABC

Jeferson Diniz

Rafael Toneli Arcanjo

Discente do Bacharelado em Planejamento Territorial - UFABC

Gabriel Alvarez

Discente do Curso de Engenharia Ambiental e Urbana - UFABC

Kaio Nogueira

Leandro Sorrenti

Tatiana Peixoto

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICOS

Gráfico 1.1 - Crescimento Nominal Anual do PIB/CAP e Renda Média do Assalariado – Por Microrregião na RMSP. 2000/12.....	10
Gráfico 1.2 - Rendimento das Pessoas de Dez Anos ou Mais de Idade, Ocupadas na Semana de Referência. Capital X O Restante da RMSP, 2010.....	11
Gráfico 1.3 - Rendimento das Pessoas de Dez Anos ou Mais de Idade, Ocupadas na Semana de Referência. Região do Grande ABC, Capital X Os Demais Municípios da RMSP, 2010.....	11
Gráfico 1.4 - Distribuição do Emprego Formal por Grande Setor e Nível de Remuneração no Ano 2000 – SP Capital X Região do Grande ABC.....	13
Gráfico 1.5 - Distribuição do Emprego Formal por Grande Setor e Nível de Remuneração no Ano 2013 – SP Capital X Região do Grande ABC.....	14
Gráfico 1.6 - Composição e Volume dos Empregos por Setor em 2000 – Capital X Região do Grande ABC.....	15
Gráfico 1.7 - Composição e Volume dos Empregos por Setor em 2013 – Capital X Região do Grande ABC.....	16
Gráfico 1.8 - Participação dos Empregos com Nível Superior Completo e com Remuneração Maior do que Dez Salários Mínimos no Emprego Total - RMSP e Região do Grande ABC, Ano 2000.....	17
Gráfico 1.9 - Participação dos Empregos com Nível Superior Completo e com Remuneração Maior do que Dez Salários Mínimos no Emprego Total - RMSP e Região do Grande ABC, Ano 2013.....	17
Gráfico 1.10 - Participação dos Empregos com Remuneração Maior do que Dez Salários Mínimos e Nível Superior no Total dos Empregos de acordo com o Perfil Setorial – São Paulo (Capital) e Região do Grande ABC, Ano 2010.	18
Gráfico 1.11 - Participação dos Empregos com Remuneração Maior do que Dez Salários Mínimos e Nível Superior no Total dos Empregos de acordo com o Perfil Setorial – São Paulo (Capital) e Região do Grande ABC, Ano 2013.	18

Gráfico 1.12 - Demanda por Mobilidade – Percentual da População por Deslocamento para Trabalho/Estudo – Região Metropolitana de São Paulo - 2000 e 2010	24
Gráfico 2.1 - Número de Unidades Habitacionais Lançadas na Região do Grande ABC, Segundo a Fonte de Financiamento (2000/11)	29
Gráfico 2.2 - Número de Unidades Habitacionais Lançadas na Região do Grande ABC, Segundo o Tipo de Capital da Incorporadora (2000/2011)	30
Gráfico 2.3 - Número de Unidades Habitacionais Lançadas na Região do Grande ABC, Segundo Sede Geográfica da Incorporadora (2000/2011).....	31
Gráfico 2.4 - Número de Unidades Habitacionais Lançadas na Região do Grande ABC, Segundo Tamanho da Incorporadora (2000/2011)	32
Gráfico 2.5 - Número de Unidades Habitacionais Lançadas na Região do Grande ABC, Segundo Fonte de Financiamento e Variação de Preços por M ² Útil (R\$) (2000/2011).	33
Gráfico 2.6 - Número de Unidades Habitacionais Lançadas na Região do Grande ABC, Segundo Tipo de Capital da Incorporadora e Variação de Preços por M ² Útil (R\$) (2000/2011).....	33
Gráfico 2.7 - Número de Unidades Habitacionais Lançadas na Região do Grande ABC, Segundo Sede da Incorporadora e Variação de Preços por M ² Útil (R\$) (2000/2011).	34
Gráfico 2.8 - Número de Unidades Habitacionais Lançadas na Região do Grande ABC, Segundo Tamanho da Incorporadora e Variação de Preços por M ² Útil (R\$) (2000/2011).....	34
Gráfico 2.9 - Variação de Preços em Santo André (2 Dormitórios. Junho de 2012 a Julho de 2014).....	35
Gráfico 2.10 - Variação de Preços em Santo André (3 Dormitórios. Junho de 2012 a Julho de 2014).....	35
Gráfico 2.11 - Variação de Preços em Santo André (3 Dormitórios. Junho 2012 a Julho de 2014)	36
Gráfico 2.12 - Variação de Preços em São Bernardo do Campo (2 Dormitórios. Junho de 2012 a Julho de 2014).....	36
Gráfico 2.13 - Variação de Preços em São Bernardo do Campo (3 Dormitórios. Junho de 2012 a Julho de 2014).....	37

Gráfico 2.14 - Variação de Preço em São Bernardo do Campo (4 Dormitórios. Junho de 2012 a Julho de 2014).....	37
Gráfico 2.15 - Variação de Preços em São Caetano do Sul (2 Dormitórios. Junho de 2012 a Julho de 2014).....	38
Gráfico 2.16 - Variação de Preços em São Caetano do Sul (3 Dormitórios. Junho de 2012 a Julho de 2014).....	38
Gráfico 2.17 - Variação de Preços em São Caetano do Sul (4 Dormitórios. Junho de 2012 a Julho de 2014).....	39
Gráfico 3.1 - Porcentagem de Estabelecimentos e Vínculos Empregatícios de Cada Tipologia de Centralidade na Região do Grande ABC	61
Gráfico 4.1 - Lançamento das Unidades Habitacionais (UH) por Município no Programa Minha Casa Minha Vida.....	63
Gráfico 4.2 - Lançamento das UH por Faixa de Renda no PMCMV (2009-2014).....	64
Gráfico 4.3 - Lançamento das UH por Faixa de Renda e por Município no PMCMV	65
Gráfico 4.4 - Lançamento das UH e Atendimento do Déficit por Faixa no PMCMV ..	65
Gráfico 4.5 - Lançamento das UH e Atendimento do Déficit por Faixa em Diadema ..	66
Gráfico 4.6 - PMCMV e o Atendimento do Déficit por Faixa em Santo André.....	66
Gráfico 4.7 - PMCMV e o Atendimento do Déficit por Faixa em Mauá.....	67
Gráfico 4.8 - PMCMV e o Atendimento do Déficit Habitacional por Faixa em São Bernardo do Campo	67
Gráfico 4.9 - PMCMV e a Evolução de Lançamentos de UH em Relação à Sede da Incorporadora.....	68
Gráfico 4.10 - PMCMV e a Evolução de UH Produzidas em Relação à Capital da Incorporadora.....	69
Gráfico 4.11 - PMCMV de Acordo com Faixa e Tamanho da Incorporadora	70
Gráfico 4.12 - Análise de Tendências – Unidades Contratadas e Financiadas.....	73
Gráfico 4.13 - Análise de Tendências no PMCMV – Preço, Custo e Tamanho das Unidades	78
Gráfico 4.14 - Número Empreendimentos Aprovados e Contíguos.....	94
Gráfico 4.15 - Número de Unidades Aprovadas e Contíguas, Segundo o Porte do Empreendimento	95
Gráfico 4.16 - Média de Unidades Habitacionais por Empreendimento, por Faixa de Renda e Cidade	96

Gráfico 4.17 - Número de Unidades Produzidas em Empreendimentos Contíguos, por Faixa de Renda	96
Gráfico 4.18 - Empreendimentos e Unidades Habitacionais Aprovadas e Áreas de ZEIS	102
Gráfico 4.19 - Empreendimentos e Unidades Habitacionais Aprovadas e Áreas de ZEIS	102
Gráfico 4.20 - Incidência de Equipamentos e Serviços Públicos e Privados nos Diversos Empreendimentos do PMCMV na Região do Grande ABC, Encontrados em um Raio de 1.000 M	110
Gráfico 4.21 - Número de Unidades Habitacionais por Distância ao Hospital Público Mais Próximo.....	115
Gráfico 4.22 - Distribuição das Unidades Habitacionais das Diversas Faixas de Renda ao Hospital Público Mais Próximo	116
Gráfico 4.23 - Número de Unidades Habitacionais por Distância a Terminal de Ônibus ou Estação de Trem Mais Próxima	117
Gráfico 4.24 - Distribuição das Unidades Habitacionais das Diversas Faixas de Renda a Terminal de Ônibus ou Estação de Trem Mais Próxima	117
Gráfico 4.25 - Número de Unidades Habitacionais por Distância às áreas de Centralidade de Porte Regional Mais Próxima.....	119
Gráfico 4.26 - Distribuição das Unidades Habitacionais das Diversas Faixas de Renda às Áreas de Centralidade de Porte Regional Mais Próxima.....	119
Gráfico 4.27 - Número de Empreendimentos por Quantidade de Carência de Infraestrutura.....	130

MAPAS

Mapa 1.1 - Taxa Geométrica de Crescimento Anual de Domicílios Particulares Permanentes – Região Metropolitana De São Paulo - 2000/2010.....	19
Mapa 1.2 - Acesso a Infraestrutura Urbana nas Cidades com 20% dos Piores Índices de Acesso a Rede Geral de Esgotamento - Região Metropolitana São Paulo - Ano 2000	20

Mapa 1.3 - Acesso a Infraestrutura Urbana nas Cidades com 20% dos Piores Índices de Acesso a Rede Geral de Esgotamento - Região Metropolitana São Paulo - Ano 2010	21
Mapa 1.4 - Cidades com Presença Alta ou Muito Alta de Aglomerados Subnormais - Região Metropolitana de São Paulo - Ano 2000	22
Mapa 1.5 - Cidades com Presença Alta ou Muito Alta de Aglomerados Subnormais - Região Metropolitana de São Paulo - Ano 2010	23
Mapa 1.6 - Tempo de Deslocamento para Trabalho/Estudo - Região Metropolitana de São Paulo – 2010.....	25
Mapa 3.1 - Indicação das Áreas de Maior Concentração de Empresas, Serviços e Equipamentos Urbanos Obtidos a Partir da Aplicação de Estimadores Kernel.....	54
Mapa 3.2 - - Indicação dos Polígonos de Área de Centralidades na Região do Grande ABC.....	58
Mapa 3.3 - Classificação dos Polígonos de Área de Centralidades na Região do Grande ABC.....	59
Mapa 4.1 - Localização e Faixa de Preço dos Lançamentos Formais (2011) X Produção Imobiliária do PMCMV (2009-2014).....	71
Mapa 4.2 - Localização, por Porte, dos Empreendimentos Aprovados.....	93
Mapa 4.3 - Empreendimentos da Faixa I por Ano de Aprovação.....	98
Mapa 4.4 - Empreendimentos da Faixa II por Ano de Aprovação.....	98
Mapa 4.5 - Empreendimentos da Faixa III por Ano de Aprovação.....	99
Mapa 4.6 - Empreendimentos por Ano de Aprovação de Todas as Faixas.....	99
Mapa 4.7 - Localização dos Empreendimentos por Faixa de Renda em Relação aos Aglomerados Subnormais	100
Mapa 4.8 - Localização dos Empreendimentos por Faixa de Renda em Relação aos Centros das Cidades de Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá	101
Mapa 4.9 - Localização dos Empreendimentos PMCMV em Áreas de ZEIS, com Destaque para os Empreendimentos Ecovila, Portal da Vitória e Viva Vista	103
Mapa 4.10 - Propriedade dos Terrenos dos Empreendimentos do PMCMV.....	104
Mapa 4.11 - Empreendimentos do PMCMV Vinculados ao PAC.....	104
Mapa 4.12 - Equipamentos Presentes no Entorno dos Empreendimentos Do PMCMV em Mauá	106

Mapa 4.13 - Equipamentos Presentes no Entorno dos Empreendimentos do PMCMV em Diadema	107
Mapa 4.14 - Equipamentos Presentes no Entorno dos Empreendimentos do PMCMV em São Bernardo Do Campo	108
Mapa 4.15 - Equipamentos Presentes no Entorno dos Empreendimentos do PMCMV em Santo André	109
Mapa 4.16 - Empreendimentos com Melhor Incidência de Equipamentos Urbanos	111
Mapa 4.17 - Empreendimentos com Menores Presença de Equipamentos Urbanos	112
Mapa 4.18 - Distâncias dos Empreendimentos ao Hospital Público Mais Próximo.	115
Mapa 4.19 - Distâncias dos Empreendimentos do PMCMV na Região do Grande ABC em Relação à Estação de Trem ou Terminal de Ônibus Mais Próximos	116
Mapa 4.20 - Distância (Raio) do Empreendimento às Principais Áreas de Centralidades da Região	118
Mapa 4.21 - Presença de Centralidades Num Raio de 1.000 M do Empreendimento	120
Mapa 4.22 - Atendimento por Rede de Água	121
Mapa 4.23 - Atendimento por Rede de Esgoto. Os Empreendimentos Destacados em Vermelho estão Situados em Regiões cuja Proporção de Domicílios Atendidos está Abaixo dos 60%	122
Mapa 4.24 - Atendimento por Rede de Energia	122
Mapa 4.25 - Atendimento por Iluminação Pública. Os Empreendimentos Destacadas em Vermelho estão Situados em Regiões cuja Proporção De Domicílios Atendidos está Abaixo dos 55%.....	123
Mapa 4.26 - Atendimento por Pavimentação. Os Empreendimentos Destacadas em Vermelho estão Situados em Regiões cuja Proporção de Domicílios Atendidos está Abaixo dos 61%	124
Mapa 4.27 - Proporção de Domicílios do Entorno com Calçadas. Os Empreendimentos Destacadas em Vermelho estão Situados em Regiões com Índice Abaixo dos 63%	124

Mapa 4.28 - Proporção de Domicílios do Entorno com Meio-Fio e Guias. Os Empreendimentos Destacadas em Vermelho estão Situados em Regiões com Índice Abaixo dos 63%	125
Mapa 4.29 - Proporção de Domicílios do Entorno com Boca de Lobo e Bueiro.....	126
Mapa 4.30 - Proporção de Domicílios do Entorno com Rampa para Cadeirantes ..	126
Mapa 4.31 - Proporção de Domicílios do Entorno com Identificação dos Logradouros	127
Mapa 4.32 - Proporção de Domicílios do Entorno com Arborização	127
Mapa 4.33 - Proporção de Domicílios do Entorno com Esgoto a Céu Aberto	128
Mapa 4.34 - Proporção de Domicílios do Entorno com Lixo Acumulado nos Logradouros. Em Destaque os Empreendimentos com Índices Superiores a 44%.129	129
Mapa 4.35 - Empreendimentos do PMCMV e os Setores de Domicílios sem Rendimento Nominal Mensal. Em Destaque, os Empreendimentos com Maiores Porcentagens	131
Mapa 4.36 - Empreendimentos Do PMCMV e os Setores de Domicílios com Rendimento Nominal Mensal Domiciliar <i>Per Capita</i> Entre Meio e Três Salários Mínimos.....	132
Mapa 4.37 - Empreendimentos PMCMV e os Setores de Domicílios com Rendimento Nominal Mensal Domiciliar <i>Per Capita</i> Entre Três e Cinco Salários Mínimos	132
Mapa 4.38 - Empreendimentos PMCMV e os Setores de Domicílios com Rendimento Nominal Mensal Domiciliar <i>Per Capita</i> Entre Cinco e Dez Salários Mínimos.....	133
Mapa 4.39 - Empreendimentos do PMCMV e os Setores de Domicílios com Rendimento Nominal Mensal Domiciliar <i>Per Capita</i> Superior a Dez Salários Mínimos	134
Mapa 4.40 - Empreendimentos do PMCMV e os Setores de Domicílios em Proporção de Pessoas Brancas	135
Mapa 4.41 - Empreendimentos do PMCMV e os Setores de Domicílios em Proporção de Pessoas Pardas	135
Mapa 4.42 - Empreendimentos do PMCMV e os Setores de Domicílios em Proporção de Pessoas Pretas	136
Mapa 4.43 - Empreendimentos do PMCMV e os Setores de Domicílios em Proporção de Pessoas Amarelas	136

Mapa 4.44 - Empreendimentos do PMCMV e os Setores de Domicílios em Proporção de Pessoas Indígenas	137
---	-----

TABELAS

Tabela 1.1 - Condições de Urbanização na Região do Grande ABC. Indicadores Seletivos.....	26
Tabela 2.1 - Crescimento da Massa Salarial (Nominal e Real – RAIS/CAGED) em Comparação com o Crescimento Anual do Preço/M ² Útil (Nominal/Real) dos Lançamentos (2000/2010) (EMBRAESP).	41
Tabela 3.1 – Grupos de Atividades Econômicas Consideradas Como Geradoras de Áreas de Centralidades	50
Tabela 3.2 - Polígonos de Centralidade na Região do Grande ABC.....	56
Tabela 3.3 - - As Características Médias das Três Classes de Centralidade na Região do Grande ABC (Centro dos Grupos ou Clusters)	59
Tabela 4.1 - Aplicação de Recursos do PMCMV na Região do Grande ABC	72
Tabela 4.2 - Preço das Unidades, Custo de Construção e Preço de Terreno (R\$)...	76
Tabela 4.3 - Porte dos Empreendimentos Aprovados por Faixa Renda	92
Tabela 4.4 - Média de Unidades Habitacionais por Empreendimentos Aprovados...	93
Tabela 4.5 - Número de Unidades Habitacionais, por Porte, Aprovadas e Contíguas	94
Tabela 4.6 - Empreendimentos com Melhores Índices de Presença de Equipamentos no Entorno.....	110
Tabela 4.7 - Empreendimentos com Piores Índices de Presença de Equipamentos no Entorno.....	112
Tabela 4.8 - Empreendimentos PMCMV na Região do Grande ABC, por Faixa e Município, com as Maiores Deficiências de Infraestrutura	130



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
1 A REGIÃO DO GRANDE ABC NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO: UMA CARACTERIZAÇÃO DAS DINÂMICAS ECONÔMICAS E CONDIÇÕES DE URBANIZAÇÃO	9
1.1 Emprego, Renda e Território	9
1.2 Condições de Urbanização	19
2 RMS, REGIÃO DO GRANDE ABC E A REESTRUTURAÇÃO DO CIRCUITO IMOBILIÁRIO-FINANCEIRO	27
2.1 Apresentação do Problema	27
2.2 Lançamentos por Financiamento.....	28
2.3 Lançamento por Estrutura de Financiamento, Tamanho e Sede das Empresas Incorporadoras	29
2.4 FIPEZAP	34
2.5 Balanço Preliminar	39
3 CENTRALIDADES REGIONAIS-METROPOLITANAS: METODOLOGIA DE TRABALHO E CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO DO GRANDE ABC	42
3.1 O Conceito de Centralidade.....	42
3.2 Como Identificar as Áreas de Centralidade?	46
3.3 Metodologia para a Definição das Áreas de Centralidade da Região do Grande ABC.....	49
4 O PROGRAMA MCMV NA REGIÃO DO GRANDE ABC – CARACTERÍSTICAS GERAIS E INSERÇÃO URBANA DOS EMPREENDIMENTOS	62
4.1 A Produção Imobiliária do PMCMV	62
4.1.1 Lançamentos por Faixa, Cidade, Perfil da Empresa Incorporadora.....	62
4.1.2 Dinâmica Imobiliária e Localização dos Empreendimentos	70

4.1.3	Dinâmica do Mercado e “Desenquadramento” dos Empreendimentos	72
4.1.4	PMCV, Subsídio e o Complexo Financeiro-imobiliário. Algumas Observações Complementares	79
4.2	Localização e Inserção Urbana dos Empreendimentos PMCMV na Região 81	
4.2.1	Contexto	81
4.2.2	Porte dos Empreendimentos	91
4.2.3	Localização dos Empreendimentos, Equipamento e Centralidades	97
4.2.4	Caracterização Social e Urbana do Entorno dos Empreendimentos	120
4.2.5	Caracterização Socioeconômica do Entorno	131
4.2.6	Considerações Finais	138
5	UMA SÍNTESE DA LITERATURA CRÍTICA SOBRE O PMCMV	142
6	AVALIAÇÃO DO IMPACTO DO PMCV NA REGIÃO DO GRANDE ABC. UMA SÍNTESE	146
6.1	O PMCMV e a Produção Imobiliária na Região	146
6.2	Localização, Inserção Urbana e Centralidade dos Empreendimentos na Região	148
	CONCLUSÃO	150
	REFERÊNCIAS	152

INTRODUÇÃO

Este projeto de pesquisa foi desenvolvido no âmbito do Edital 2014/3 (Universal-CNPq) e tem como objetivo principal contribuir para o aperfeiçoamento das ações relativas ao monitoramento, avaliação e aprimoramento do Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV). Como objetivos específicos da pesquisa têm-se:

- Realizar uma caracterização dos empreendimentos realizados na Região do Grande ABC e no Município de São Paulo com recursos do PMCMV;
- Avaliar os impactos econômicos regionais decorrentes da implementação do PMCMV nas regiões em estudo em estudo, especialmente sob o ponto de vista do impacto sobre as dinâmicas do mercado financeiro-imobiliário e suas estratégias de produção e oferta de moradias;
- Aprofundar a análise acerca do papel do poder público (nos diversos níveis de governo) na implementação do programa nas regiões em estudo;
- Avaliar os empreendimentos propostos e realizados segundo os parâmetros postulados pela agenda da reforma urbana e as diretrizes do Plano Nacional de Habitação (PNH);
- Contribuir com a produção acadêmica sobre o PMCMV, de modo a oferecer subsídios e recomendações para o aprimoramento de programas habitacionais como o PMCMV, bem como da política habitacional brasileira;
- Contribuir para o desenvolvimento de metodologias de monitoramento e de avaliação do PMCMV; e

- Contribuir para o desenvolvimento de soluções programáticas e de gestão relacionadas à promoção da melhoria das condições de moradia da população de baixa renda.

No desenho inicial do projeto, previa-se analisar uma amostra de 27.515 unidades construídas na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), sendo 5.773 dessas na Região do Grande ABC, e 21.742 no Município de São Paulo. A ênfase da análise seria centrada na avaliação do impacto do Programa na Faixa I (isto é, para as famílias que ganham até três salários mínimos). Também estava previsto foco prioritário no momento quando o Ministério das Cidades e o CNPq lançaram um edital para fomentar uma rede de universidades com propósito de avaliar e monitorar o impacto do Programa nas cidades brasileiras (Chamada MCTI/CNPQ/MCidades no 11/2012).

Considerando a liberação parcial dos recursos deste projeto (R\$ 13.000,00 de um pedido inicial de R\$ 50.631,32) e com o intuito de não dispersar os esforços, optamos por um recorte da amostra inicial concentrando a análise para o impacto do Programa na Região do Grande ABC. Ao mesmo tempo, ampliamos o recorte temporal e temático da análise em relação ao desenho do projeto inicial. No que se refere ao primeiro ponto, adotamos o período de 2009-2014, o que permitiu incluir mais empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC, passando a ser um total de 19.266 unidades habitacionais ao invés das 5.773, inicialmente previstas.

Quanto ao recorte temático, incluímos uma análise mais detalhada da atuação do Programa nas Faixas II e III na Região do Grande ABC, inclusive sobre suas relações imbricadas com a dinâmica do mercado imobiliário entre esta Região e a RMSP. A análise das faixas II e III é menos explorada nas avaliações sobre o Programa. Além disso, conforme argumentaremos, considerando que nessas Faixas o papel do setor privado é estratégico, julgamos que o tema merece um aprofundamento maior, à luz das novas dinâmicas que emergem no setor imobiliário nos últimos vinte anos no Brasil.

Tendo em vista os objetivos gerais e específicos deste projeto, estruturamos a pesquisa de acordo com duas dimensões entrelaçadas.

Na primeira dimensão, buscaremos avaliar o mercado imobiliário na Região do Grande ABC e sua relação com a Região Metropolitana de São Paulo, com ênfase na capital. A crescente escassez de áreas e o encarecimento da moradia no Município de São Paulo, aliado à diversificação da demanda – inclusão de novas faixas de renda à produção formal pelo formato adotado pelo PMCMV – e às novas configurações das empresas que atuam no mercado imobiliário – tais como, abertura do capital, mudanças na engenharia de projeto e de produção – tem propiciado a entrada de novas empresas de construção civil no território metropolitano, com a incorporação de regiões que antes pouco interessavam para a produção residencial.

Nesse contexto, alguns municípios da Região do Grande ABC, especialmente São Bernardo do Campo, Santo André e São Caetano do Sul, têm se convertido em opções locacionais privilegiadas para as empresas da capital (SÍGOLO, 2010). Interessa-nos, pois, investigar como a inter-relação entre estruturação fundiária, preço e disponibilidade de terra urbana, ampliação do crédito imobiliário, perfil socioeconômico da população local e qualidade dos serviços e comércio local interferem na definição dos empreendimentos realizados e nas características que esses fatores assumem em diferentes lugares.

Na segunda dimensão, trataremos de avaliar os impactos urbanos e ambientais dos empreendimentos realizados na Região do Grande ABC em estudo sob a perspectiva das centralidades existentes na região e da inserção urbana dos empreendimentos.

Como citado anteriormente, alguns estudos apontam para a construção de empreendimentos em áreas inadequadas, com problemas referentes à localização e ao padrão urbanístico desses empreendimentos. A análise será feita sob a óptica da gestão do uso do solo sobre a dinâmica do mercado imobiliário, visto que se torna um desafio produzir moradia de boa qualidade, e bem localizada, que se enquadre tanto nas diretrizes do programa quanto nas condições das famílias com maior vulnerabilidade socioeconômica. Nesse sentido, faz-se necessário avaliar a adequação dessas localizações em termos de distância em relação aos centros de trabalho e serviços, disponibilidade de equipamentos e serviços urbanos, o que poderá acentuar as condições de exclusão social e segregação espacial e aumentar a vulnerabilidade das famílias.

Após esta introdução, o relatório estrutura-se em sete capítulos complementares.

No primeiro, apresentamos uma síntese do território da Região do Grande ABC segundo as dinâmicas econômicas e as condições de urbanização na Região Metropolitana de São Paulo no período após o ano 2000.

No próximo, analisamos as transformações, qualitativas e quantitativas, em curso no mercado imobiliário na Região do Grande ABC entre 2000 e 2014, não apenas considerando o ambiente macroeconômico nesse período, mas também ressaltando as interdependências entre o complexo imobiliário-financeiro da capital e o espaço urbano-regional da Região do Grande ABC.

No terceiro capítulo, explicitamos e aplicamos a metodologia utilizada para identificar as centralidades (regionais) na Região do Grande ABC, que serve de base para a análise da produção imobiliária do Programa à luz destas definições que será feita no capítulo seguinte.

Neste quarto capítulo, apresentamos uma análise mais detalhada do PMCMV com base no prisma das duas dimensões adotadas neste relatório, isto é, a dinâmica mais ampla da economia imobiliária e a inserção urbana dos empreendimentos (localização, presença de equipamento e centralidades regionais e locais).

Com o objetivo de introduzir o tema para o balanço do PMCMV na região, apresentamos, no quinto capítulo, uma síntese das avaliações já efetuadas, principalmente no âmbito da *Rede Cidade e Moradia*, enquanto no sexto, qualificamos a avaliação do Programa na região à luz do balanço consolidado em escala nacional. Por fim, no último capítulo, apresentamos as conclusões da pesquisa.

Embora haja uma abundante literatura que trata do PMCMV, este relatório acrescenta dados e perspectivas acerca dos impactos desse Programa sobre as cidades e regiões brasileiras. A hipótese desenvolvida aqui é que a avaliação do PMCMV, ao menos de acordo com os parâmetros que nortearam os editais lançados pelas agências de fomento em 2012/2013, encerrou um ciclo em termos de geração e disseminação de novos conhecimentos. Portanto, na conclusão apresentamos alguns elementos para enriquecer o debate sobre o Programa e a pesquisa rumo a uma agenda mais ampla sobre o desenho do subsídio e do financiamento habitacional-urbana no Brasil.

1 A REGIÃO DO GRANDE ABC NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO: UMA CARACTERIZAÇÃO DAS DINÂMICAS ECONÔMICAS E CONDIÇÕES DE URBANIZAÇÃO

Neste Capítulo analisaremos as principais variáveis referentes às condições socioeconômicas, a inserção no mercado de trabalho e o acesso à infraestrutura urbana. Na Seção 1.1 caracterizamos a economia regional, as condições socioeconômicas e a inserção no mercado do trabalho, enquanto na Seção 1.2 analisamos as condições de urbanização.

1.1 Emprego, Renda e Território

Nesta primeira Seção, apresentamos as características gerais da economia da Região do Grande ABC considerando a dinâmica mais ampla na Grande São Paulo, com ênfase no período pós-2000. O objetivo é caracterizar a estrutura econômica da região e suas relações imbricadas com a dinâmica da metrópole. A análise prioriza o mercado de trabalho com base no sistema de informações da Relação Anual de Informações Sociais - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (RAIS-CAGED) disponibilizado *on line* (com todos os anos utilizados nesta pesquisa) pelo Ministério de Trabalho e Emprego como parte do Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho (PDET). Além disso, utilizamos os dados dos Censos 2000 e 2010 e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2000; 2010).

Antes de discutir esses dados, mostramos, no Gráfico 1.1, uma dimensão geral que marca a dinâmica das regiões metropolitanas brasileiras no período pós-2000, em geral, e também a da RMSP, isto é, o relativo descompasso entre o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* das cidades (indicador do dinamismo econômico) e a evolução da massa salarial.¹

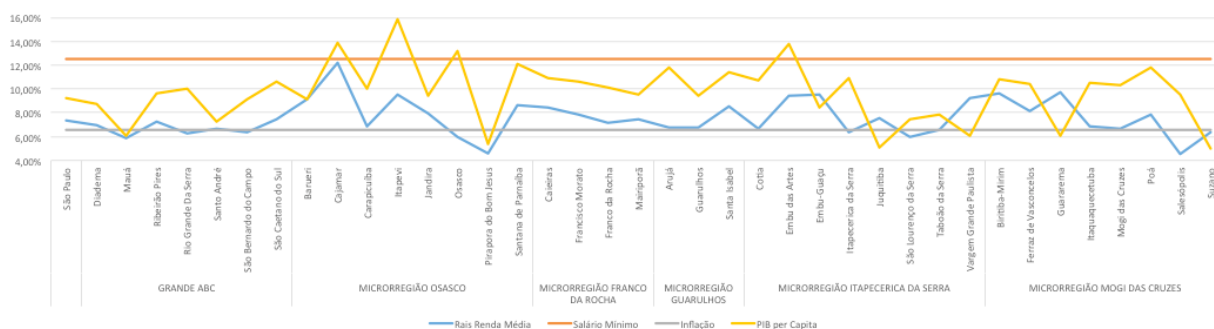
Mais especificamente, o Gráfico 1.1 mostra a taxa geométrica de crescimento anual do PIB *per capita* (IBGE, 2000; 2010) e do salário médio (com base nos dados RAIS/CAGED) nas cidades da Grande São Paulo no período entre 2000 e 2012.

¹ Tendência semelhante foi detectada por Rolnik; Klink (2011).

Para aprimorar a comparação, inserimos também a mesma taxa de crescimento do salário-mínimo que ocorreu no referido período.

No período considerado, na maioria das cidades da RMSP o crescimento anual do PIB *per capita* nominal foi sistematicamente acima do crescimento dos salários. O cenário sugere que ocorreram avanços significativos nesse período na redução das desigualdades por meio do aumento do salário-mínimo e do emprego formal. No entanto, a distribuição funcional de renda (entre capitalistas, empregados e proprietários de terra) nas cidades metropolitanas (incluindo a Região do Grande ABC que segue a tendência) não acompanhou essa evolução positiva no próprio mercado de trabalho. Isso porque, o crescimento salarial foi menos acentuado do que o dinamismo do PIB *per capita* (que se relaciona com a soma das remunerações para capitalistas, empregados e proprietários de terra).²

Gráfico 1.1 - Crescimento Nominal Anual do PIB/CAP e Renda Média do Assalariado – Por Microrregião na RMSP. 2000/12

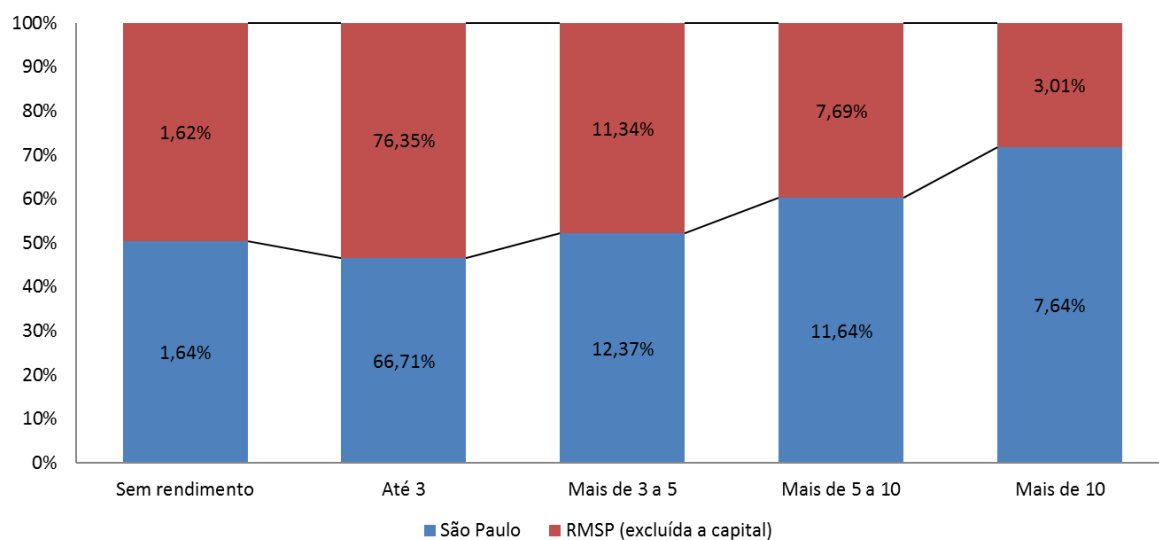


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2000; 2010) e RAIS/CAGED (MTE, 2015).

As disparidades intrametropolitanas no mercado de trabalho metropolitano continuaram também altas. O Gráfico 1.2 mostra as diferenças entre a renda associada ao trabalho das pessoas com mais de dez anos entre a cidade-polo (São Paulo) e o restante da região metropolitana de São Paulo no ano 2010. O Gráfico 1.3 separa os mesmos dados, mas comparando a Região do Grande ABC com a Região Metropolitana de São Paulo, excluindo o ABC.

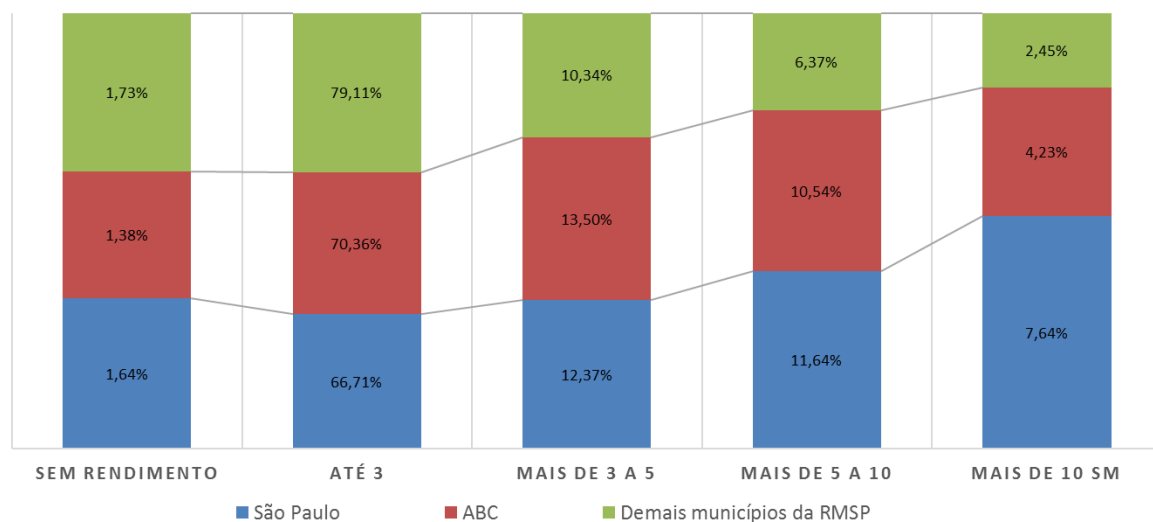
² Campanaro (2015) confirma essa tendência nas 15 regiões mais importantes do país (que são acompanhadas pelo Observatório das Metrôpoles).

Gráfico 1.2 - Rendimento das Pessoas de Dez Anos ou Mais de Idade, Ocupadas na Semana de Referência. Capital X O Restante da RMSP, 2010



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2010).

Gráfico 1.3 - Rendimento das Pessoas de Dez Anos ou Mais de Idade, Ocupadas na Semana de Referência. Região do Grande ABC, Capital X Os Demais Municípios da RMSP, 2010



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2010).

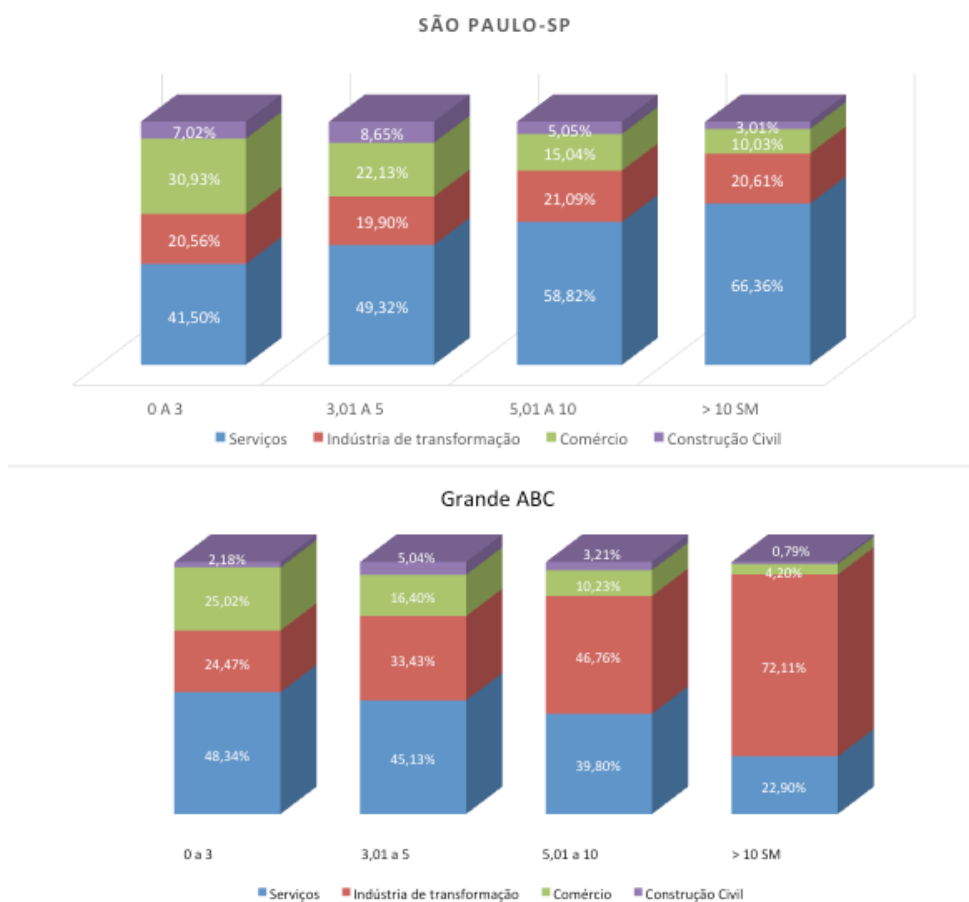
No Gráfico 1.2, percebe-se que a participação, no mercado de trabalho, das pessoas com mais de dez anos e com remuneração superior a dez salários mínimos (IBGE, 2010) é relativamente maior na capital do que no restante da RMSP. Esse aspecto remete a uma maior concentração de funções empresariais especializadas

na capital, como, por exemplo, as finanças, o marketing e a pesquisa e desenvolvimento, entre outras. Por outro lado, a parcela de pessoas com mais de dez anos que recebem uma remuneração de até três salários mínimos é relativamente maior no restante da Região Metropolitana quando comparada com a capital.

Quanto ao Gráfico 1.3, verificamos que a Região do Grande ABC tem uma participação no mercado de trabalho de pessoas com idade maior que dez anos e com uma remuneração de até três salários mínimos que está alinhada com a participação dessa parcela de trabalhadores nos demais municípios da Região Metropolitana de São Paulo. Isso reforça a hipótese de que a Região do Grande ABC ainda é marcada por indústrias com ocupações que não demandam alta escolaridade e/ou especialização e pela persistência da informalidade no mercado de trabalho. Ademais, a parcela de pessoas com mais de dez anos de idade trabalhando e ganhando mais do que dez salários mínimos na Região do Grande ABC elevam-se acima do nível dos demais municípios da RMSP, mesmo que seja uma diferença pequena.

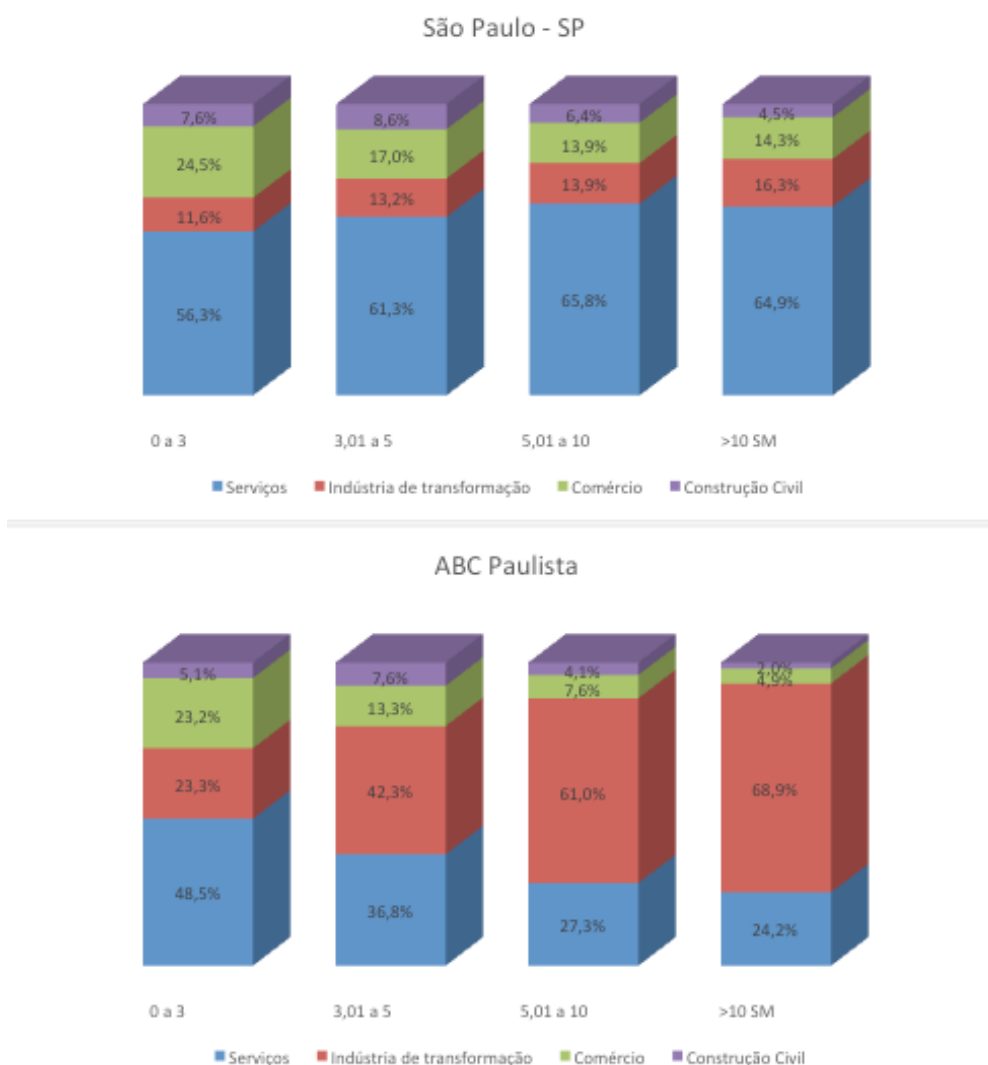
Nos Gráfico 1.4 apresentamos, para o ano 2000, um quadro geral do mercado de trabalho comparando a capital e a Região do Grande ABC. Os postos de trabalho com melhor remuneração na capital concentram-se nos serviços, enquanto na Região do Grande ABC esses mesmos postos encontram-se no segmento industrial. Mais especificamente, na capital, 66,36% dos postos de trabalho com remuneração maior que dez salários mínimos estão concentrados no segmento de serviços; na Região do Grande ABC, a indústria concentra 72,11% desses mesmos empregos. No Gráfico 1.5, ilustramos que esse cenário não se altera de forma significativa em 2013.

Gráfico 1.4 - Distribuição do Emprego Formal por Grande Setor e Nível de Remuneração no Ano 2000 – SP Capital X Região do Grande ABC



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Ministério do Trabalho e Emprego MTE/RAIS-CAGED (2015).

Gráfico 1.5 - Distribuição do Emprego Formal por Grande Setor e Nível de Remuneração no Ano 2013 – SP Capital X Região do Grande ABC

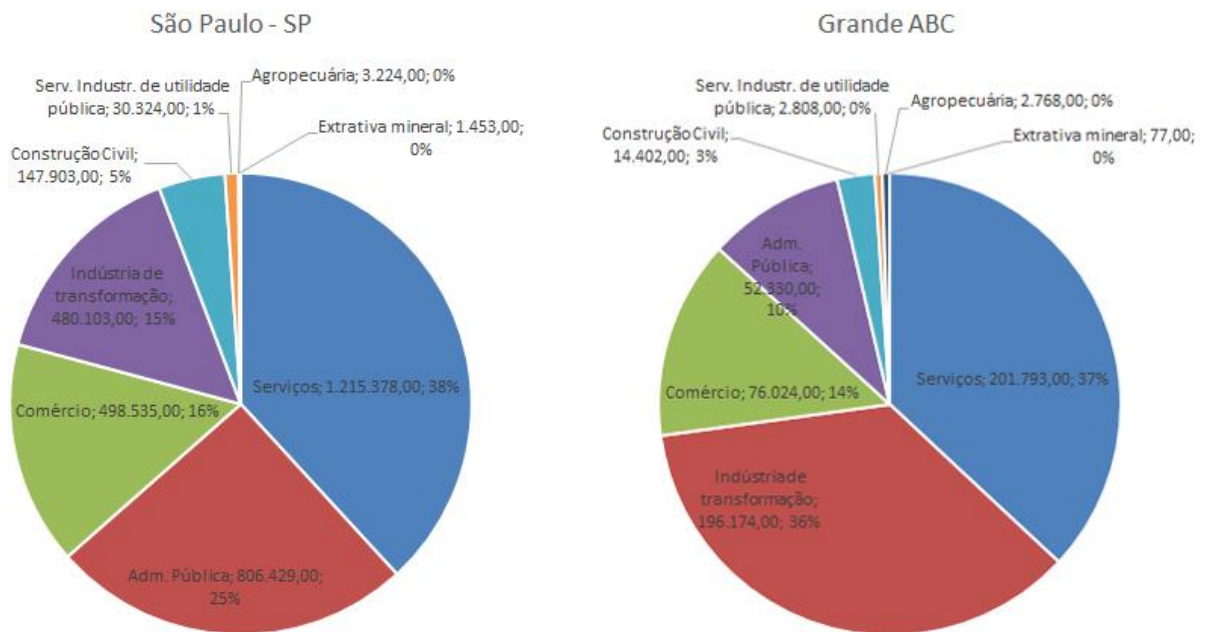


Fonte: Elaboração própria com base em dados do Ministério do Trabalho e Emprego MTE/RAIS-CAGED (2015).

Nos Gráficos 1.6 e 1.7, mostramos uma análise mais detalhada da distribuição setorial do emprego formal para os anos 2000 e 2013. Em 2000, aproximadamente um terço dos empregos na Região do Grande ABC (36%) encontrava-se no segmento industrial enquanto a mesma parcela (37%) estava empregada nos serviços. No mesmo ano, a capital diferenciava-se desse quadro principalmente considerando a participação mais expressiva do segmento da administração pública (25% do total dos empregos) e a presença relativamente menor da indústria (15%), sempre em comparação com o perfil do emprego na Região do Grande ABC. No que

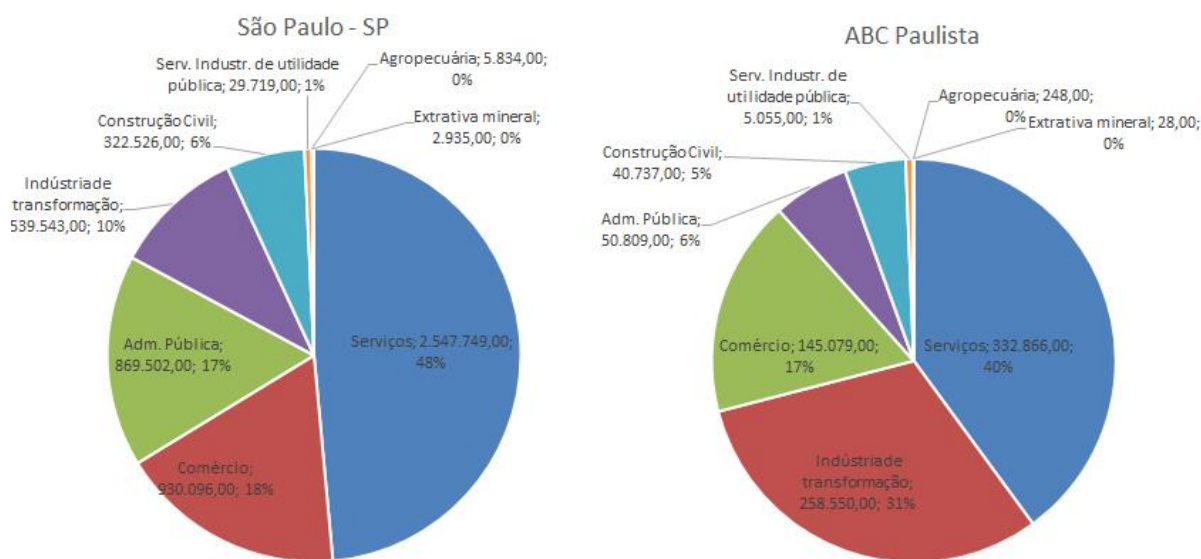
se refere ao emprego nessa Região, em 2013, a participação dos serviços no emprego total eleva-se ligeiramente em comparação com a do ano 2000 (de 37% para 40%), enquanto a parcela dos empregos industriais em comparação com o emprego total é reduzida com cinco pontos percentuais em relação à participação no ano 2000. Na capital, o emprego nos serviços em 2013 reflete a tendência de crescimento no setor terciário e alcança quase 50% do emprego na cidade (isto é, um crescimento de dez pontos percentuais em relação à participação do mesmo setor no ano 2000).

Gráfico 1.6 - Composição e Volume dos Empregos por Setor em 2000 – Capital X Região do Grande ABC



Fonte: Elaboração própria com base em dados do MTE/RAIS-CAGED (2015).

Gráfico 1.7 - Composição e Volume dos Empregos por Setor em 2013 – Capital X Região do Grande ABC

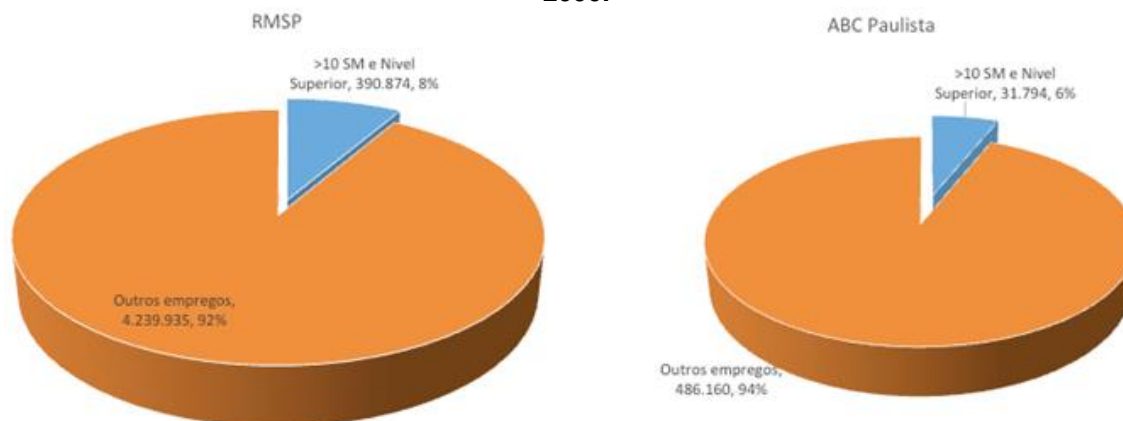


Fonte: Elaboração própria com base em dados do MTE/RAIS-CAGED (2015).

Outro ponto a ser destacado é a evolução do emprego qualificado, que, para nossos objetivos, definimos aqui como os postos de trabalho com remuneração maior do que dez salários mínimos e nível universitário completo. O número absoluto desses empregos não é apenas relativamente baixo, mas também tende a diminuir ao longo do período.³ Os Gráficos 1.8 e 1.9 apresentam um quadro sintético. Mais especificamente, no que se refere à Região do Grande ABC, o número de empregos qualificados – de acordo com referido critério – aumenta de 31.794 em 2000 para 33.786 em 2013, o que, entretanto, representa uma perda de dois pontos percentuais (de 6% para 4%) no total dos postos de trabalho na Região nesse mesmo período. A mesma tendência, isto é, pequenos aumentos em termos absolutos, mas perdas na relativa participação no total dos empregos gerados, ocorre na Região Metropolitana de São Paulo como um todo.

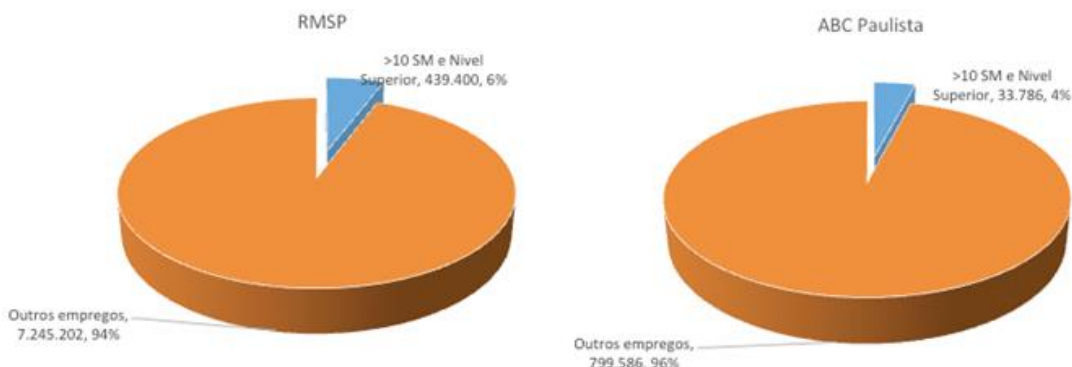
³ Cabe destacar que um mesmo levantamento para 15 regiões metropolitanas acabou reforçando esse quadro, isto é, a parcela dos empregos com remuneração acima de 10 salários mínimos e nível superior no total dos postos de trabalho formais tende a diminuir. (CAMPANARO, 2015).

Gráfico 1.8 - Participação dos Empregos com Nível Superior Completo e com Remuneração Maior do que Dez Salários Mínimos no Emprego Total - RMSP e Região do Grande ABC, Ano 2000.



Fonte: Elaboração própria com base em dados do RAIS-CAGED (2015).

Gráfico 1.9 - Participação dos Empregos com Nível Superior Completo e com Remuneração Maior do que Dez Salários Mínimos no Emprego Total - RMSP e Região do Grande ABC, Ano 2013.

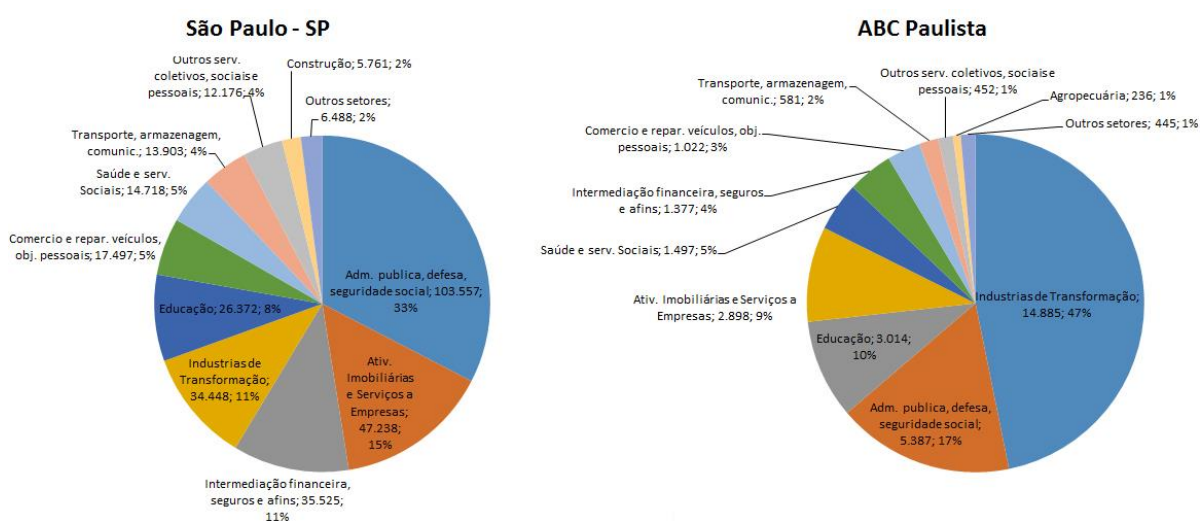


Fonte: Elaboração própria com base em dados do MTE/RAIS-CAGED (2015).

Nos Gráficos 1.10 e 1.11 apresentamos um quadro setorial dos empregos qualificados na capital e na Região do Grande ABC em 2000 e 2013. Em 2000, quase metade (47%) dos empregos com remuneração maior do que dez salários mínimos e com nível superior na Região do Grande ABC concentra-se na indústria. No mesmo ano, na capital, a administração pública, as atividades imobiliárias e os serviços a empresas agregam juntos 48% dos empregos qualificados. Em 2013, a participação do segmento industrial nos empregos qualificados nessa Região aumenta ainda

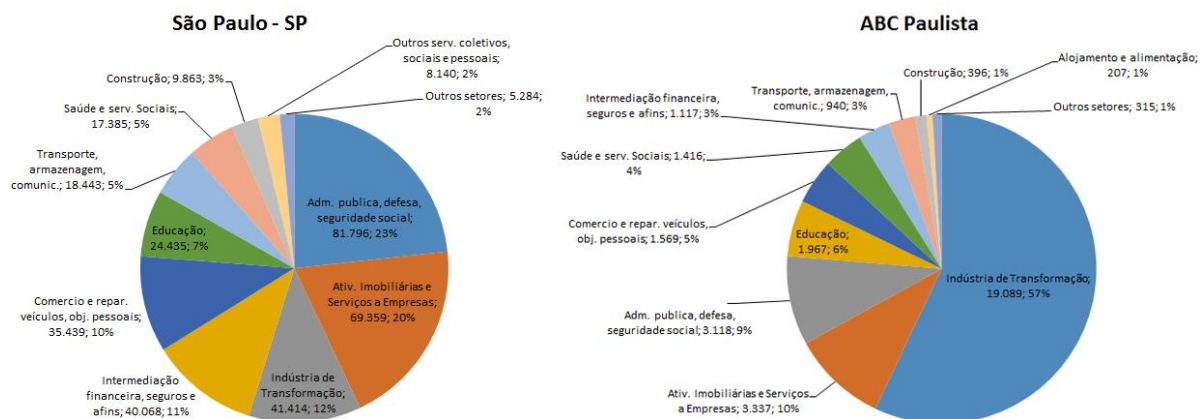
mais (isto é, de 47% para 57% dos empregos qualificados na Região nesse ano). Na capital São Paulo, cabe destacar o aumento da participação do segmento imobiliário e dos serviços de apoio a empresas (de 15% para 20%) enquanto as parcelas referentes à administração pública e à defesa diminuíram em dez pontos percentuais (isto é, de 33% para 23%).

Gráfico 1.10 - Participação dos Empregos com Remuneração Maior do que Dez Salários Mínimos e Nível Superior no Total dos Empregos de Acordo com o Perfil Setorial – São Paulo (Capital) e Região do Grande ABC, Ano 2010.



Fonte: Elaboração própria com base em dados do MTE/RAIS-CAGED (2015).

Gráfico 1.11 - Participação dos Empregos com Remuneração Maior do que Dez Salários Mínimos e Nível Superior no Total dos Empregos de Acordo com o Perfil Setorial – São Paulo (Capital) e Região do Grande ABC, Ano 2013.



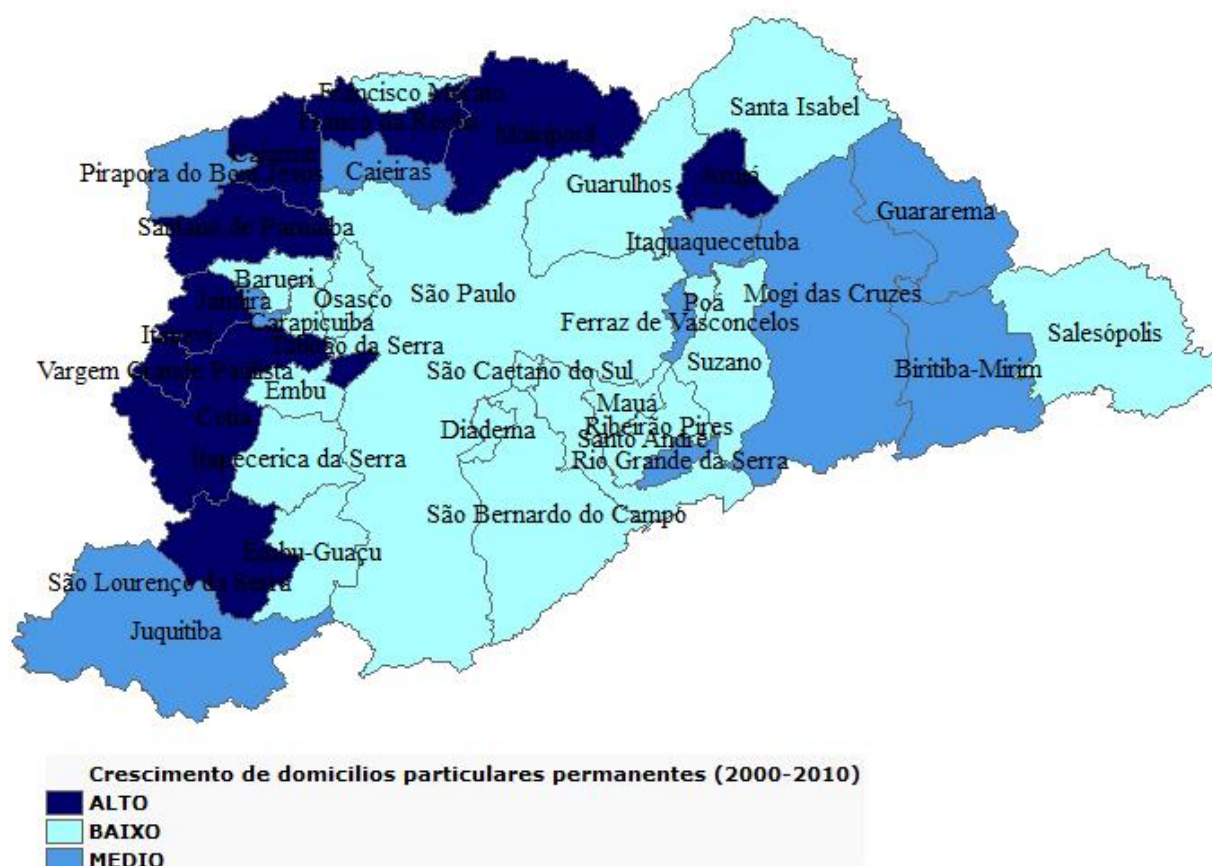
Fonte: Elaboração própria com base em dados do MTE/RAIS-CAGED (2015).

1.2 Condições de Urbanização

Nesta segunda Seção, apresentamos um panorama sintético das condições de urbanização na Região Metropolitana de São Paulo para referenciar e consubstanciar a análise mais detalhada acerca do impacto do PMCMV na Região do Grande ABC. A maior parte dos dados apresentados foram levantados do censo IBGE 2001 e 2010.

No Mapa 1.1 apresentamos a taxa geométrica de crescimento anual dos domicílios particulares permanentes no período 2000-2010 na Região Metropolitana de São Paulo.

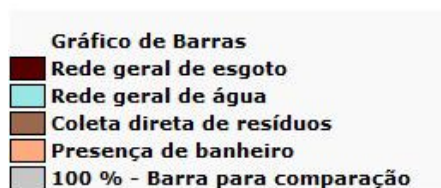
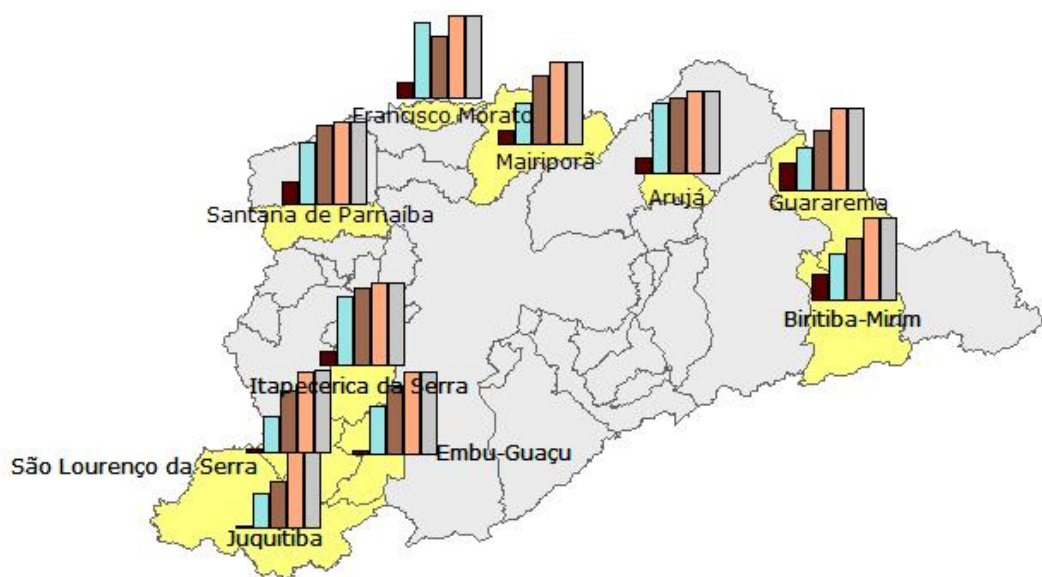
Mapa 1.1 - Taxa Geométrica de Crescimento Anual de Domicílios Particulares Permanentes – Região Metropolitana De São Paulo - 2000/2010



Fonte: Elaboração com base nos dados do Universo do Censo Demográfico (2000, 2010).

Nos Mapas 1.2 e 1.3, mostramos 20% dos municípios com os piores índices em termos de acesso à rede geral de esgotamento sanitário (para os anos 2000 e 2010), uma variável-chave e frequentemente um divisor de água na classificação das condições de urbanização dos municípios.⁴ Quando comparamos referidos dois Mapas percebemos que o crescimento mais acentuado dos domicílios ocorre nas cidades periféricas com as maiores deficiências em termos de acesso ao esgotamento sanitário (por exemplo, Juquitiba, Itapeçerica da Serra, Embu Guaçu etc.). O cenário sugere uma falta de alavancagem por parte do Estado e das Prefeituras sobre o planejamento e gestão do solo urbano-metropolitano e das redes de infraestrutura. O referido crescimento periférico ocorre frequentemente em direção aos mananciais e aumenta as contradições socioespaciais (FERRARA, 2013).

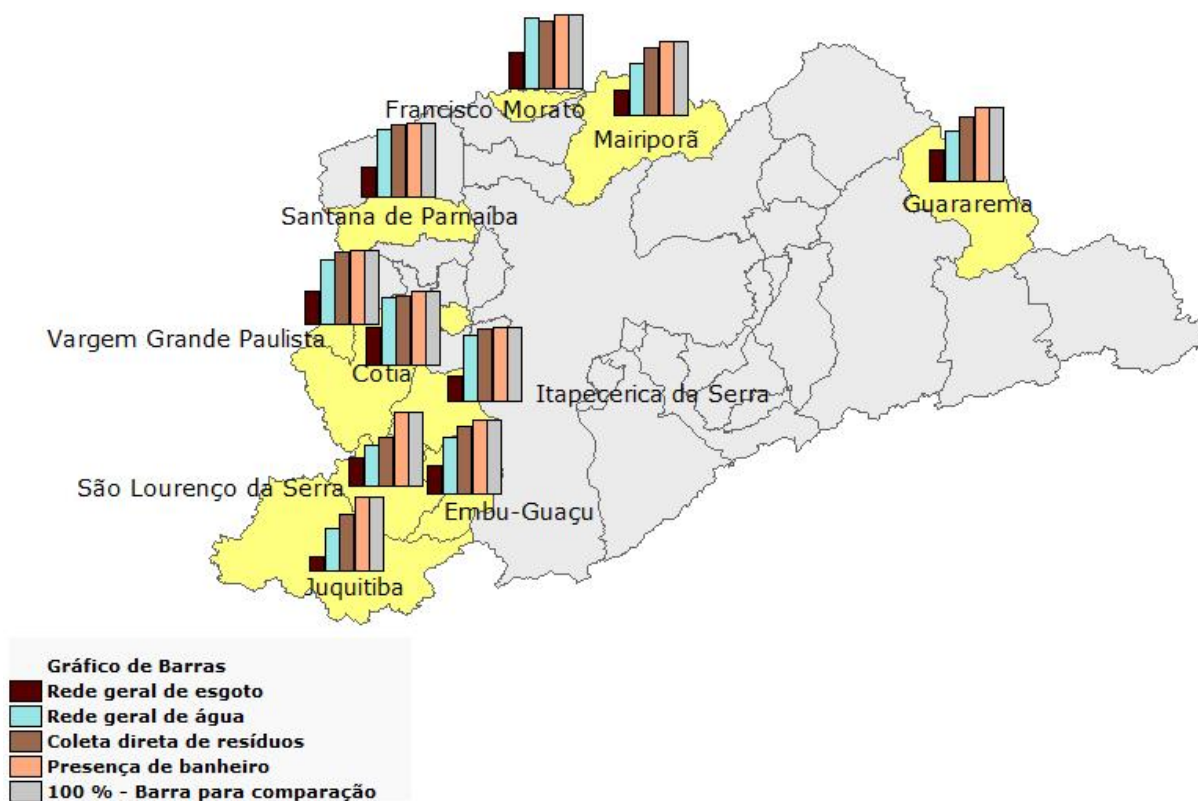
Mapa 1.2 - Acesso a Infraestrutura Urbana nas Cidades com 20% dos Piores Índices de Acesso a Rede Geral de Esgotamento - Região Metropolitana São Paulo - Ano 2000



⁴ Os municípios da Região Metropolitana de São Paulo foram classificados de acordo com o quintil referente ao acesso à rede de esgotamento. Isto é, os mapas 1.2 e 1.3 mostram, para os anos 2000 e 2010, os 20% dos municípios com a pior performance quanto ao acesso à rede de esgoto.

Fonte: Elaboração com base nos dados do Universo do Censo Demográfico de 2000.

Mapa 1.3 - Acesso a Infraestrutura Urbana nas Cidades com 20% dos Piores Índices de Acesso a Rede Geral de Esgotamento - Região Metropolitana São Paulo - Ano 2010

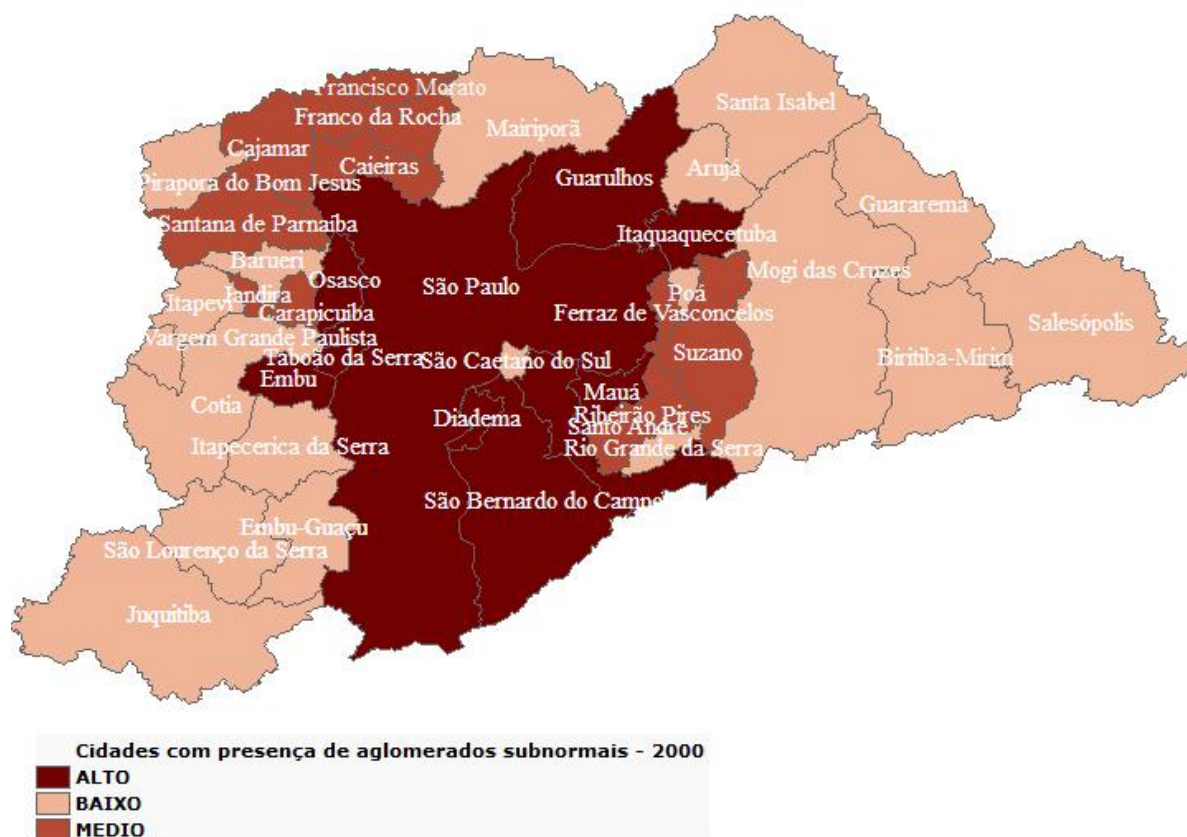


Fonte: Elaboração com base nos dados do Universo do Censo Demográfico de 2010.

Os Mapas 1.4 e 1.5 mostram, para os anos 2000 e 2010, que o descompasso entre o crescimento do número de domicílios particulares permanentes e a oferta de infraestrutura urbana também se reflete na persistência dos assentamentos precários nos municípios mais centrais, assim como sua proliferação na periferia da área metropolitana.⁵ Por exemplo, um crescimento expressivo de assentamentos precários no período considerado ocorre em cidades como Franco da Rocha e Santana de Paranaíba.

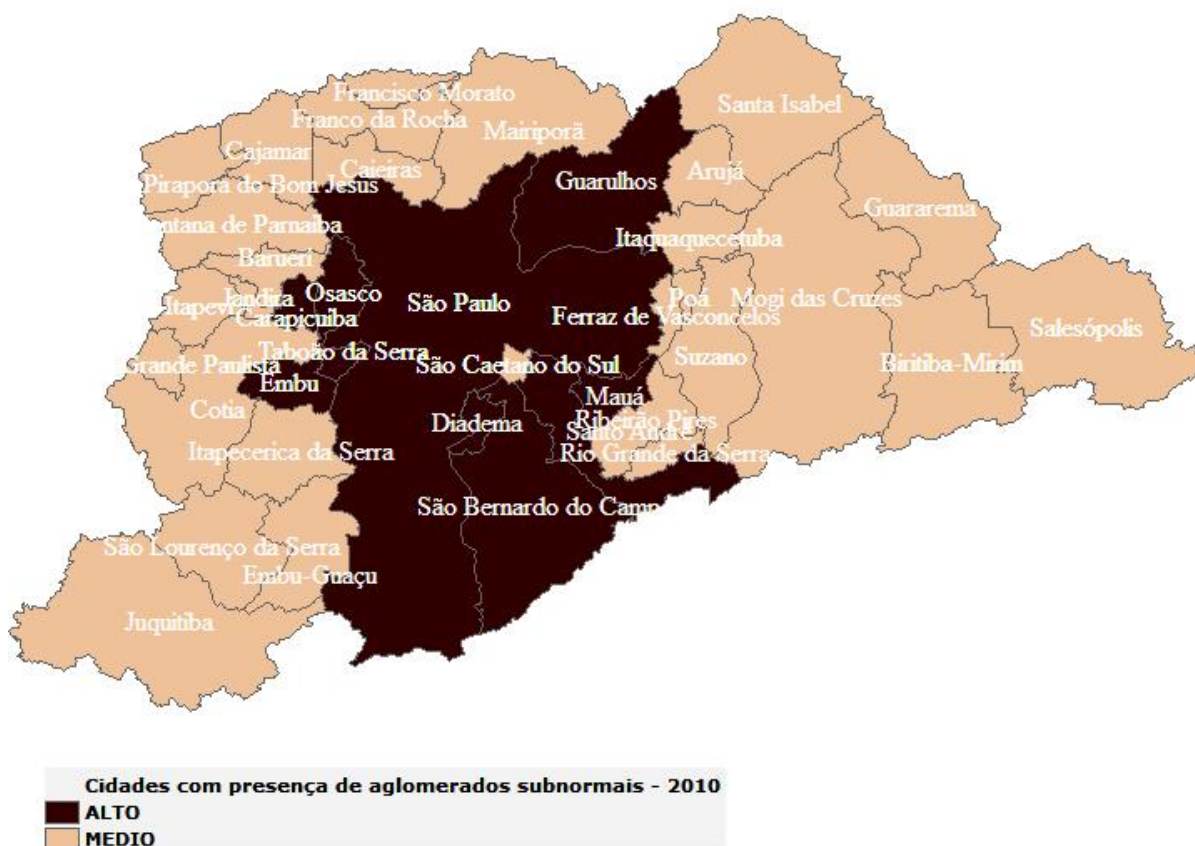
⁵ A interpretação de dados históricos sobre a evolução dos assentamentos precários no período 2000-2010 deve ser feita com cautela em função do aperfeiçoamento no registro desse tipo de assentamento, conforme método elaborado em parceria entre o Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CEBRAP) e o Ministério das Cidades, em 2007, e aplicado no último Censo de 2010 (IBGE, 201). De acordo com essa abordagem, o Censo de 2000 sistematicamente subestimou o número de favelas no Brasil. Para uma explicação detalhada e pioneira ver Pasternak (2008).

Mapa 1.4 - Cidades com Presença Alta ou Muito Alta de Aglomerados Subnormais - Região Metropolitana de São Paulo - Ano 2000



Fonte: Elaboração com base nos dados do Estudo Aglomerados Subnormais do Censo Demográfico de 2000.

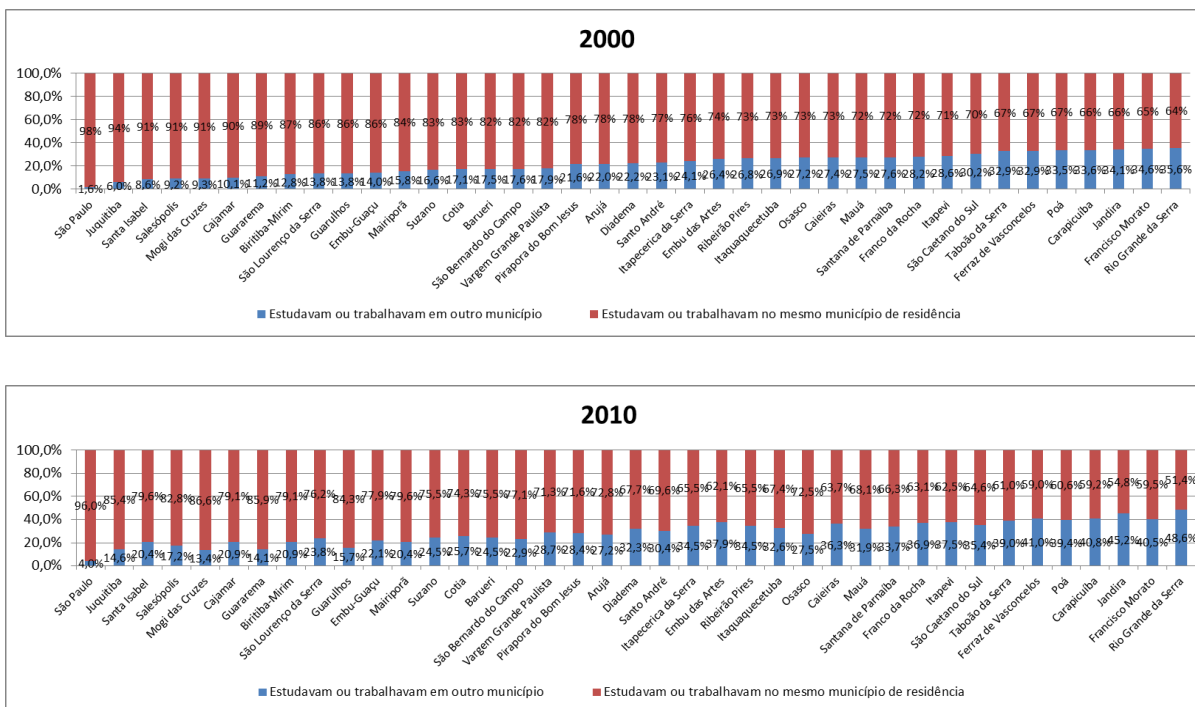
Mapa 1.5 - Cidades com Presença Alta ou Muito Alta de Aglomerados Subnormais - Região Metropolitana de São Paulo - Ano 2010



Fonte: Elaboração com base nos dados do Estudo Aglomerados Subnormais do Censo Demográfico de 2010.

No Gráfico 1.12 sintetizamos a evolução e a geografia dos movimentos pendulares associados a motivos de trabalho e/ou estudo na Região Metropolitana de São Paulo entre 2000 e 2010, de acordo com o destino da viagem (isto é, dentro ou fora do município de residência). Com poucas exceções, verificamos que a parcela dos deslocamentos pendulares para fora do limite do próprio município no total das viagens por motivo de estudo/trabalho aumentou na maioria das cidades da Região Metropolitana de São Paulo.

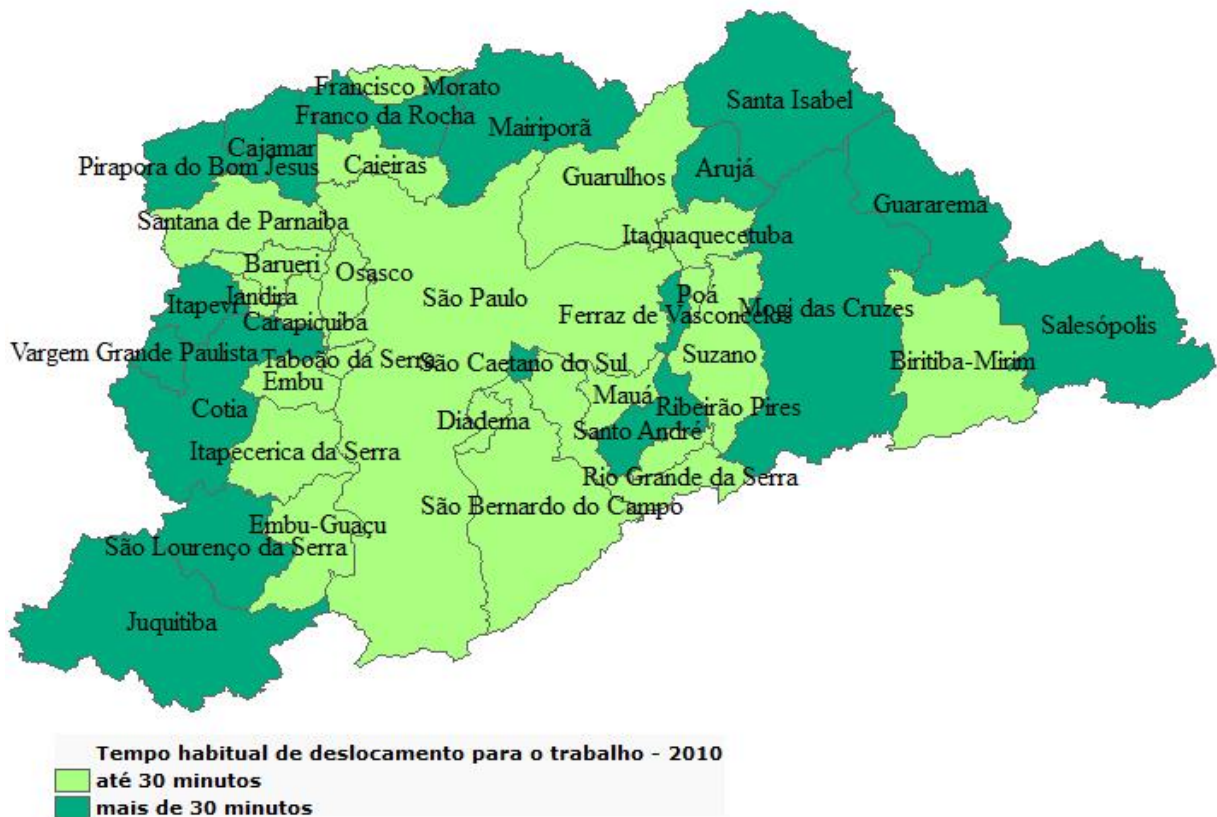
Gráfico 1.12 - Demanda por Mobilidade – Percentual da População por Deslocamento para Trabalho/Estudo – Região Metropolitana de São Paulo - 2000 e 2010



Fonte: Elaboração com base nos dados da Amostra do Censo Demográfico de 2000 e 2010.

Além disso, com base em uma análise detalhada de uma das questões que consta no formulário do Censo de 2010, percebe-se que, na maioria dos municípios da periferia, o tempo associado aos deslocamentos é superior a meia hora (Mapa 1.6).

Mapa 1.6 - Tempo de Deslocamento para Trabalho/Estudo - Região Metropolitana de São Paulo – 2010



Fonte: Elaboração com base nos dados da Amostra do Censo Demográfico de 2010.

O Gráfico 1.12 e o Mapa 1.6 mostram um crescimento dos deslocamentos diários por motivo de estudo ou de trabalho, assim como o tempo associado a esses movimentos pendulares. O cenário sugere que a política do uso e ocupação do solo não consegue articular o local de moradia, o emprego e atividades complementares como estudo e lazer.⁶

A Tabela 1.1 sintetiza algumas informações para a Região do Grande ABC. Apesar dos avanços que ocorreram na política urbana e habitacional na Região em torno da construção do direito à cidade e habitação, a partir dos anos 80, em vários municípios (Diadema, Mauá, São Bernardo do Campo e Santo André), ainda verificamos a presença persistente de assentamentos precários.

⁶ O cenário repete-se nas quinze áreas metropolitanas analisadas por Campanaro (2015).

Tabela 1.1 - Condições de Urbanização na Região do Grande ABC. Indicadores Seletivos

CONDIÇÕES DE URBANIZAÇÃO (IBGE)											
	Total de Domiciliários particulares			Abastecimento de água		Destino de lixo - Coleta direta		Esgotamento - Rede		Aglomerados Subnormais	
	2000	2010	Evolução	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Diadema	98.140	117.344	1,80%	99%	99%	94%	96%	93%	97%	22%	21%
Mauá	98.965	125.348	2,39%	98%	99%	97%	97%	76%	90%	17%	18%
Ribeirão Pires	28.264	33.844	1,82%	92%	95%	97%	98%	82%	81%	1%	3%
Rio Grande da Serra	9.722	13.191	3,10%	90%	95%	92%	98%	59%	61%	0%	0%
SA	185.461	215.617	1,52%	97%	98%	96%	94%	91%	95%	9%	11%
SBC	198.031	239.174	1,91%	97%	98%	92%	87%	86%	89%	19%	18%
SCS	43.415	50.492	1,52%	100%	100%	100%	99%	100%	100%	0%	0%

Fonte: IBGE (2000; 2010).

Em síntese, o panorama apresentado nesta Seção mostra avanços gerais nas condições de urbanização no período considerado (2000-2010), também em função de uma trajetória de políticas urbanas e habitacionais com recorte redistributivo no país e na Região. Mesmo assim, serviços urbanos essenciais como tratamento de esgoto continuam deficientes, até mesmo em regiões metropolitanas relativamente abastadas como a de São Paulo. Além disso, o crescimento acentuado do número de domicílios permanentes em municípios metropolitanos com infraestrutura deficiente e dos movimentos pendulares para motivos de estudo e/ou trabalho, assim como a persistência e/ou crescimento dos assentamentos precários em várias cidades da RMSF e Região do Grande ABC sugerem a fragilidade do sistema de planejamento em escala urbana e metropolitana.

É nesse contexto que precisamos situar o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

2 RMS, REGIÃO DO GRANDE ABC E A REESTRUTURAÇÃO DO CIRCUITO IMOBILIÁRIO-FINANCEIRO

2.1 Apresentação do Problema

Conforme já apontado por um conjunto de autores, a partir dos anos 90, o mercado imobiliário-financeiro brasileiro passou por uma série de transformações impulsionadas pela atuação do Estado (regulação, investimentos) sobre o ambiente construído (ROYER, 2014; SHIMBO, 2012; FIX, 2011; BOTELHO, 2012). Não é objetivo deste relatório, entretanto, retomar a discussão acerca das relações imbricadas entre a regulação e atuação do Estado e o chamado complexo imobiliário-financeiro.

Contudo, cumpre ressaltar que, principalmente a partir da desestruturação do Estado Nacional-Desenvolvimentista e do Sistema Financeiro de Habitação nos anos 80, ocorreram mudanças importantes. Os aspectos mais destacados na literatura são: (i) a criação do Sistema Financeiro Imobiliário em 1997; (ii) o fortalecimento institucional do sistema de financiamento por meio de medidas como a alienação fiduciária; (iii) a flexibilização das regras referente à aplicação dos recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) ao longo da década de 2000; (iv) a regulamentação da abertura do segmento na bolsa de valores (2006/2007); e (v) o lançamento do próprio Programa Minha Casa Minha Vida (2009).

O objetivo específico deste Capítulo é explorar como as referidas transformações na atuação do Estado sobre o complexo financeiro-imobiliário também afetaram a dinâmica do mercado imobiliário na Região Metropolitana de São Paulo, em geral, e na Região do Grande ABC, em particular.

Considerando esse objetivo, apresentamos um conjunto de dados sobre os lançamentos imobiliários que ocorreram na Região no período de 2000-2011, organizados de acordo com a fonte de financiamento assim como a sede, o tamanho e a estrutura de financiamento da empresa incorporadora (capital aberto X capital fechado). Os dados foram obtidos no sistema de informações sobre lançamentos imobiliários da Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio (EMBRAESP).

Argumentamos que, no referido período, encontramos dois pontos de inflexão na trajetória do mercado imobiliário na Região do Grande ABC. O primeiro ocorre

nos anos 2006/2007, período que marca a abertura do setor para o mercado de capitais, enquanto o segundo refere-se ao lançamento do próprio PMCMV.

Na sequência, apresentamos os dados dos lançamentos no período 2000-2011 e geramos algumas hipóteses preliminares sobre como as mudanças na estratégia estatal de regulação e financiamento, no período considerado, influenciaram as dinâmicas do mercado imobiliário na região.

Isso serve também como ponto de partida, nos próximos Capítulos, para uma análise mais detalhada dos próprios empreendimentos que foram lançados e executados no âmbito do PMCMV na Região do Grande ABC.

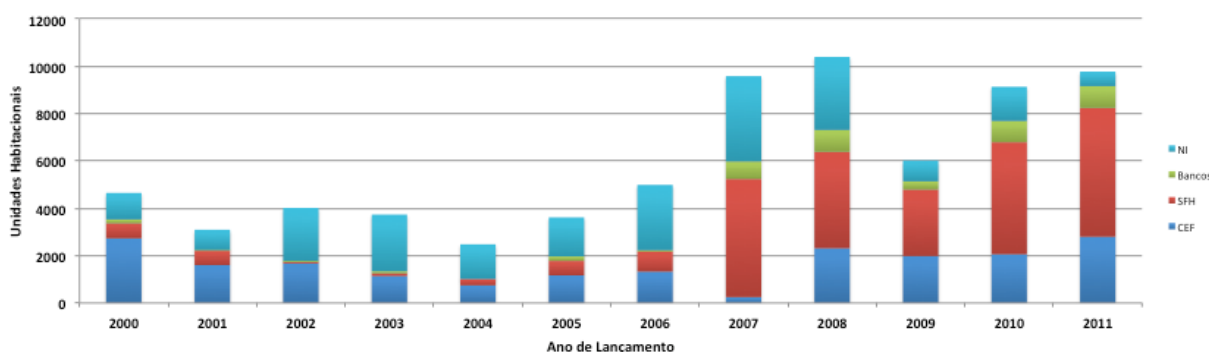
2.2 Lançamentos por Financiamento

No Gráfico 2.1, apresentamos os lançamentos de acordo com a fonte de financiamento, isto é, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), a Caixa Econômica Federal (CEF) – essas duas fontes complementares dentro da lógica do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do FGTS –, o sistema brasileiro de poupança e empréstimos (SBPE) – alinhado com a lógica do sistema de financiamento do mercado –, os bancos particulares e os casos não informados – isto é, aqueles providos por recursos não governamentais de financiamento.

A parcela expressiva deste último segmento relaciona-se com a utilização de fontes não governamentais de financiamento, principalmente com recursos próprios da empresa e/ou financiamento do empreendimento mediante o pagamento antecipado de prestações pelos clientes durante o período de construção. Tal ideia é reforçada ao analisarmos a queda sistêmica desse padrão de financiamento no total dos lançamentos ao longo da década: enquanto no período 2003-2006 o financiamento próprio representava mais da metade dos lançamentos, a participação dessa modalidade de financiamento no total de lançamentos cai para menos de um terço em 2011. Em outras palavras, quando os financiamentos institucionais-estatais foram retomados – em um primeiro momento a partir da retomada do ciclo macroeconômico e, posteriormente, com o lançamento do PMCMV, em 2009 – era de se esperar que o autofinanciamento diminuísse paulatinamente sua participação no financiamento total dos projetos.

Um dos destaques da evolução dos lançamentos residenciais é o salto que ocorre entre 2006-2007, principalmente em função do aumento da atividade do SFH. Mais especificamente, verificamos um crescimento de 846 unidades lançadas em 2006, para 4.988, em 2007. Os bancos privados também ampliaram a carteira de unidades financiadas, o que se reflete, no mesmo período, no aumento de 60 para 741 unidades lançadas. Além disso, a escala do mercado na Região do Grande ABC passou por uma transformação significativa, considerando que o número de lançamentos aumenta de 4.992 unidades, em 2006, para 9.584 unidades no ano seguinte. Conforme mencionamos, o período (2006-2007) marca a consolidação de uma regulamentação que norteia a abertura do capital das empresas do setor no mercado de capitais.

Gráfico 2.1 - Número de Unidades Habitacionais Lançadas na Região do Grande ABC, Segundo a Fonte de Financiamento (2000/11)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da EMBRAESP (2011).

2.3 Lançamento por Estrutura de Financiamento, Tamanho e Sede das Empresas Incorporadoras

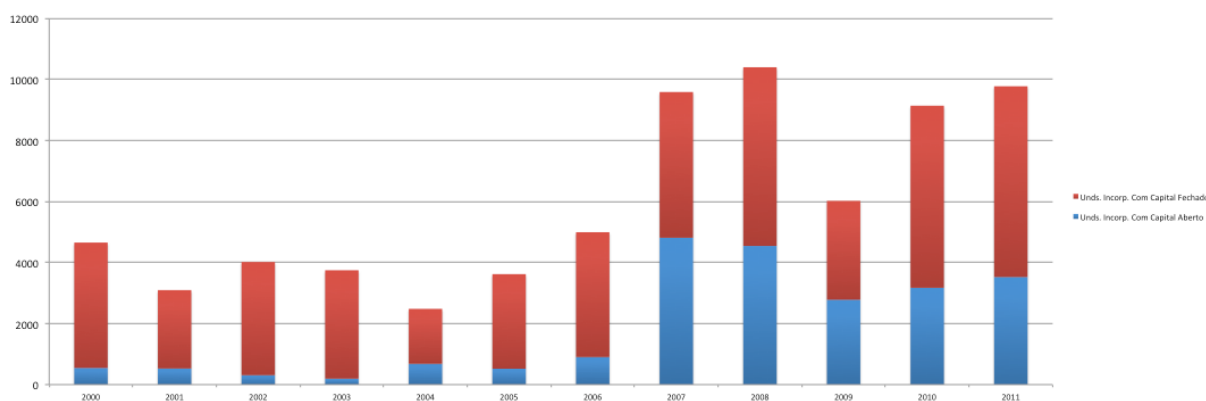
No Gráfico 2.2 apresentamos os lançamentos de acordo com a estrutura de financiamento da empresa incorporadora responsável pelo lançamento, seja essa de capital aberto ou fechado.

A tendência reforça o quadro mencionado no Gráfico anterior. Até 2007, a participação dos lançamentos efetuados por incorporadoras com capital aberto no total dos lançamentos na Região do Grande ABC estava sistematicamente abaixo de 25%, excetuando-se o ano de 2004, que apresentou um número absoluto muito

baixo de lançamentos nessa Região. A partir do ano 2007, a referida participação aumenta para mais que 50% e, em momento algum, fica inferior a 33%.

Outro destaque no Gráfico 2.2 é que, à primeira vista, as empresas com capital aberto apresentam uma maior capacidade de resposta aos incentivos encadeados a partir do lançamento do PMCMV e da retomada da macroeconomia brasileira no ano 2010: enquanto as empresas de capital aberto aumentam o número de lançamentos de 3.240 em 2009, para 5.965 em 2010, as de capital fechado apresentam um aumento menor no mesmo período, qual seja, de 2.780, para 3.524 unidades lançadas.

Gráfico 2.2 - Número de Unidades Habitacionais Lançadas na Região do Grande ABC, Segundo o Tipo de Capital da Incorporadora (2000/2011)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da EMBRAESP (2011).

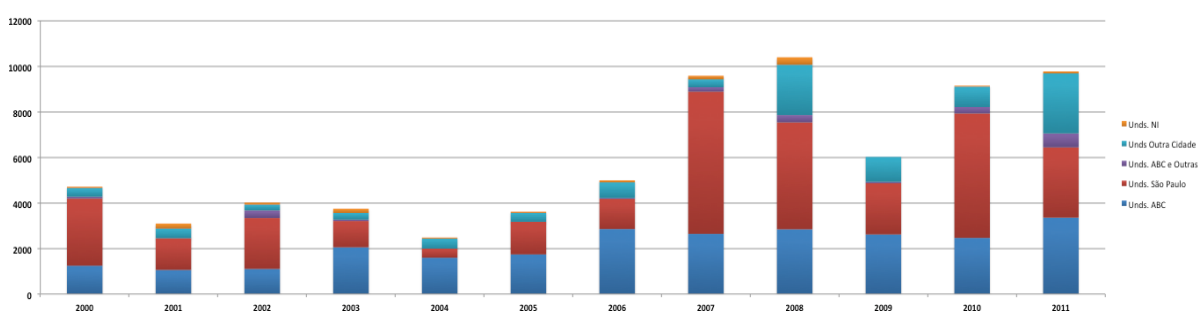
O Gráfico 2.3 mostra os lançamentos de acordo com a sede geográfica da incorporadora, isto é, se a sede da empresa incorporadora se localiza na Região do Grande ABC, na Cidade de São Paulo, em outras cidades ou se o lançamento é coordenado por uma aliança de empresas locais (da Região do Grande ABC) e empresas externas.

No ano de 2007, a participação dos lançamentos efetuados por empresas incorporadoras com sede na capital no total dos lançamentos na Região do Grande ABC aumenta para quase dois terços em comparação com uma participação mais modesta desse segmento nos anos anteriores. Esse dado reforça a hipótese de haver uma correlação, no mercado imobiliário da Região do Grande ABC, entre a

crescente atuação de empresas com capital aberto (Figura 2.2) e a de empresas com sede na Cidade de São Paulo (Figura 2.3). Isso porque estas últimas foram responsáveis por 1.322 lançamentos no ano 2006, enquanto no ano seguinte, essa escala aumentou para 6.244 unidades.

Cabe destacar que os incorporadores com sede em São Paulo apresentam uma oscilação maior no número de unidades lançadas em comparação com as empresas locais. Por exemplo, as empresas localizadas na capital lançam um número recorde de 6.244 unidades em 2007, enquanto o número cai de forma expressiva nos dois anos seguintes (para 4.694 unidades em 2008 e 2.247 unidades em 2009). No ano de 2010, marcado pela recuperação macroeconômica, o número de lançamentos dessas empresas cresce novamente para um patamar expressivo de 5.466 unidades, principalmente em função dos estímulos macroeconômicos e do PMCMV no segmento de construção civil. A oscilação no número de lançamentos das empresas da Região do Grande ABC é menor: no período entre 2006 e 2011, a diferença entre o menor e maior número de unidades lançadas nunca supera o patamar de 734 unidades.

Gráfico 2.3 - Número de Unidades Habitacionais Lançadas na Região do Grande ABC, Segundo Sede Geográfica da Incorporadora (2000/2011).



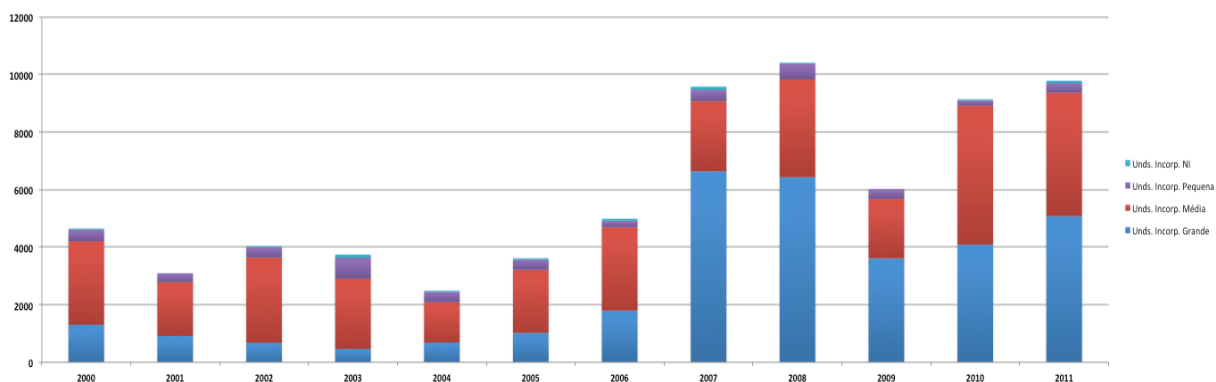
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da EMBRAESP (2011).

No Gráfico 2.4 apresentamos os lançamentos de acordo com o porte da incorporadora (grande, média, pequena).⁷ Em todos os anos até 2006, a participação

⁷ Conforme Hoyler (2014), de acordo com a classificação adotada pelo sistema da EMBRAESP: “São eles: pequenos incorporadores, que lançaram individualmente valor inferior a R\$ 50 milhões no período e apenas 1 ou 2 empreendimentos (representam 65,9% do total de empresas); os médios produtores (33,3% do total), com uma produção entre R\$ 50 milhões e R\$ 2 bilhões, e os grandes incorporadores (0,8% do total), que lançaram individualmente entre R\$ 2 bilhões e R\$ 23 bilhões”.

das grandes incorporadoras é sempre menor do que um terço do total dos lançamentos na Região do Grande ABC. A partir do ano 2007, o *market share*, ou seja, a parcela do mercado detida pelas grandes empresas, aumenta para mais da metade do total dos lançamentos na Região e, no período 2007-2009, alcança dois terços do total do mercado na Região do Grande ABC.

Gráfico 2.4 - Número de Unidades Habitacionais Lançadas na Região do Grande ABC, Segundo Tamanho da Incorporadora (2000/2011)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da EMBRAESP (2011).

Nos Gráficos 2.5; 2.6; 2.7 e 2.8, buscamos relacionar as dinâmicas apresentadas anteriormente com a evolução dos preços dos lançamentos no período 2000-2011. Os preços por metro quadrado de área útil foram padronizados em *preços reais* do ano de 2011, de acordo com o Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).⁸

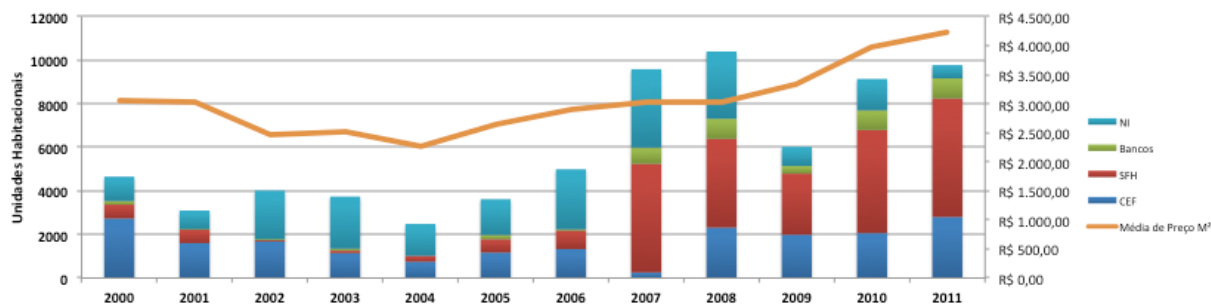
Nesse sentido, podemos destacar dois períodos: (i) entre os anos de 2000 e 2004, quando presenciamos uma queda de R\$ 3.000,00/m² para aproximadamente R\$ 2250,00/m² de área útil; e (ii) a partir do ano 2004, quando verificamos um aumento sistemático desse último patamar para valores em torno de R\$ 4250,00/m² de área útil em 2011.

A partir de 2004, o aumento na escala do mercado regional (de 6.000 lançamentos em 2004, para mais que 11.000 unidades lançadas no ano de 2011) e o ingresso de novos *players* (grandes empresas-incorporadoras, frequentemente

⁸ A taxa geométrica de crescimento anual do IGP-DI/FGV no período 2000-2010 foi de 9,64%. De acordo com o método da EMBRAESP, essa foi a taxa utilizada para ajustar os preços históricos dos lançamentos para chegar aos valores em 2011.

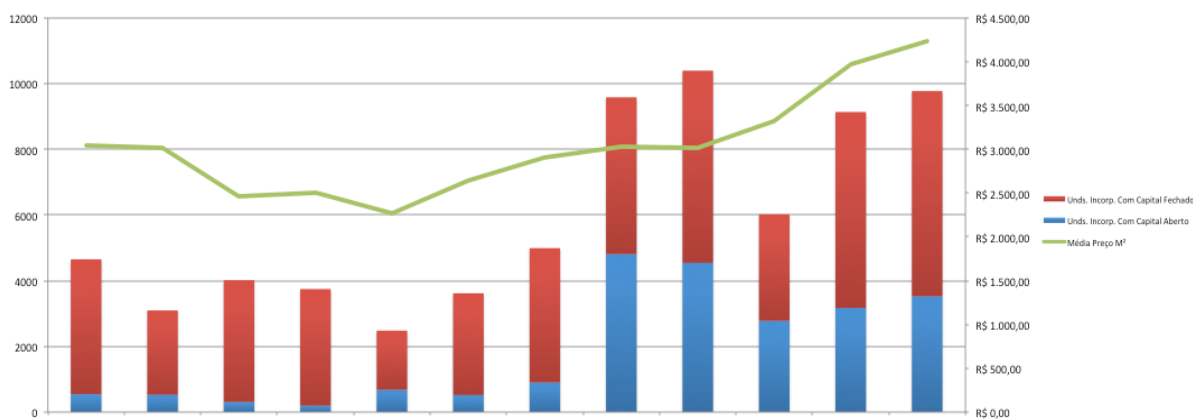
com sede na Cidade de São Paulo e com capital aberto na bolsa de valores) acompanham a tendência de aumentos sistemáticos nos preços imobiliários.

Gráfico 2.5 - Número de Unidades Habitacionais Lançadas na Região do Grande ABC, Segundo Fonte de Financiamento e Variação de Preços por M² Útil (R\$) (2000/2011).



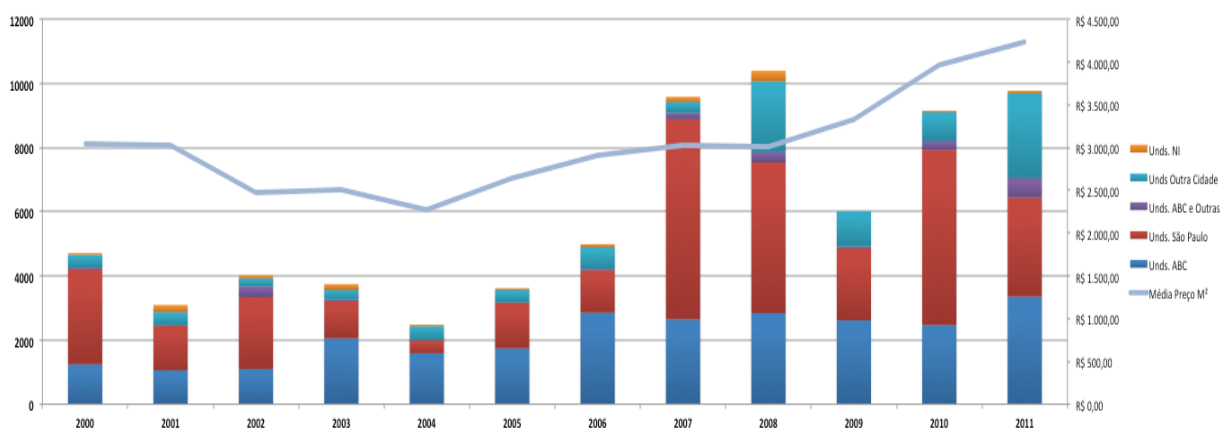
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da EMBRAESP (2011).

Gráfico 2.6 - Número de Unidades Habitacionais Lançadas na Região do Grande ABC, Segundo Tipo de Capital da Incorporadora e Variação de Preços por M² Útil (R\$) (2000/2011).



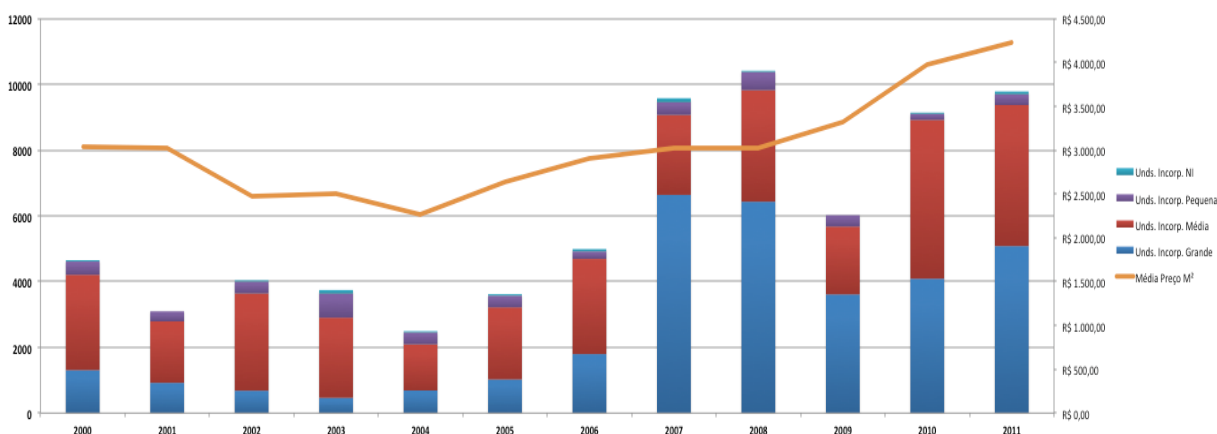
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da EMBRAESP (2011).

Gráfico 2.7 - Número de Unidades Habitacionais Lançadas na Região do Grande ABC, Segundo Sede da Incorporadora e Variação de Preços por M² Útil (R\$) (2000/2011).



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da EMBRAESP (2011).

Gráfico 2.8 - Número de Unidades Habitacionais Lançadas na Região do Grande ABC, Segundo Tamanho da Incorporadora e Variação de Preços por M² Útil (R\$) (2000/2011).



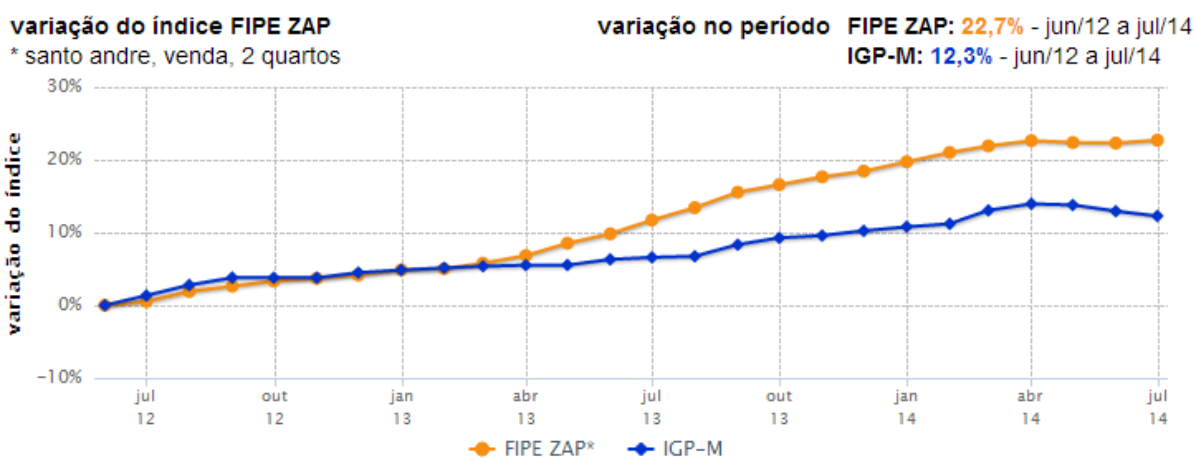
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da EMBRAESP (2011).

2.4 FIPEZAP

Também foram coletados dados do Índice FipeZap, cobrindo o período de tempo após 2011 até julho de 2014. A Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), ligada ao Departamento de Economia da Universidade de São Paulo (USP), e a empresa privada ZAP elaboraram um índice FipeZap de preços dos imóveis residenciais anunciados, calculado com base na localização (bairro), o número de dormitórios e a área útil das unidades. Apresentamos a variação dos preços nos Gráficos 2.9 a 2.17. Em todas as cidades da Região do Grande ABC e todos os

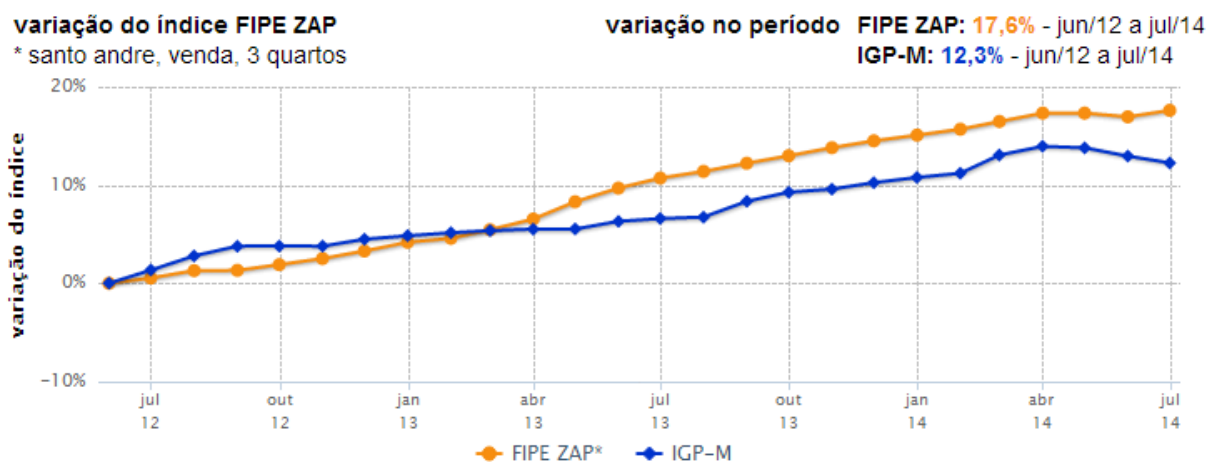
segmentos (dois, três e quatro dormitórios), no período entre julho de 2012 até julho de 2014, a variação dos preços de acordo com o índice FIPE-ZAP está acima da evolução da inflação conforme Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M). A tendência geral verificada é um aumento do descompasso entre o preço imobiliário e a inflação ao longo desse período.

Gráfico 2.9 - Variação de Preços em Santo André (2 Dormitórios. Junho de 2012 a Julho de 2014)



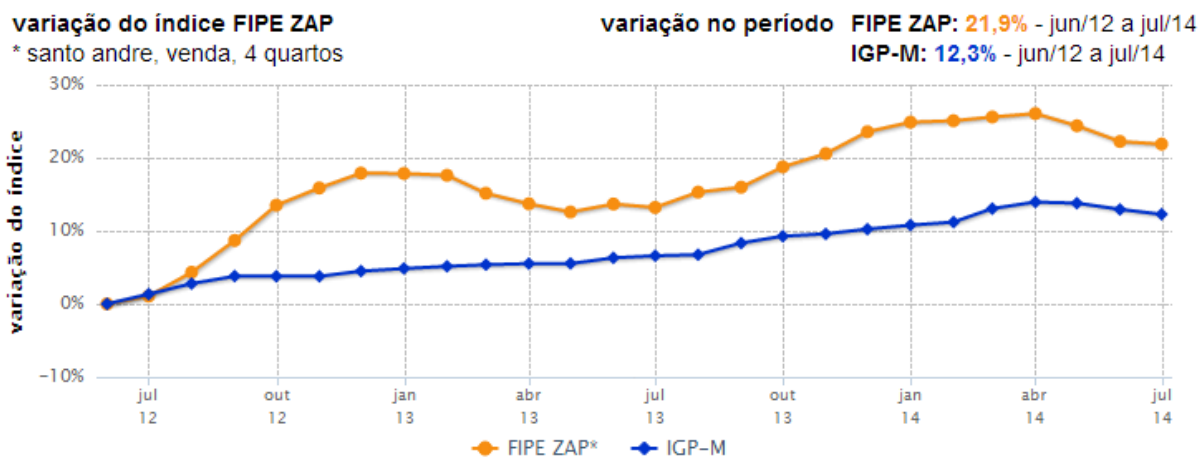
Fonte: Fipe Zap (2015).

Gráfico 2.10 - Variação de Preços em Santo André (3 Dormitórios. Junho de 2012 a Julho de 2014)



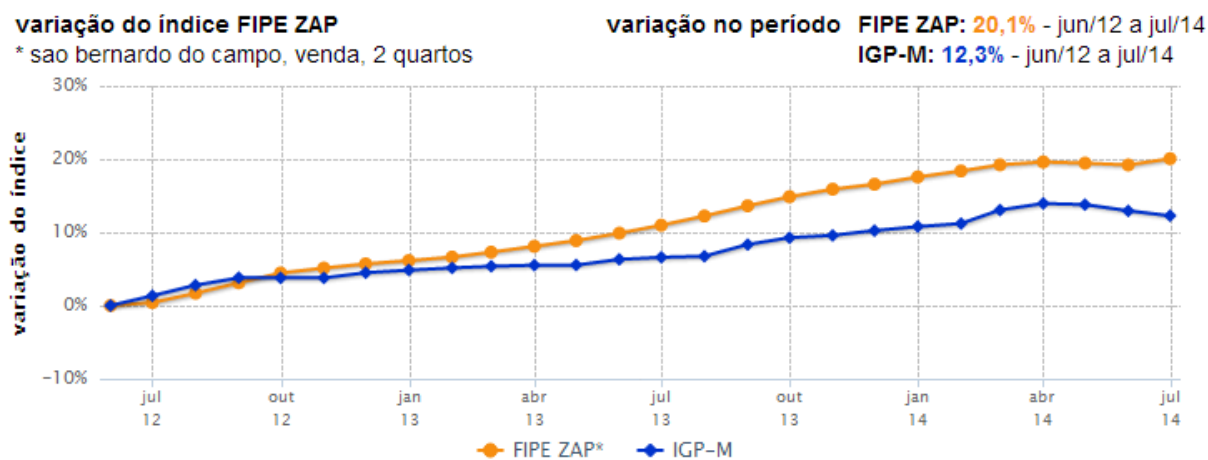
Fonte: Fipe Zap (2015).

Gráfico 2.11 - Variação de Preços em Santo André (3 Dormitórios. Junho 2012 a Julho de 2014)



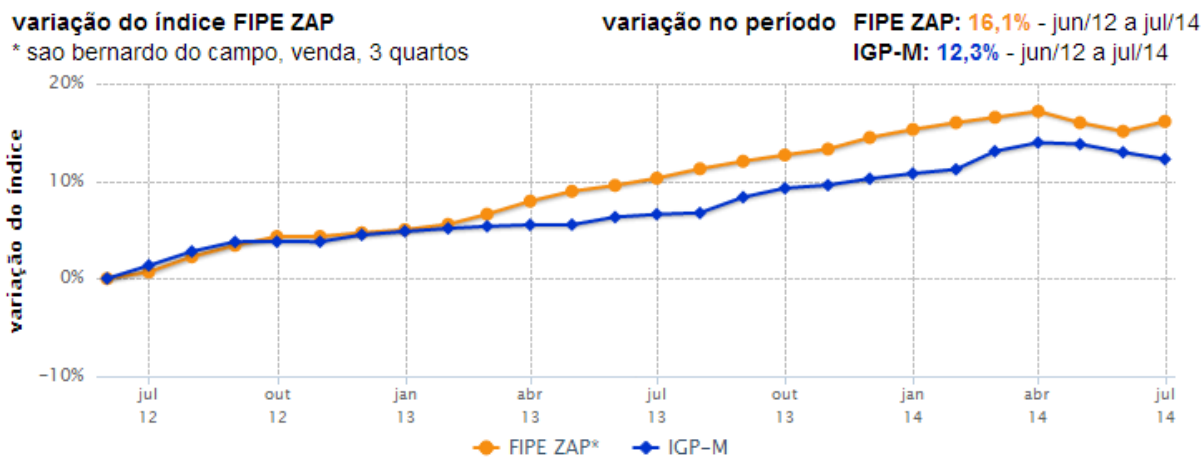
Fonte: Fipe Zap (2015).

Gráfico 2.12 - Variação de Preços em São Bernardo do Campo (2 Dormitórios. Junho de 2012 a Julho de 2014)



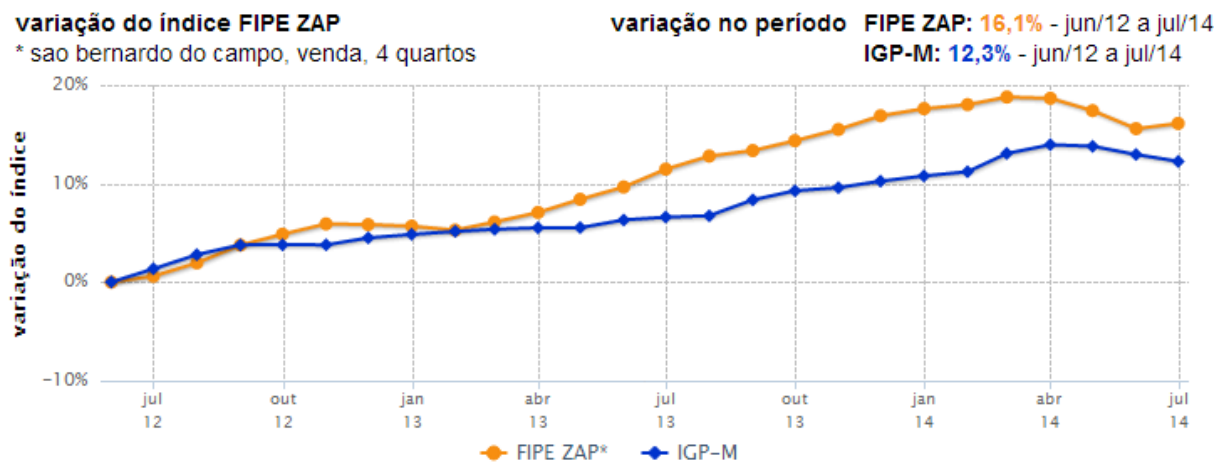
Fonte: Fipe Zap (2015).

Gráfico 2.13 - Variação de Preços em São Bernardo do Campo (3 Dormitórios. Junho de 2012 a Julho de 2014)



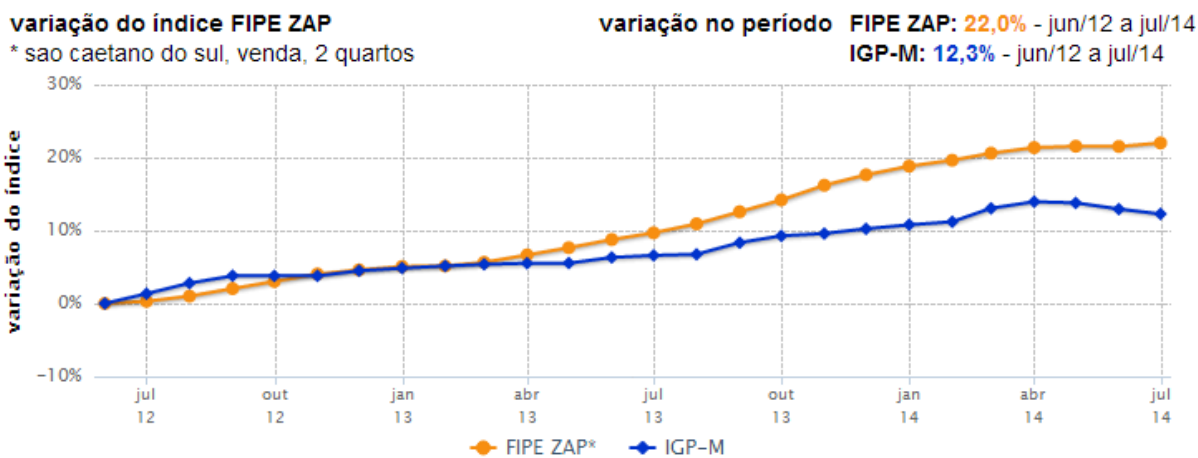
Fonte: Fipe Zap (2015).

Gráfico 2.14 - Variação de Preço em São Bernardo do Campo (4 Dormitórios. Junho de 2012 a Julho de 2014)



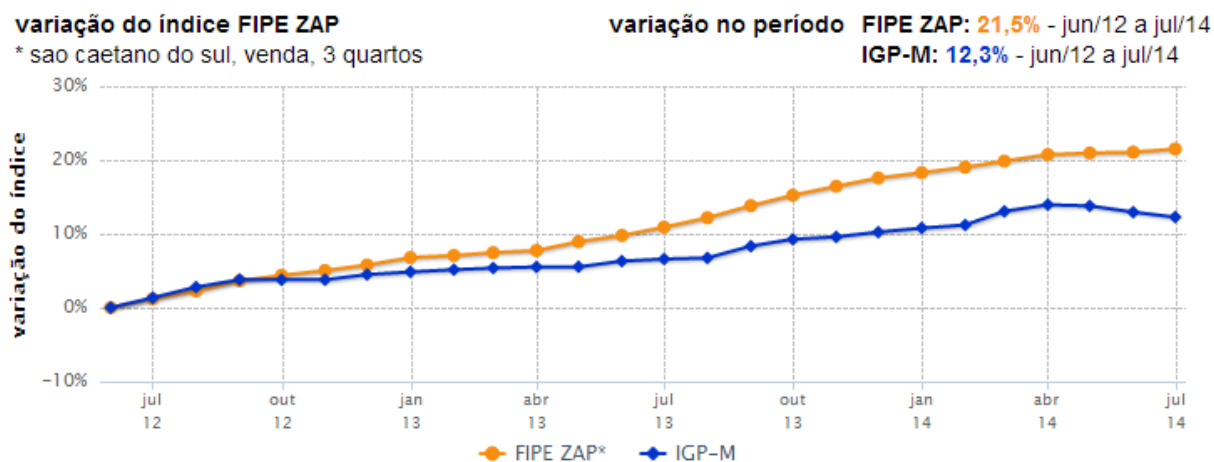
Fonte: Fipe Zap (2015).

Gráfico 2.15 - Variação de Preços em São Caetano do Sul (2 Dormitórios. Junho de 2012 a Julho de 2014).



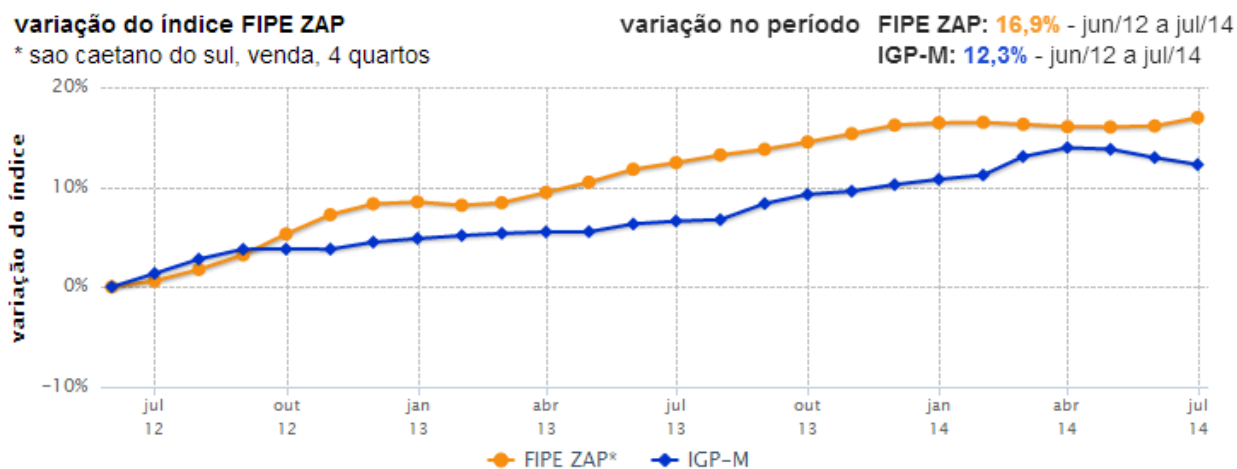
Fonte: Fipe Zap (2015).

Gráfico 2.16 - Variação de Preços em São Caetano do Sul (3 Dormitórios. Junho de 2012 a Julho de 2014).



Fonte: Fipe Zap (2015).

Gráfico 2.17 - Variação de Preços em São Caetano do Sul (4 Dormitórios. Junho de 2012 a Julho de 2014).



Fonte: Fipe Zap (2015).

2.5 Balanço Preliminar

Os dados apresentados nesta Seção apenas proporcionam uma primeira exploração do significado e da direção da dinâmica imobiliária em curso na Região do Grande ABC. Mostram ainda que o complexo financeiro-imobiliário regional passa por uma mudança qualitativa e quantitativa que não pode ser dissociada das transformações mais amplas no modo de regulação e atuação do Estado sobre o ambiente construído, de um lado, e, de outro, as estratégias e projetos dos agentes empresariais (proprietários de terra; construtoras e incorporadoras locais; grandes empresas com sede fora da Região do Grande ABC com capital registrado na bolsa de valores etc.). Mais especificamente, nos anos de 2006/2007, *portanto, antes do lançamento do PMCMV*, verificamos um aumento de escala assim como uma diversificação dos agentes que atuam no complexo financeiro-imobiliário da região (empresas de grande porte; empresas com sede fora da Região do Grande ABC e com capital aberto no mercado de capitais). Ao mesmo tempo, as empresas locais (incorporadores de médio porte com sede na Região do Grande ABC) mantêm

participação significativa e articulam alianças estratégicas com incorporadoras-construtoras externas.⁹

Os dados também apontam para uma tendência geral de aumento nos preços imobiliários no pós-2006 que é apenas reforçada pelo lançamento do PMCMV. Na Seção 5.1 exploramos de maneira mais aprofundada o perfil dos empreendimentos lançados no âmbito do PMCMV (nas Faixas I, II, III).¹⁰

Por fim, cabe explorar as implicações desse panorama de aquecimento no mercado imobiliário no período considerado para a distribuição funcional de renda na região, isto é, a distribuição da renda sobre os fatores de produção (capital, trabalho e proprietários de terra).

Nesse sentido, um exercício interessante é comparar os dados sobre o crescimento da massa salarial que apresentamos no Capítulo anterior (RAIS/CAGED) com a evolução dos preços dos lançamentos na região, no período 2000-2010. Na Tabela 2.1 abaixo resumimos o resultado dessa comparação. Tendo em vista que os preços imobiliários foram deflacionados com o IGP-DI, utilizamos esse mesmo índice para calcular a evolução anual da massa salarial. Considerando o período 2000-2010, a Tabela mostra um descompasso, em termos reais, entre a evolução da massa salarial e os preços dos novos lançamentos. Para ilustrar, enquanto um comprador assalariado em Diadema perdeu quase 25% de seu poder aquisitivo no período 2000-2010¹¹, o preço por metro quadrado de um apartamento de dois dormitórios aumentou, no mesmo período, quase 15%, implicando em uma perda real de 40% no período considerado.¹² O mesmo padrão de descompasso entre a massa salarial e os preços dos novos lançamentos repete-se nas demais cidades da região, particularmente em municípios como Santo André.

⁹ Os dados apontam que as empresas incorporadoras com sede na Região do Grande ABC mantêm, a partir do ano de 2006 (o ciclo ascendente), um volume mínimo de lançamento de 2.500 unidades ao ano. O referido quadro é compatível com a análise de Sígolo (2014) que mostra a emergência de alianças estratégicas e as complementaridades entre empresas locais e externas.

¹⁰ Existem segmentos (ou produtos) semelhantes antes do lançamento do PMCMV (por exemplo, Fundo de Arrendamento Residencial – FAR). No Capítulo 4 exploramos de modo mais aprofundado o perfil da produção imobiliária do PMCMV na região.

¹¹ Isto é, $((1-0,026)^{10}-1) \times 100\% = 23,16\%$.

¹² Isto é, $((1+0,014)^{10}-1) \times 100\% = 14,92\%$

Tabela 2.1 - Crescimento da Massa Salarial (Nominal e Real – RAIS/CAGED) em Comparação com o Crescimento Anual do Preço/M² Útil (Nominal/Real) dos Lançamentos (2000/2010) (EMBRAESP).

Cidade	% Massa Salarial nominal anual (2000/10)	Preço/m ² Real (2000/10)			IGP-DI (FGV)	% Massa salarial real anual	Preço/m ² real (anual)		
		2 dorm.	3 dormi.	4 dorm.			2 dorm.	3 dorm.	4 dorm.
Diadema	6,8%	15,5%	12,6%	-	9,6%	-2,6%	1,4%	1,2%	-
Mauá	5,7%	6,9%	56,2%	-	9,6%	-3,6%	0,7%	4,6%	-
Santo André	6,5%	40,0%	44,2%	104,4%	9,6%	-2,9%	3,4%	3,7%	7,4%
São Caetano do Sul	7,3%	-3,3%	31,7%	38,4%	9,6%	-2,1%	-0,3%	2,8%	3,3%
São Bernardo do Campo	6,5%	32,9%	20,0%	41,3%	9,6%	-2,8%	2,9%	1,8%	3,5%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do MTE/RAIS-CAGED (2015) e IBGE (2000, 2010).

3 CENTRALIDADES REGIONAIS-METROPOLITANAS: METODOLOGIA DE TRABALHO E CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO DO GRANDE ABC

Também consideramos importante para a caracterização geral da Região do Grande ABC, como subsídio preliminar para a compreensão da produção do PMCMV nesta Região, um estudo de sua estrutura urbana geral, por meio da determinação das áreas de centralidades regionais-metropolitanas.

Uma parcela significativa da literatura sobre a avaliação dos impactos do PMCMV sobre o espaço urbano-metropolitano tem ressaltado a localização periférica da produção habitacional, afastada dos centros de emprego e deficiente em termos de acesso à infraestrutura urbana e a equipamentos públicos como escolas e hospitais. Com o objetivo de introduzir essa discussão para nossa análise do impacto do Programa sobre a Região do Grande ABC, apresentamos neste terceiro Capítulo os pressupostos metodológicos que norteiam o debate sobre centralidades (e a falta de centralidades), em geral, e as centralidades existentes na Região do Grande ABC, em particular. O Capítulo presta-se ainda ao aperfeiçoamento da caracterização geral da Região do Grande ABC como subsídio preliminar para a compreensão da produção do PMCMV nas áreas de centralidades regionais.

Enquanto na Seção 3.1 definimos o conceito de centralidade, na Seção 3.2.e 3.3 apresentamos uma metodologia para quantificar as diversas escalas de centralidades com intuito de aplicá-la no caso específico da Região do Grande ABC.

3.1 O Conceito de Centralidade

O termo “centralidade” é usado com frequência na literatura urbana para referir-se a uma das características das cidades. No entanto, sua definição é pouco precisa.

Esse termo aparece, inclusive, no Anexo IV da Portaria do Ministério das Cidades nº 168, de 12 de abril de 2013, que determina, entre outras questões, que deverá ser avaliada, pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades, a concepção urbanística dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, ou conjunto de empreendimentos contíguos, a partir de 1.500 unidades

habitacionais. No referido documento deverá constar, entre outros elementos, o “mapa do município ou da região do município, com indicação de escala gráfica e norte, apresentando: localização do empreendimento; malha urbana; sistema viário principal; principais centralidades de comércios e serviços; e polos geradores de emprego. ” (BRASIL, 2013). Embora as áreas de centralidade sejam listadas como um dos elementos para a avaliação da inserção urbana dos empreendimentos, a Portaria não define, com precisão, o termo. Com base no texto, pode-se deduzir que há uma associação entre as centralidades e as atividades de comércio e serviços.

A ideia subjacente ao termo centralidade é que determinadas localizações urbanas têm posição de destaque e importância em relação às demais, sendo considerados pontos de polarização na estrutura urbana e/ou metropolitana. Centralidades referem-se não somente aos centros urbanos no sentido tradicional, mas também a certas áreas na estrutura urbana que, em razão de fatores locais e disponibilidade de acessibilidade e infraestrutura, se transformam em locais de produção e consumo, e, em escala crescente, passam a apresentar maior densidade e concentração diversificada de empregos, comércio e serviços públicos e privados, que exploram as complementaridades positivas entre si.

As razões para o protagonismo de determinadas áreas nas cidades podem ser encontradas em Singer (1982) que destaca que, nas cidades, em razão de sua imensa concentração de pessoas, que exercem as mais diferentes atividades, o solo urbano é disputado por inúmeros usos (industriais, comerciais, de serviços, institucionais e residenciais) e que essa disputa pauta-se pelas regras do jogo capitalista, fundamentada na propriedade privada do solo e que distingue vantagens locais, auferindo vantagens de acesso a serviços e infraestrutura e também lucros. O autor ainda advoga:

A procura por espaço, na cidade, é formada por empresas, por indivíduos ou por entidades que atendem às necessidades de consumo coletivo. A procura das empresas objetiva o uso do espaço para realizar ou atividades produtivas (secundárias ou terciárias) ou atividades de circulação comercial, financeira etc. Do ponto de vista das empresas, cada ponto do espaço urbano é único, no sentido de proporcionar determinado elenco de vantagens que influem sobre seus custos. Indústrias de grande porte, que servem ao mercado regional ou nacional, necessitam

sobretudo de muito espaço e de serviços de infraestrutura: energia, transporte, água etc. Indústrias pequenas, que servem ao mercado local, precisam principalmente de acesso ao comércio que distribui seus produtos. Estabelecimentos comerciais precisam se localizar junto aos competidores, em zonas onde a clientela está habituada a fazer suas compras. Cada cidade maior tem zonas de comércio atacadista especializado em tecidos, confecções, componentes eletrônicos etc. O estabelecimento de shopping centers junto a zonas residenciais criou um novo padrão de localização do comércio varejista. Certas empresas têm consideráveis vantagens em se aglomerar, pois isso facilita a comunicação entre elas. Não é por outro motivo que a maior parte das sedes de bancos, de companhias de seguro, de grandes sociedades por ações etc., se encontram no chamado “distrito” de cada cidade. O agrupamento de grandes estabelecimentos fabris em distritos industriais tem a mesma explicação (SINGER, 1982, p. 24).

Originalmente, as cidades tinham, geralmente, um centro principal no qual se localizavam os principais órgãos da administração pública e privada, religiosas, financeiras, o comércio varejista de luxo, cinemas, teatros etc. Esse centro principal possuía, em alto grau, todos os serviços urbanos e ao seu redor localizavam-se as zonas residenciais da população mais rica, sendo que os demais serviços irradiavam-se do centro à periferia, tornando-se cada vez mais escassos à medida que a distância do centro aumentava. Contudo, “na medida em que a cidade vai crescendo, centros secundários de serviços vão surgindo em bairros, que formam novos focos de valorização do espaço urbano.” (SINGER, 1982, p. 30).

No Brasil, a partir dos anos 70, com as mudanças nas economias urbanas, começou-se a observar o progressivo deslocamento das áreas residenciais, sobretudo das elites, para outros setores fora do centro principal, possibilitado, principalmente, pelo automóvel e os meios de transporte de massa, seguido por um deslocamento sequencial e seletivo de fábricas, residências, escritórios, armazéns, comércio varejista, serviços públicos e outras atividades urbanas. O espaço e a vida urbana tornaram-se crescentemente fragmentados, não somente em termos de uso do solo, mas também em termos de classes sociais, raças e etnias.

Essas novas dinâmicas espaciais caracterizam-se não apenas pelo reforço das áreas centrais de negócios (os chamados *Central Business Districts* – CBD), mas também pela suburbanização das atividades empresariais e de escritórios. Os

CBD continuam a concentrar os serviços prioritários, as atividades altamente qualificadas e estratégicas, as funções comerciais (distribuição e *marketing*), a pesquisa científica, pesquisa aplicada e desenvolvimento, bem como as funções estratégicas financeiras e de gestão. Entretanto, as atividades de produção e administração, que necessitam de informações menos complexas, mais repetitivas e padronizadas, podem ser descentralizadas espacialmente, tanto para o interior da metrópole, quanto para outras cidades, reduzindo os custos de produção e despesas gerais. Dessa maneira, paralelamente ao fortalecimento dos CBD, há um deslocamento seletivo de atividades para os subúrbios, especialmente aquelas que necessitam e podem se localizar próximas às áreas residenciais de seu público-alvo, transformando as áreas metropolitanas em estruturas espaciais policêntricas e multifuncionais.

Portanto, o crescimento do território metropolitano não é mais por “dilatação concêntrica”, isto é, o aumento da extensão espacial de uma estrutura de zonas concêntricas a partir de área central, mas por integração ao seu funcionamento cotidiano, de espaços cada vez mais afastados, permitidos pelo uso do automóvel e dos transportes coletivos de massa. Os estudos constatam que, em vários países, a cidade difusa assumiu grandes dimensões, podendo compreender regiões inteiras (SOJA, 2000). As cidades organizam-se agora por meio de redes de conexões e não mais por redes de territórios, o que dificulta a delimitação do território metropolitano, visto que a “geografia” da metrópole muda em função das redes que se considera. A dispersão metropolitana da atividade produtiva tem gerado processos de periurbanização, policentrismo e cidade difusa (DEMATTEIS, 1998). Por isso, a metrópole contemporânea cada vez mais tende a apresentar uma estrutura multinuclear e multifuncional, em substituição à antiga polarização entre centro e periferia, existindo, em seu interior, vários pontos que exercem a função de subcentros ou, até mesmo, as chamadas “áreas de centralidade”.

3.2 Como Identificar as Áreas de Centralidade?

De acordo com Fonseca (2009), o trabalho de Villaça, de 1978¹³, pode ser considerado o pioneiro no estudo das centralidades no Município de São Paulo. Tendo por referência o trabalho dos geógrafos cariocas publicado em 1967, o objetivo principal do autor foi identificar e avaliar o porte dos diversos subcentros e a distribuição territorial de suas respectivas redes. Villaça utilizou o termo subcentro para designar certos pontos da metrópole, em alguns bairros predominantemente residenciais, onde se desenvolveram, com intensidade e complexidade, muitos dos serviços até então encontrados apenas na área central. Para Villaça:

[...] uma das principais características do subcentros é a diversidade de estabelecimentos e a dosagem equilibrada dos mesmos, se diferenciando, portanto, dos núcleos comerciais especializados, isto é, daqueles que apresentam excepcional participação (não necessariamente predominância) de um certo tipo de loja ou serviço. Pode-se dizer, então, que uma área caracteriza-se como um subcentro quando apresenta estabelecimentos de comércio e serviços em quantidade, variedade e porte significativos. Assim, por definição, o subcentro está relacionado ao setor terciário, não guardando, necessariamente, relação com a distribuição das atividades industriais, visto que essas têm outra lógica de distribuição no espaço urbano¹⁴. (VILLAÇA, 1978 apud FONSECA, 2009, p. 11).

Fonseca (2009) ainda destaca que, segundo Villaça (1978), uma das características principais dos subcentros é a variedade equilibrada de comércio e serviços e a complementaridade entre diferentes funções, sendo essa sua principal característica, e a direta ligação ao seu poder estruturador ou polarizador.

Essa “variedade equilibrada”, alcançada “naturalmente” pelas forças de mercado, é responsável pela otimização dos deslocamentos dos consumidores, sendo que quanto maior a variedade de comércio e serviços existentes num centro, ou sub-centro, menor o número de viagens que um consumidor precisa para ter todas suas necessidades atendidas. Dessa

¹³ A tese de livre-docência do autor, apresentada ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, trata, na verdade, da análise da estrutura intra-urbana das principais metrópoles brasileiras: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre, que originou, anos depois, o livro **Espaço intra-urbano no Brasil**.

¹⁴ Ver o trabalho de Moreira, Alves e Chakarian (s.d.).

forma, os grandes subcentros têm tudo o que os consumidores precisam, inclusive no tocante aos serviços, públicos e privados e nisso, se opõem aos centros especializados. O subcentro diversificado atende às necessidades mais frequentes, de maior número de pessoas, porém de uma zona de influência menor (VILLAÇA, 1978 apud FONSECA, 2009, p. 8-9).

O ponto de partida para o trabalho de Villaça foi a localização das agências bancárias, com base na premissa de que onde houvesse concentração de bancos, haveria também concentração de comércio varejista e serviços e até mesmo a concentração de atacadistas ou outro tipo de atividade (VILLAÇA, 1978, p. 384). Assim sendo, o autor considerou que a localização dos bancos revelaria as áreas de concentração de atividades terciárias. A partir da localização dos subcentros, realizou-se a contagem de todos os estabelecimentos de comércio e serviços considerados significativos: lojas (médias, grandes e de departamento), bancos e cinemas. A fase seguinte foi a classificação dos subcentros por porte ou tamanho por meio da contagem desses estabelecimentos, desconsiderando as lojas excessivamente pequenas e pela adoção de um critério de ponderação, conferindo aos estabelecimentos um peso proporcional a seu porte e importância¹⁵ (FONSECA, 2009).

Se o trabalho de Villaça apresenta conceitos e metodologias, no entanto, Fonseca (2009) considera que sua aplicação na atualidade precisa ser feita a partir de certos ajustes. Isso porque, segundo essa autora:

Desde a década de 1970, as transformações no capitalismo provocaram uma reestruturação das empresas, inclusive as do setor bancário. Ao longo desses anos, observou-se, entre outras coisas, a proliferação de postos de atendimento bancários, a perda de importância das lojas de departamentos, o aumento do protagonismo dos shopping centers e a migração dos cinemas e estabelecimentos de diversão para o interior desses, o aumento da diversidade do tipo de igrejas. Da mesma forma, a lógica de localização desses estabelecimentos no tecido urbano pode ter variado. Questões como segurança (como no caso dos bancos, por exemplo), segmentação do mercado (por tipo e poder aquisitivo dos consumidores), proximidade

¹⁵ O critério de ponderação utilizado pelo autor foi: lojas média = 1, lojas grandes e bancos = 2 e lojas de departamento e cinema = 3.

com os concorrentes, facilidade de acesso por transporte público ou individual, podem influenciar na decisão de localização dos diferentes tipos de empresa (FONSECA, 2009, p. 18).

Assim, para o estudo das centralidades das áreas periféricas da Cidade de São Paulo, a autora considerou que:

[...] alguns tipos de estabelecimentos usados na metodologia de Villaça (1978) deveriam ser subtraídos da composição dos subcentros e, outros, acrescidos. No entanto, considera-se que o requisito da variedade e da concentração de estabelecimentos de comércio e serviços é, realmente, o mais relevante na definição de um subcentro. Quanto maior for a variedade de atividades de comércio e serviços que abriga, maior será a sua importância e capacidade de atendimento às necessidades da população que reside ou trabalha na sua área de influência e, portanto, maior a sua relevância na estrutura urbana. Dessa forma, optou-se por não definir, *a priori*, os tipos de atividades que deveriam fazer parte de um subcentro, mas partir de um caminho inverso: detectar as áreas onde havia a concentração de atividades de comércio e serviços.

Por outro lado, não se poderia desconsiderar a capacidade que algumas atividades têm de gerar centralidade, ou seja, o poder que alguns tipos de comércio e serviços têm de atrair outras atividades, similares ou complementares. Assim, partiu-se do pressuposto que algumas atividades poderiam ser relevantes na formação de um subcentro, apesar de que esses poderiam existir mesmo sem o abrigo das mesmas. Ainda assim, preferiu-se não estabelecer pesos segundo a importância de cada atividade, mas apenas classificar as áreas pela similaridade de sua composição, dada pelo tipo e o número de estabelecimentos que abriga (FONSECA, 2009, p. 18-19).

As metodologias utilizadas pela autora para o estabelecimento de seus conceitos foram:

- Georreferenciamento dos endereços das empresas de comércio e serviços com dez ou mais empregados, a partir da base de dados da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLA) da Prefeitura de São Paulo de 2006;

- Georreferenciamento de equipamentos e serviços públicos e privados considerados com poder de atração e pessoas e outras atividades para seu entorno;
- Definição dos polígonos de centralidade contornando as áreas do tecido urbano que apresentavam aglomeração de estabelecimentos;
- Classificação das áreas por meio da análise de arranjos produtivos locais (clusters).

Os resultados de sua pesquisa indicaram a existência de áreas com grandes dimensões, que abarcam, inclusive, parte de vários distritos. Assim, considerou-se que a utilização do termo “área de centralidade” era mais adequada, pois, na verdade, referia-se a áreas do tecido urbano que exercem um poder de centralidade por concentrarem atividades econômicas e empregos.

A partir dessas considerações, na presente pesquisa, área de centralidade é definida como as áreas do tecido urbano que abrigam as atividades de comércio varejista e de serviços com capacidade de prestar serviços com certo grau de complexidade devido à quantidade, variedade e acessibilidade, que atende a um conjunto de pessoas em uma escala que não é estritamente local, mas de um bairro, conjunto de bairros ou mesmo da cidade.

3.3 Metodologia para a Definição das Áreas de Centralidade da Região do Grande ABC

A metodologia utilizada para a definição das áreas de centralidade da Região do Grande ABC, tendo como referência os trabalhos anteriormente mencionados, partiu do georreferenciamento dos endereços das empresas de comércio e serviços da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) Identificada de 2012.

Foram selecionadas as empresas dos setores de comércio e serviços dos seguintes Grupos de Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE):

Tabela 3.1 – Grupos de Atividades Econômicas Consideradas Como Geradoras de Áreas de Centralidades

Grupo	Denominação
464	Comércio atacadista de produtos de consumo não alimentar
471	Comércio varejista não especializado
472	Comércio varejista de produtos alimentícios, bebidas e fumo
473	Comércio varejista de combustíveis para veículos automotores
474	Comércio varejista de material de construção
475	Comércio varejista de equipamentos de informática e comunicação; equipamentos e artigos de uso doméstico
476	Comércio varejista de artigos culturais, recreativos e esportivos
477	Comércio varejista de produtos farmacêuticos, perfumaria e cosméticos e artigos médicos, ópticos e ortopédicos
478	Comércio varejista de produtos novos não especificados anteriormente e de produtos usados
531	Atividades de Correio
551	Hotéis e similares
561	Restaurantes e outros serviços de alimentação e bebidas
642	Intermediação monetária - depósitos à vista
691	Atividades jurídicas
692	Atividades de contabilidade, consultoria e auditoria contábil e tributária
852	Ensino médio
853	Educação superior
854	Educação profissional de nível técnico e tecnológico

861	Atividades de atendimento hospitalar
863	Atividades de atenção ambulatorial executadas por médicos e odontólogos
864	Atividades de serviços de complementação diagnóstica e terapêutica

Para a seleção dessas atividades, foi realizada uma análise prévia das atividades que apareceram com maior incidência em algumas avenidas, de São Paulo e de Santo André, reconhecidas como importantes e de alto grau de centralidade nessas cidades. Em Santo André, foram analisadas: Avenida Portugal, Rua do Oratório, Avenida Industrial e Avenida Dom Pedro II. Em São Paulo: Rua Oscar Freire, Rua Henrique Schaumann, Avenida Brasil, Avenida Luiz Dumont Villares e Rua Domingos de Moraes.

Consideraram-se, apenas, os estabelecimentos com dez ou mais empregados, uma vez que se busca identificar as áreas que centralizam e polarizam o tecido urbano, portanto, ocupadas por estabelecimentos de maior porte e com melhores condições para ganhar a disputa pelas melhores localizações na malha urbana.

A fim de melhor qualificar as áreas de centralidade, foram georreferenciados também os equipamentos e serviços públicos e privados com poder de atração de pessoas e outras atividades para seu entorno, a saber: banco, mercado, terminal de ônibus, estação de trem, creche, biblioteca, universidade, escola de ensino fundamental, escola de ensino médio, escola técnica estadual, Unidade Básica de Saúde (UBS), pronto socorro, ambulatório, Posto de Saúde Bucal, hospital, Posto de Atendimento ao Trabalhador (PAT), Centro Especializado de Assistência Social (CREAS), Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)¹⁶, Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), cinema, shopping, ginásio, parque, centro do idoso, teatro, centro cultural, Serviço Social do Comércio (SESC), feira cultural, banco de alimentos e museu.

Como alternativas para a visualização de padrões de centralidade na Região do Grande ABC foram geradas superfícies de densidade a partir da aplicação de estimadores kernel, que são estimadores probabilísticos não paramétricos,

¹⁶ Cabe destacar que a presença de equipamento de CRAS dentro de uma distância de um quilômetro (conforme os critérios do Edital do Programa) pode ser interpretado como um critério muito restritivo para fins de avaliação de centralidade.

frequentemente utilizados para a análise do comportamento de processos pontuais (BAILEY;GATRELL, 1995; CARVALHO; CÂMARA, 2004). Sobre os dados da localização dos empreendimentos, ajustou-se uma função bidimensional (kernel) para a geração de uma superfície de densidade cujo valor é proporcional à intensidade de amostras por unidade de área. Nesse caso específico, os empreendimentos foram ponderados por seu grau de influência, ou “peso”, na geração de centralidade.

Para a confecção dos mapas com as diversas centralidades na região do Grande ABC foram atribuídos diferentes pesos aos estabelecimentos, considerando o grau de abrangência (local, municipal e regional) de cada:

Peso 3:

- Centro cultural
- Cinema
- Estação de trem/metrô
- Ginásio Poliesportivo
- Hospital
- Mercados
- Parque
- SESC
- Shopping
- Teatro
- Terminais de ônibus
- Universidade
- Número de empregados em comércio e serviços

Peso 2

- Bancos
- Bibliotecas
- Centro de Atenção Psicossocial (CAPS)
- Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)
- Centro Especializado de Assistência Social (CREAS)
- Escola de ensino médio

- Escola técnica estadual
- Museu
- Posto de Atendimento ao Trabalhador (PAT)

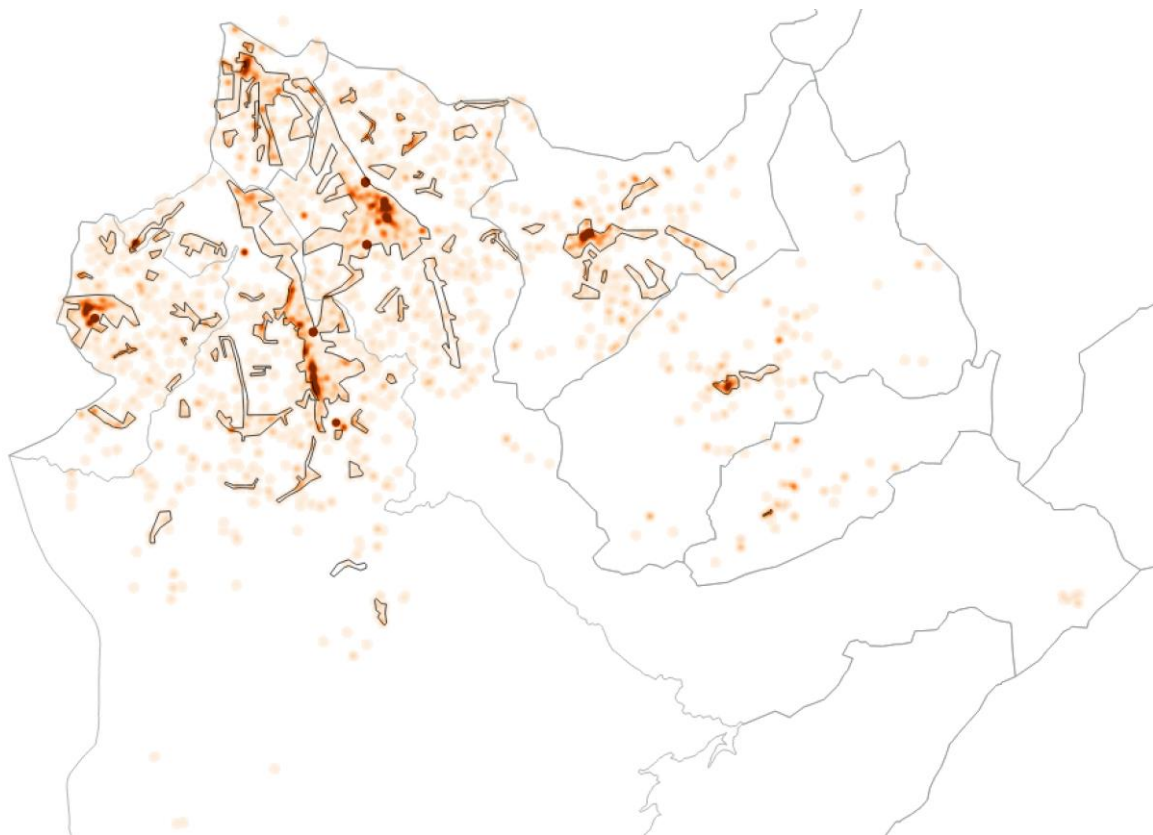
Peso 1

- Centro de idoso
- Creche
- Escolas de ensino fundamental
- Pronto Socorro
- Saúde Bucal
- Unidade Básica de Saúde - UBS

A função kernel realiza uma contagem de todos os pontos (no caso, empreendimentos) dentro de uma região de influência, ponderando-os pela distância de cada um em relação à localização de interesse. Para a estimativa do mapa kernel apresentado, foi adotada uma função biquadrada com raio de 200 metros.

A superfície de densidade resultante desse procedimento permitiu a identificação de padrões de distribuição de empreendimentos, incluindo a visualização de aglomerados (*clusters*), cujo resultado pode ser visto na Mapa 3.1.

Mapa 3.1 - Indicação das Áreas de Maior Concentração de Empresas, Serviços e Equipamentos Urbanos Obtidos a Partir da Aplicação de Estimadores Kernel



Fonte: Elaboração própria com base em dados do MTE/RAIS-CAGED (2015) e IBGE (2010).

A partir do mapa de kernel, foram definidos os polígonos de centralidade contornando as áreas do tecido urbano que apresentavam maior aglomeração de estabelecimentos, posto que se considerou que estabelecimentos isolados por si só não formam centralidades e que essas foram, nesta pesquisa, definidas como áreas que reúnem quantidade e variedade de atividades de comércio e serviços. Dessa forma, considerou-se que grandes equipamentos (públicos ou privados), apesar de atraírem um grande número de pessoas, por si só não definiriam uma área de centralidade se em seu entorno não houver outros tipos de estabelecimentos de comércio ou serviços¹⁷. Para tal, consideraram-se as aglomerações de estabelecimentos cuja distância máxima era de 200m em relação à localização de

¹⁷ Um exemplo disso é o campus da Universidade Federal do ABC em São Bernardo do Campo que, a pesar de atrair grande quantidade de pessoas (funcionários e alunos), (ainda) não gera uma centralidade no seu entorno, visto que não há outras atividades de comércio e serviços (públicos ou privados) de porte relevante, num raio de 200m.

interesse com equipamentos e levando-se em conta também as barreiras (sistema viário, linhas de trem etc.) existentes.

Uma vez que as áreas de centralidade apresentaram tamanhos e complexidade diferentes, o passo seguinte foi a classificação dos polígonos conforme seu grau de centralidade. Para isso realizou-se uma análise de agrupamentos utilizando o método k-means (KAUFMAN; ROUSSEEUW, 2008). O método k-means classifica uma amostra de entidades (no caso, as áreas de centralidade) em k diferentes grupos com a maior distinção possível entre eles, tendo como base variáveis selecionadas. Parte de k-conjuntos aleatórios e move os objetos entre estes conjuntos com o objetivo de minimizar a variabilidade dentro dos conjuntos e maximizar a variabilidade entre conjuntos.

A análise de agrupamentos para a classificação das áreas de centralidade foi realizada a partir das seguintes variáveis:

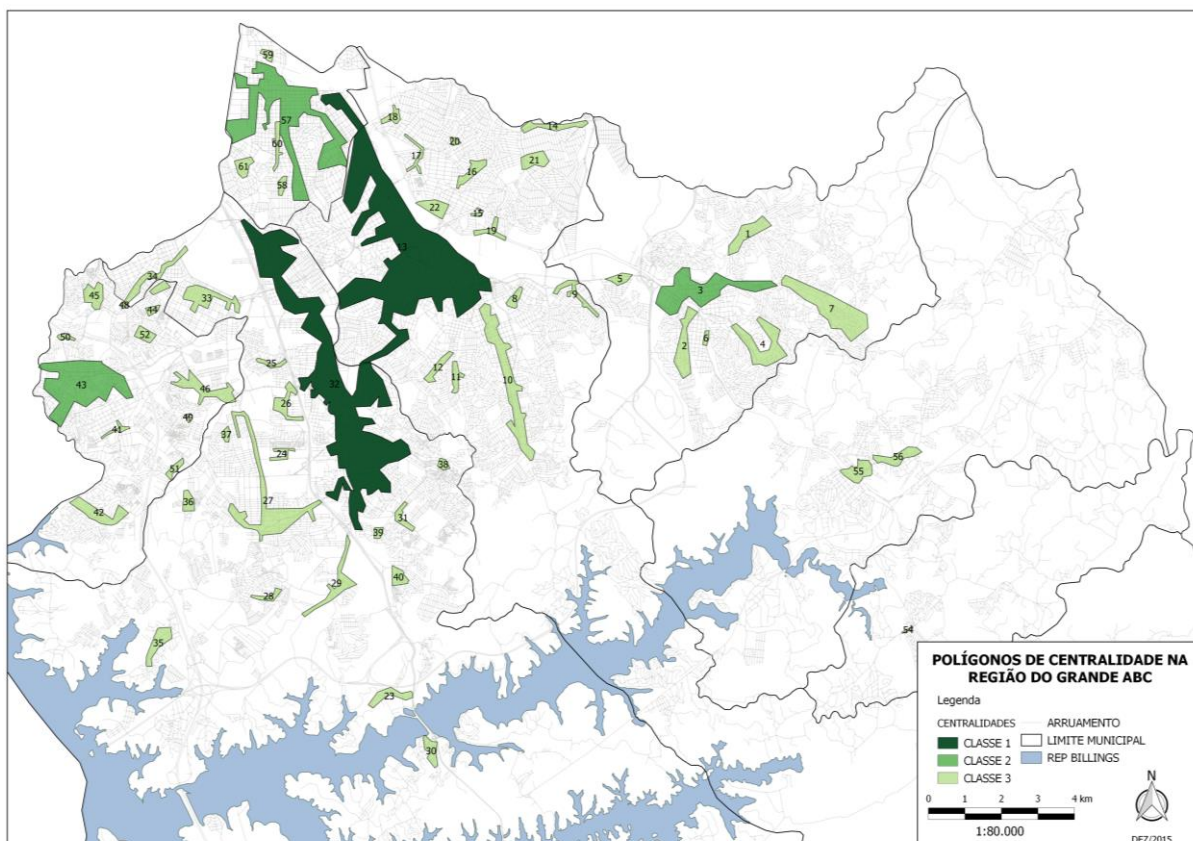
- a) Número total de estabelecimentos com peso “1”
- b) Número total de estabelecimentos com peso “2”
- c) Número total de estabelecimentos com peso “3”
- d) Número total de empregos em estabelecimentos do tipo “comércio e serviços”.

Tabela 3.2 - Polígonos de Centralidade na Região do Grande ABC

ID	Clas.	Nome	Município	Peso1	Peso2	Peso3	Vínculos	N P1	N P2	N P3	N Vinc	Dist. Clusters
13	1	Centro	Santo André	697	15	29	28287	1	0,54	1	1	0,28215
32	1	Centro	São Bernardo do Campo	627	28	22	23034	0,9	1	0,76	0,81	0,28215
3	2	Av. Barão de Mauá	Mauá	163	13	10	4568	0,23	0,46	0,34	0,16	0,26273
43	2	Centro	Diadema	192	19	17	4854	0,27	0,68	0,59	0,17	0,23024
57	2	Centro	São Caetano do Sul	14	2	0	320	0,02	0,07	0	0,01	0,02542
1	3	Av. Presidente Castelo Branco	Mauá	27	4	0	424	0,04	0,14	0	0,01	0,08934
2	3	Rua Dom José Gaspar	Mauá	15	0	0	577	0,02	0	0	0,02	0,06217
4	3	Av. Itapark	Mauá	22	2	1	715	0,03	0,07	0,03	0,03	0,0247
5	3	Av. João Ramalho	Mauá	9	0	0	204	0,01	0	0	0,01	0,06256
6	3	Av. Capitão João	Mauá	7	0	1	130	0,01	0	0,03	0	0,061
7	3	Av. Barão de Mauá 2	Mauá	29	5	2	703	0,04	0,18	0,07	0,02	0,13183
8	3	Av. Queirós Filho	Santo André	8	1	0	68	0,01	0,04	0	0	0,03405
9	3	Av. São Paulo	Santo André	13	2	2	231	0,02	0,07	0,07	0,01	0,04976
10	3	Av. Dom Pedro I	Santo André	20	1	2	386	0,03	0,04	0,07	0,01	0,05298
11	3	Rua Carijós	Santo André	14	1	0	358	0,02	0,04	0	0,01	0,03085
12	3	Av. Rangel Pestana	Santo André	8	1	0	72	0,01	0,04	0	0	0,03401
14	3	Rua Oratório	Santo André	11	1	0	219	0,01	0,04	0	0,01	0,03176
15	3	Av. Itamarati	Santo André	8	0	0	262	0,01	0	0	0,01	0,06262
16	3	Rua Oratório 2	Santo André	36	1	0	728	0,05	0,04	0	0,03	0,04503
17	3	Al. Vieira de Carvalho	Santo André	19	1	4	308	0,03	0,04	0,14	0,01	0,11878
18	3	Av. Utinga	Santo André	18	2	0	539	0,02	0,07	0	0,02	0,02643
19	3	Av. André Ramalho	Santo André	10	0	0	218	0,01	0	0	0,01	0,06234
20	3	Av. Alfredo Maluf	Santo André	9	1	0	562	0,01	0,04	0	0,02	0,03274
21	3	Av. das Nações	Santo André	9	0	2	652	0,01	0	0,07	0,02	0,07609
22	3	Rua Oratório 3	Santo André	10	1	1	1181	0,01	0,04	0,03	0,04	0,03932
23	3	Est. Martim Afonso de Souza	São Bernardo do Campo	1	0	0	0	0	0	0	0	0,06616
24	3	Av. Dom Jaime de Barros Câmara	São Bernardo do Campo	8	0	0	417	0,01	0	0	0,01	0,06255
25	3	Av. Pe. Anchieta	São Bernardo do Campo	12	1	0	298	0,02	0,04	0	0,01	0,0312
26	3	Av. Álvaro Guimarães	São Bernardo do Campo	33	1	0	627	0,05	0,04	0	0,02	0,04132
27	3	Av. Robert Kennedy	São Bernardo do Campo	67	6	2	2906	0,09	0,21	0,07	0,1	0,20096
28	3	Est. dos Casa	São Bernardo do Campo	8	2	0	221	0,01	0,07	0	0,01	0,0277

29	3	Av. Demarchi	São Bernardo do Campo	35	2	0	991	0,05	0,07	0	0,04	0,04428
30	3	Rua Sofia Caputo	São Bernardo do Campo	11	2	0	84	0,01	0,07	0	0	0,02779
31	3	Av. Luiz Pequini	São Bernardo do Campo	16	3	0	217	0,02	0,11	0	0,01	0,05398
33	3	Rua Francisco Alves	São Bernardo do Campo	23	2	0	366	0,03	0,07	0	0,01	0,02784
34	3	Av. do Taboão	São Bernardo do Campo	43	1	1	964	0,06	0,04	0,03	0,03	0,05229
35	3	Est. do Poney Clube	São Bernardo do Campo	9	2	0	41	0,01	0,07	0	0	0,02908
36	3	Rua João XXIII	São Bernardo do Campo	10	2	0	49	0,01	0,07	0	0	0,02858
37	3	Av. Joaquim Gonsalves Ledo	São Bernardo do Campo	5	2	0	25	0,01	0,07	0	0	0,03148
38	3	Av. Luiz Piquini 2	São Bernardo do Campo	7	1	0	52	0,01	0,04	0	0	0,03468
39	3	Av. Albert Schweitzer	São Bernardo do Campo	4	1	1	0	0	0,04	0,03	0	0,03281
40	3	Rua Dom Fernando Mascarenhas	São Bernardo do Campo	8	0	0	73	0,01	0	0	0	0,06336
41	3	Av. Lico Maia	Diadema	24	4	0	578	0,03	0,14	0	0,02	0,08891
42	3	Av. N. S. dos Navegantes	Diadema	20	5	2	293	0,03	0,18	0,07	0,01	0,12995
44	3	Est. Yamagata	Diadema	5	0	1	35	0,01	0	0,03	0	0,06215
45	3	Av. Brasília	Diadema	15	3	0	178	0,02	0,11	0	0,01	0,05411
46	3	Av. Piraporinha	Diadema	9	1	2	122	0,01	0,04	0,07	0	0,05386
48	3	Av. Prestes Maia	Diadema	25	2	0	571	0,03	0,07	0	0,02	0,03005
49	3	Rua Pau do Café	Diadema	7	0	0	201	0,01	0	0	0,01	0,06303
50	3	Av. Conceição	Diadema	4	2	0	10	0	0,07	0	0	0,03236
51	3	Av. Casa Grande	Diadema	11	1	1	414	0,01	0,04	0,03	0,01	0,02642
52	3	Av. Dom João Sexto	Diadema	8	1	0	134	0,01	0,04	0	0	0,03341
53	3	Rua das Ameixas	Diadema	5	0	1	63	0,01	0	0,03	0	0,06197
54	3	Av. Jean Lieutaud	Rio Grande Da Serra	7	3	0	23	0,01	0,11	0	0	0,05623
55	3	Rua José Galo	Ribeirão Pires	8	3	1	52	0,01	0,11	0,03	0	0,0531
56	3	Av. Francisco Monteiro	Ribeirão Pires	51	6	4	1057	0,07	0,21	0,14	0,04	0,20327
58	3	Rua Marlene	São Caetano do Sul	235	6	25	8610	0,34	0,21	0,86	0,3	0,37156
59	3	Rua Heloísa Pamplona	São Caetano do Sul	8	0	0	287	0,01	0	0	0,01	0,06258
60	3	Rua Amazonas	São Caetano do Sul	10	3	0	319	0,01	0,11	0	0,01	0,05421
61	3	Est. das Lágrimas	São Caetano do Sul	18	0	2	401	0,02	0	0,07	0,01	0,07505

Mapa 3.2 - - Indicação dos Polígonos de Área de Centralidades na Região do Grande ABC



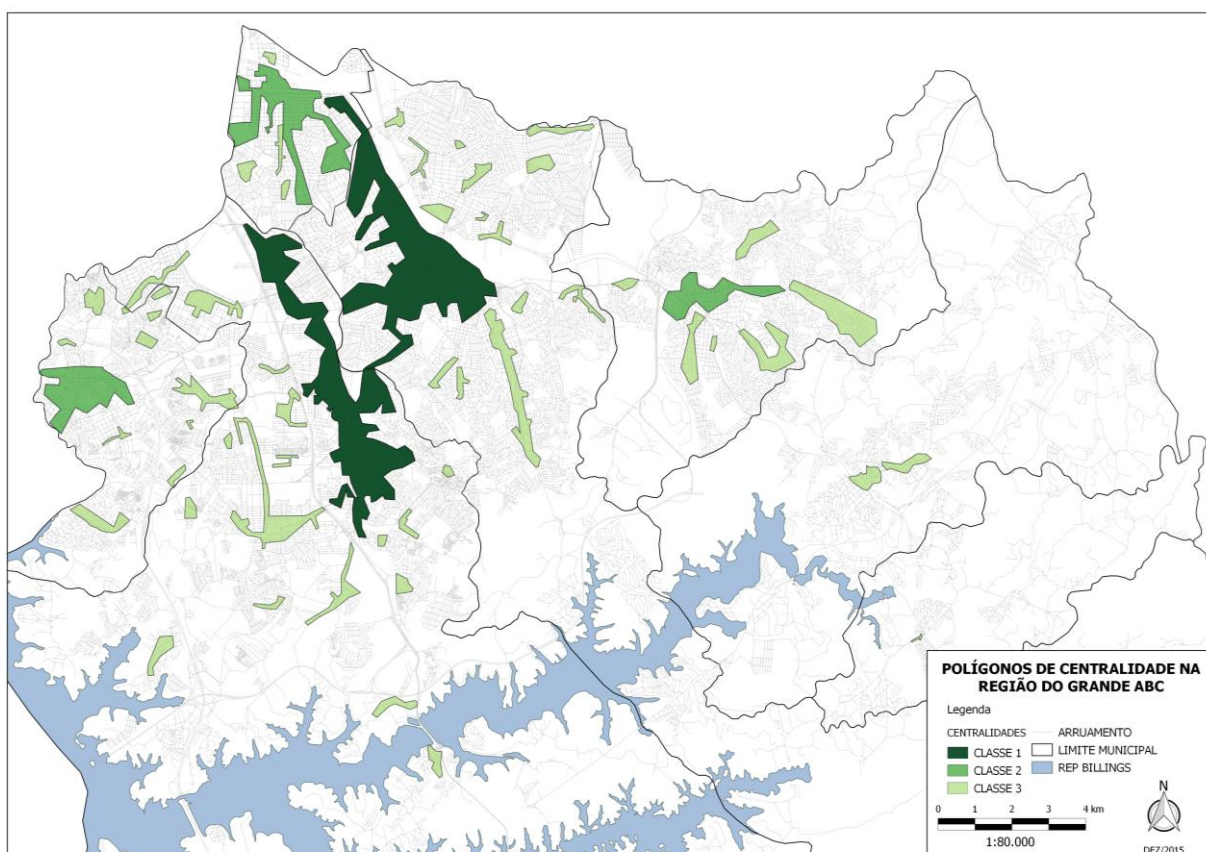
Fonte: Elaboração própria com base em dados do MTE/RAIS-CAGED (2015) e IBGE (2010).

Todos os indicadores foram padronizados entre 0 e 1. Entre os **63 polígonos** existentes, foram identificadas **três classes de centralidade**, sendo a classe 1 aquela cujos valores dos indicadores são os mais elevados (maior número e diversidade de estabelecimentos e maior número de empregos). As características médias das três classes de centralidade (centro dos grupos ou *clusters*) e o número de polígonos atribuídos a cada classe são apresentados na Tabela 3.3 a seguir:

Tabela 3.3 - - As Características Médias das Três Classes de Centralidade na Região do Grande ABC (Centro dos Grupos ou Clusters)

Indicadores (Normalizados entre 0 e 1)	Classes de Centralidade		
	1 - Alta	2 - Intermediária	3 - Baixa
Estabelecimentos com peso "1"	0,95	0,28	0,02
Estabelecimentos com peso "2"	0,77	0,45	0,06
Estabelecimentos com peso "3"	0,88	0,60	0,02
Empregos	0,91	0,21	0,01
Número de polígonos	2	3	58

Mapa 3.3 - Classificação dos Polígonos de Área de Centralidades na Região do Grande ABC



Fonte: Elaboração própria com base em dados do MTE/RAIS-CAGED (2015) e IBGE (2010).

As centralidades de Classe 1 correspondem aos centros de Santo André e de São Bernardo do Campo e são as que apresentam os maiores valores para todos os tipos de estabelecimentos. Em conjunto, essas áreas abrigam 51.321 vínculos de empregos (57% do total de empregos em áreas de centralidade) em 1.418 estabelecimentos de comércio e serviços com dez ou mais empregados (46% do total

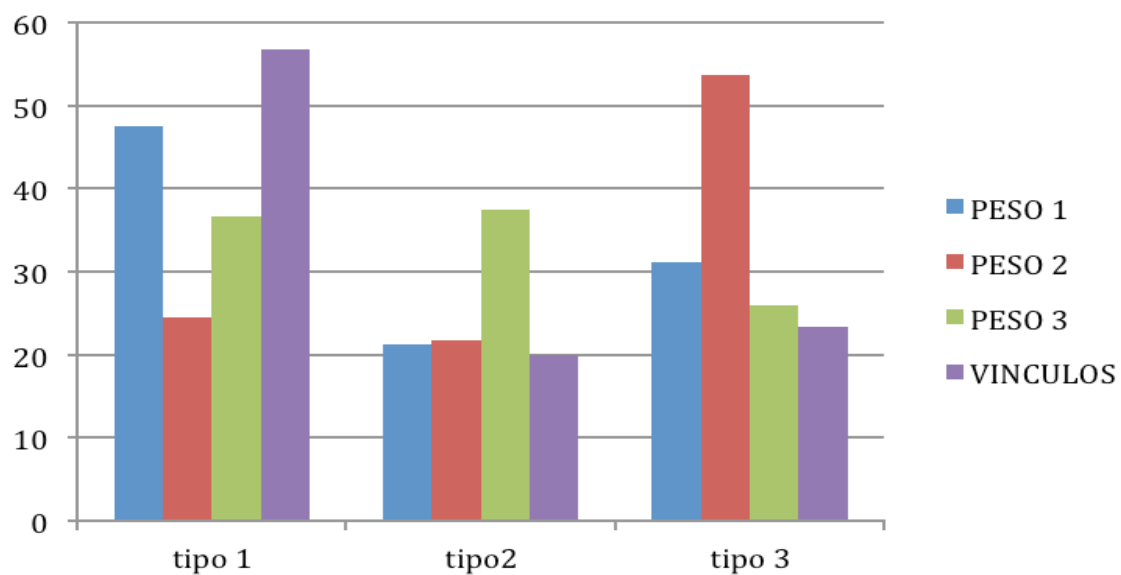
das áreas de centralidade), dos quais 51 são considerados de peso 3 e 43, de peso 2. São centralidades que, pelo porte e diversidade de estabelecimentos que abrigam, atendem toda a Região do Grande ABC.

Nas centralidades classificadas como de **Classe 2** estão os **centros de São Caetano do Sul, Diadema e Mauá**, onde se localizam 680 estabelecimentos de comércio e serviços de dez ou mais empregados (22% do total das áreas de centralidade), dos quais 52 de peso 3 e 38 de peso 2, com 18.032 vínculos de empregos (20% do total áreas de centralidade). Na Mapa 3.3, observa-se claramente que há uma continuidade entre as áreas de centralidade formada pelos centros de São Caetano do Sul, Santo André e São Bernardo do Campo, que, em conjunto, abrigam 59.931 empregos em estabelecimentos com mais de dez empregados, distribuídos em 1.684 estabelecimentos, dos quais 76 de peso 2 e 49 de peso 1.

As centralidades de **Classe 3** correspondem a 58 polígonos. Em conjunto, abrigam 21.144 empregos (23% do total), 36 estabelecimentos de peso 3 (26%) e 94 de peso 2 (54%) e desempenham papel de pequenas centralidades de bairros formadas por trechos de ruas. Percebe-se que essas áreas estão espalhadas pelos diversos municípios pesquisados.

Pode-se concluir que o tecido urbano da Região do Grande ABC consegue ser atendido, de forma equilibrada, por essas áreas de centralidade, exceto nos Municípios de Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires, onde foram identificados, respectivamente, apenas 2 e 1 polígono de Classe 3. No próximo Capítulo, analisaremos a localização dos empreendimentos do Programa Minha casa Minha Vida em relação às centralidades aqui identificadas.

Gráfico 3.1 - Porcentagem de Estabelecimentos e Vínculos Empregatícios de Cada Tipologia de Centralidade na Região do Grande ABC



Fonte: Elaboração própria com base em dados do MTE/RAIS-CAGED (2015) e IBGE (2010).

4 O PROGRAMA MCMV NA REGIÃO DO GRANDE ABC – CARACTERÍSTICAS GERAIS E INSERÇÃO URBANA DOS EMPREENDIMENTOS

Neste Capítulo apresentamos as características gerais e a inserção urbana do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC. Analisamos o tema da inserção a partir de duas chaves analíticas que discutimos anteriormente, isto é, a relação do Programa com as dinâmicas imobiliárias e com as centralidades regionais existentes. A Seção 4.1 apresenta a dimensão imobiliária, enquanto na Seção 4.2 exploramos a inserção urbana do Programa a partir do prisma das centralidades.

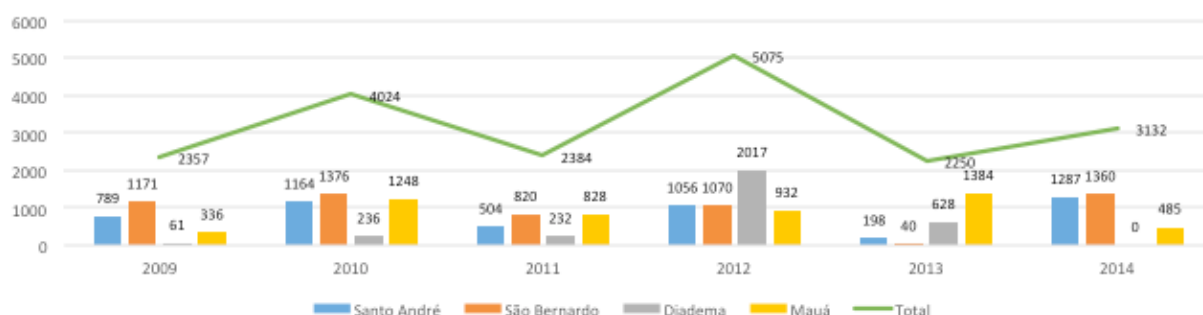
4.1 A Produção Imobiliária do PMCMV

4.1.1 Lançamentos por Faixa, Cidade, Perfil da Empresa Incorporadora

No Gráfico 4.1, ilustramos a evolução do número de unidades lançadas no PMCMV por município no período 2009-2014 (portanto, incluída a produção efetuada pelo PMCMV-2¹⁸). No período considerado, o Programa conseguiu lançar 19.222 unidades na Região do Grande ABC. O ano de 2012 apresentou o maior dinamismo do programa com 5.075 lançamentos. A produção imobiliária do Programa está exclusivamente concentrada nas quatro maiores cidades da Região – Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá –, com destaque para a São Bernardo do Campo que, no período, acumulou 5.837 lançamentos. As cidades de Mauá, Santo André e Diadema lançaram respectivamente 5.278, 4.998 e 3.174 unidades.

¹⁸ O PMCMV foi implementado em duas fases. Até 2011, foram contratadas 1.005.128 unidades. Considerando que alcançou a meta inicial de 1 milhão, uma segunda fase do Programa previu mais 2.4 milhões de unidades, das quais 1,6 destinadas para Faixa I.

Gráfico 4.1 - Lançamento das Unidades Habitacionais (UH) por Município no Programa Minha Casa Minha Vida



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Superintendência Regional ABC da Caixa Econômica Federal (2015).

No Gráfico 4.2 apresentamos a evolução, no período 2009-2014, do número de Unidades Habitacionais (UH) de acordo com a faixa de renda instituída pelo Programa (isto é, Faixas I, II, III).

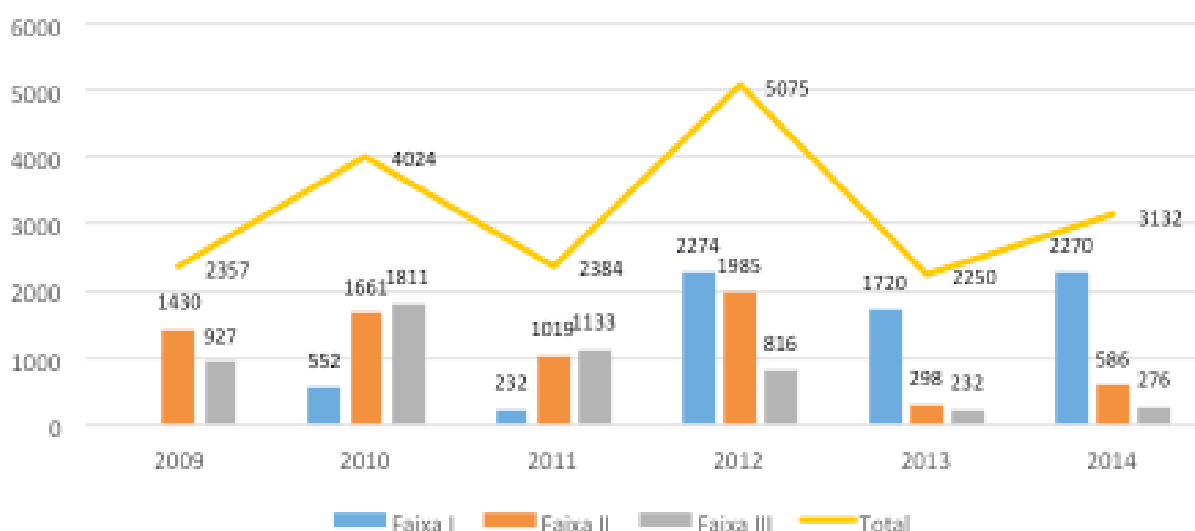
De forma geral, percebemos, enquanto nos primeiros anos a participação da modalidade Faixa I é tímida, esta mesma assume uma parcela expressiva na produção imobiliária do Programa, principalmente a partir do ano de 2012. No período 2009-2014, a Faixa I representa pouco mais de um terço (isto é, 37%) das unidades lançadas pelo Programa na região.

A evolução mais lenta da produção na Faixa I pode ser explicada por dois motivos. O primeiro deles, porque o perfil dessa modalidade acarreta uma maior atuação por parte das prefeituras, uma vez que se faz necessária a articulação dos projetos com a política habitacional e urbana do município, além da necessidade de cadastramento da demanda e apoio adicional mediante disponibilização de terrenos e infraestrutura, conforme o caso. Tais processos, por consequência, implicam num cronograma de elaboração e execução dos projetos mais demorado nessa modalidade.

Por outro lado, no que tange às modalidades das Faixas II e III, cujo grupo-alvo tem maior renda, todas as fases de concepção, execução e comercialização são repassadas para o setor privado (incorporadoras, construtoras, proprietários e bancos), o que, por conseguinte, permite maior velocidade na elaboração e execução dos empreendimentos.

Além disso, a baixa evolução na Faixa I se deve também ao fato que a primeira fase do PMCMV direcionou o atendimento para a chamada “demanda aberta” e não priorizou as “operações casadas” (ou “demandas fechadas”), que eram de grande interesse dos municípios. Assim, por exemplo, para viabilizar os programas de urbanização de assentamentos precários na região, muitos municípios tinham de lançar mão de produção habitacional complementar para reduzir a densidade das ocupações. Portanto, o direcionamento do Programa para demanda aberta fez com que o PMCMV não despertasse grande interesses dos municípios na região.¹⁹

Gráfico 4.2 - Lançamento das UH por Faixa de Renda no PMCMV (2009-2014)

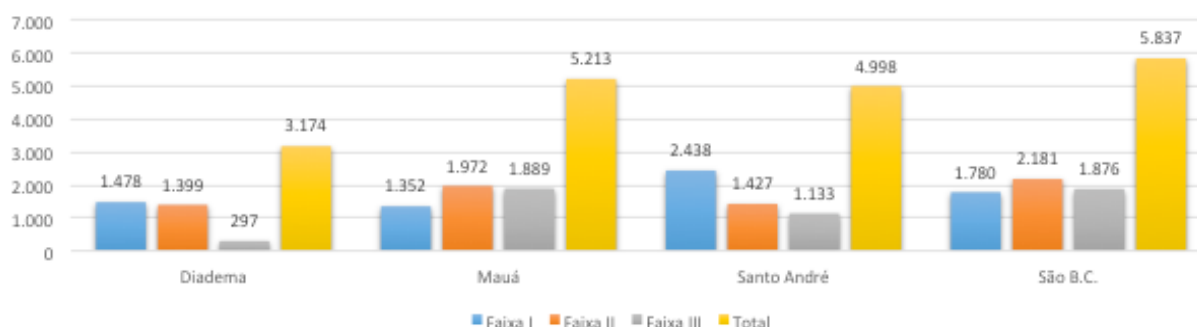


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Superintendência Regional ABC da Caixa Econômica Federal (CEF, 2015).

No Gráfico 4.3, ilustramos a evolução dos lançamentos por Faixa e por município. Percebe-se que o Município de Diadema produziu poucas unidades na Faixa III. Já o Município de Santo André destaca-se pela participação relativamente mais expressiva da Faixa I na produção total do Programa na cidade.

¹⁹ Na segunda fase do programa, os municípios conseguiram mudar este direcionamento.

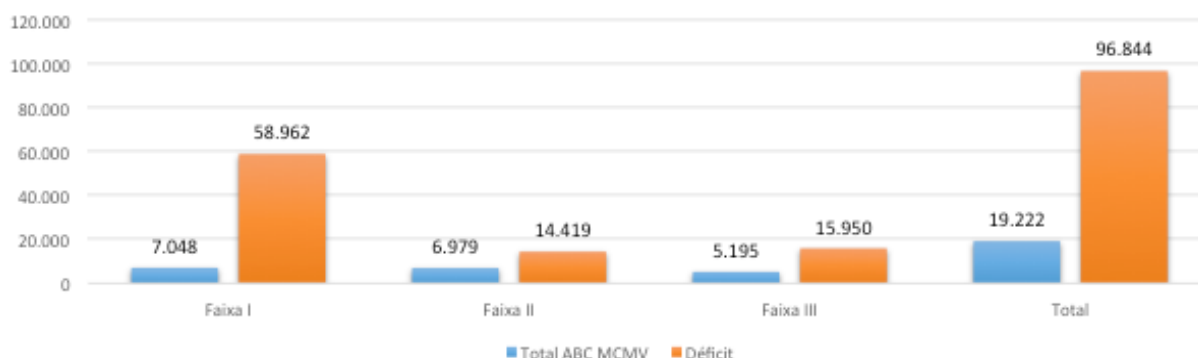
Gráfico 4.3 - Lançamento das UH por Faixa de Renda e por Município no PMCMV



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Superintendência Regional ABC da Caixa Econômica Federal (CEF, 2015).

O Gráfico 4.4 mostra a aderência do Programa à meta de redução do déficit habitacional na região. Apesar do número absoluto maior de unidades produzidas na Faixa I, sua participação na redução do déficit é relativamente menor (7.048 em 58.962, isto é 11,95%). Portanto, no que se refere ao atendimento do déficit, percebe-se que, enquanto este último está concentrado na Faixa I, a contribuição do Programa é relativamente menor, ao passo que a contribuição do PMCMV é relativamente maior nas Faixas II e III, que apresentam um déficit menor (uma produção de 6.979 unidades para um déficit de 14.419 na Faixa II e, de 5.195 unidades na Faixa III com um déficit de 15.950).

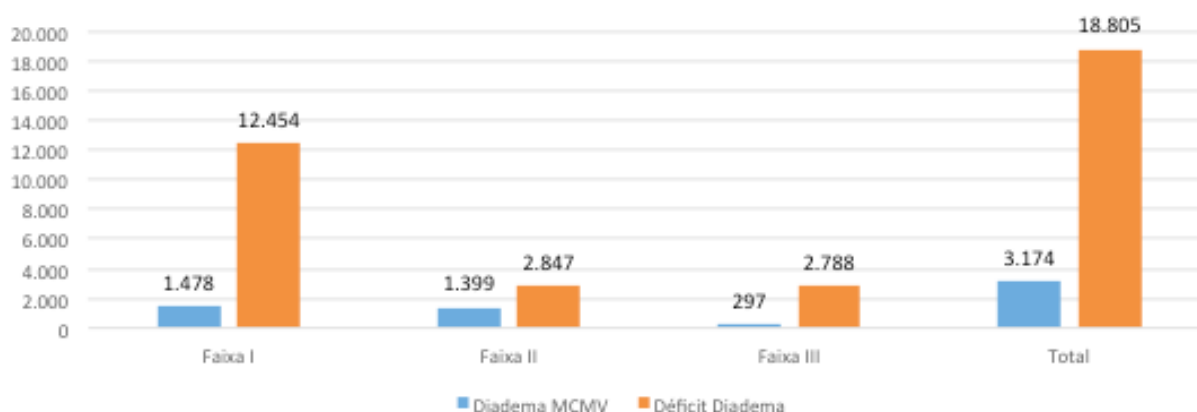
Gráfico 4.4 - Lançamento das UH e Atendimento do Déficit por Faixa no PMCMV



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Superintendência Regional ABC da Caixa Econômica Federal (CEF, 2015).

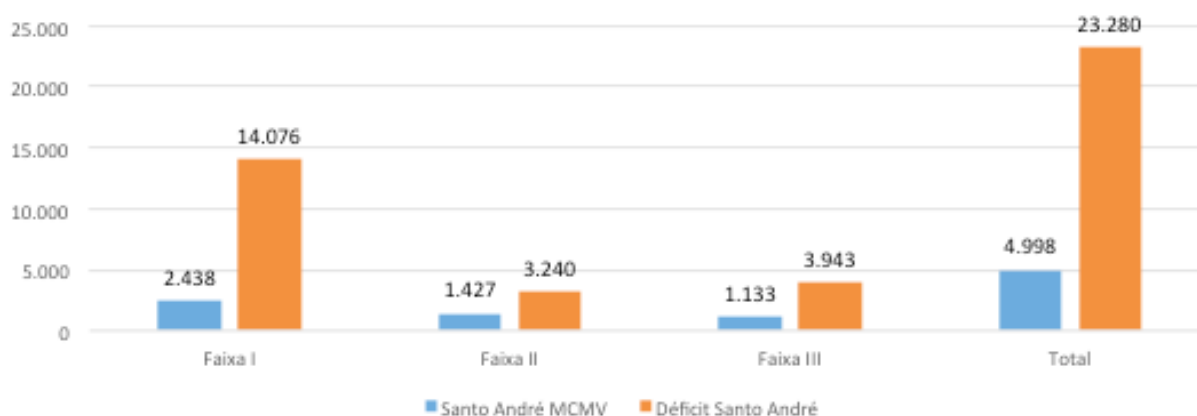
Nos Gráficos 4.5; 4.6; 4.7 e 4.8, associamos a aderência do Programa à redução do déficit por município. Cumpre destacar que a produção do PMCMV nas Faixas II e III, em Mauá, aproxima-se do déficit (apesar de não ser possível afirmar que a população atendida seja originária desse município).

Gráfico 4.5 - Lançamento das UH e Atendimento do Déficit por Faixa em Diadema



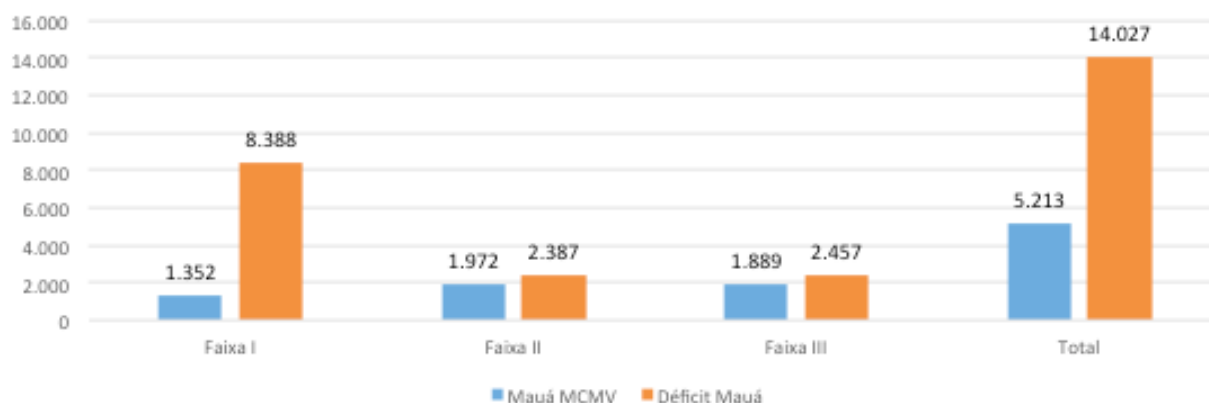
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Superintendência Regional ABC da Caixa Econômica Federal (CEF, 2015).

Gráfico 4.6 - PMCMV e o Atendimento do Déficit por Faixa em Santo André



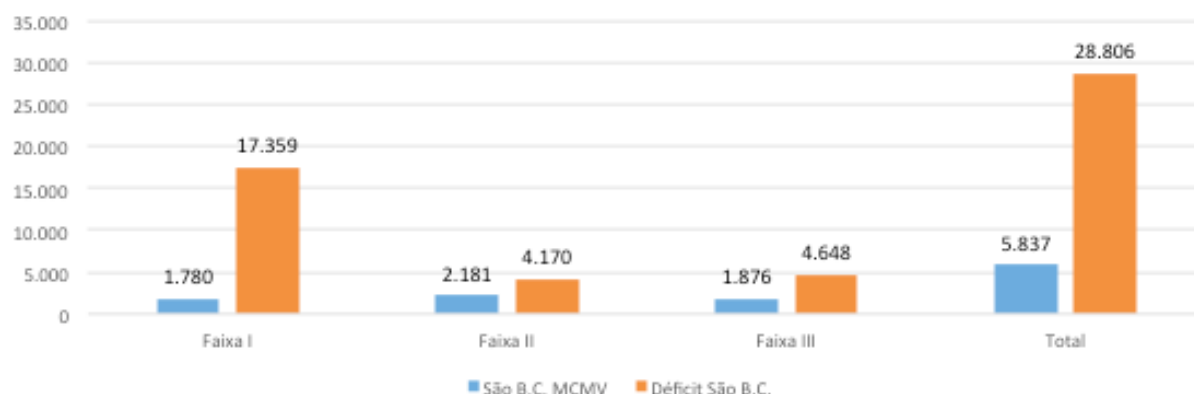
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Superintendência Regional ABC da Caixa Econômica Federal (CEF, 2015).

Gráfico 4.7 - PMCMV e o Atendimento do Déficit por Faixa em Mauá



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Superintendência Regional da Caixa Econômica Federal (CEF, 2015).

Gráfico 4.8 - PMCMV e o Atendimento do Déficit Habitacional por Faixa em São Bernardo do Campo

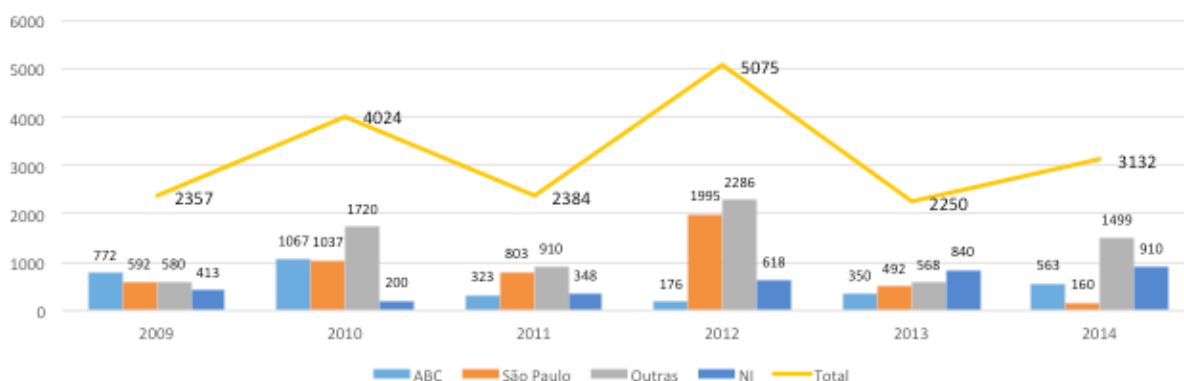


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Superintendência Regional ABC da Caixa Econômica Federal (CEF, 2015).

No Gráfico 4.9, mostramos, para o período 2009-2014, o número de unidades lançadas por sede geográfica da incorporadora, diferenciando se esta última localiza-se na Região do Grande ABC, na capital, em outros lugares ou se esse dado não foi informado (NI). No período considerando, a participação das incorporadoras com sede fora da Região do Grande ABC no total das unidades lançadas cresce de um patamar de aproximadamente 50% em 2009 para 84% em 2012, ano de maior dinamismo do Programa na Região. Conforme veremos adiante, no caso específico da Região do Grande ABC, esse resultado deve-se à presença expressiva de empresas como MRV Engenharia com sede em Minas Gerais.

Mesmo considerando a queda no número de lançamentos nos anos 2013/2014, metade da produção do Programa ainda está concentrada nas empresas localizadas fora da região. Cabe destacar que os incorporadores locais – cuja produção imobiliária no Programa é relativamente menor – perdem participação no ano de 2012, justamente quando se verificou um pico em termos do número de lançamentos do Programa na Região.

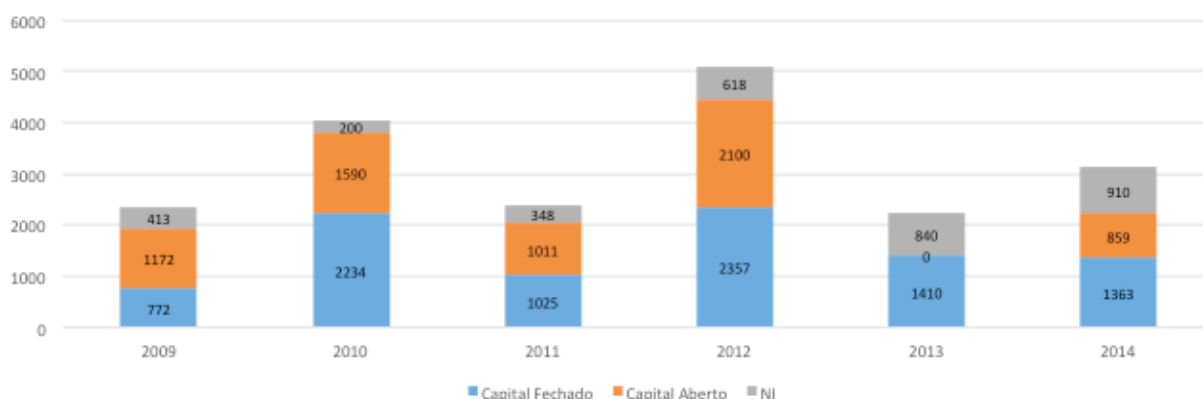
Gráfico 4.9 - PMCMV e a Evolução de Lançamentos de UH em Relação à Sede da Incorporadora



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Superintendência Regional ABC da Caixa Econômica Federal (CEF, 2015).

No Gráfico 4.10 ilustramos o número de unidades lançadas de acordo com a estrutura de capital das incorporadoras. Conforme também verificamos como tendência geral no mercado imobiliário na região, verificamos que, excetuando o ano 2013, entre um terço e metade das unidades são lançadas por empresas com capital aberto na bolsa de valores.

Gráfico 4.10 - PMCMV e a Evolução de UH Produzidas em Relação à Capital da Incorporadora

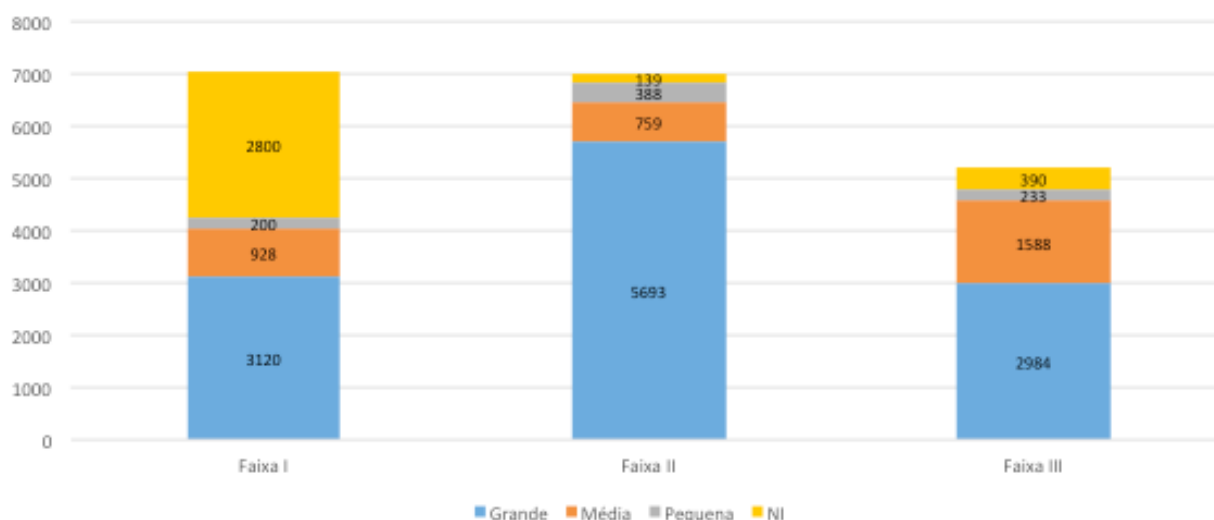


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Superintendência Regional ABC da Caixa Econômica Federal (CEF, 2015).

Por fim, o Gráfico 4.11 proporciona a visualização de uma síntese das unidades lançadas na Região de acordo com o tamanho da incorporadora, bem como com Faixa do Programa.²⁰ Pode-se perceber a quase ausência das pequenas empresas na produção global do Programa na Região, enquanto mais que metade dessa é absorvida pelas grandes incorporadoras. Cumpre ainda destacar que 81% das unidades na Faixa II foram lançadas por empresas de grande porte. Além disso, as incorporadoras de porte médio têm participação relativamente mais expressiva na execução da Faixa III quando comparada com a participação dessas mesmas na execução das unidades nas Faixas I e II.

²⁰ A definição do tamanho das empresas incorporadoras foi explicitada anteriormente.

Gráfico 4.11 - PMCMV de Acordo com Faixa e Tamanho da Incorporadora



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Superintendência Regional ABC da Caixa Econômica Federal (CEF, 2015).

4.1.2 Dinâmica Imobiliária e Localização dos Empreendimentos

Com o intuito de comparar a localização da produção imobiliária do PMCMV com a dinâmica do mercado formal que analisamos no Capítulo 3, apresentamos no Mapa 4.1 abaixo a localização e a faixa de preços dos lançamentos formais no ano 2011 (de acordo com o sistema EMBRAESP) e a dos empreendimentos efetuados pelo PMCMV no período 2009-2014.²¹

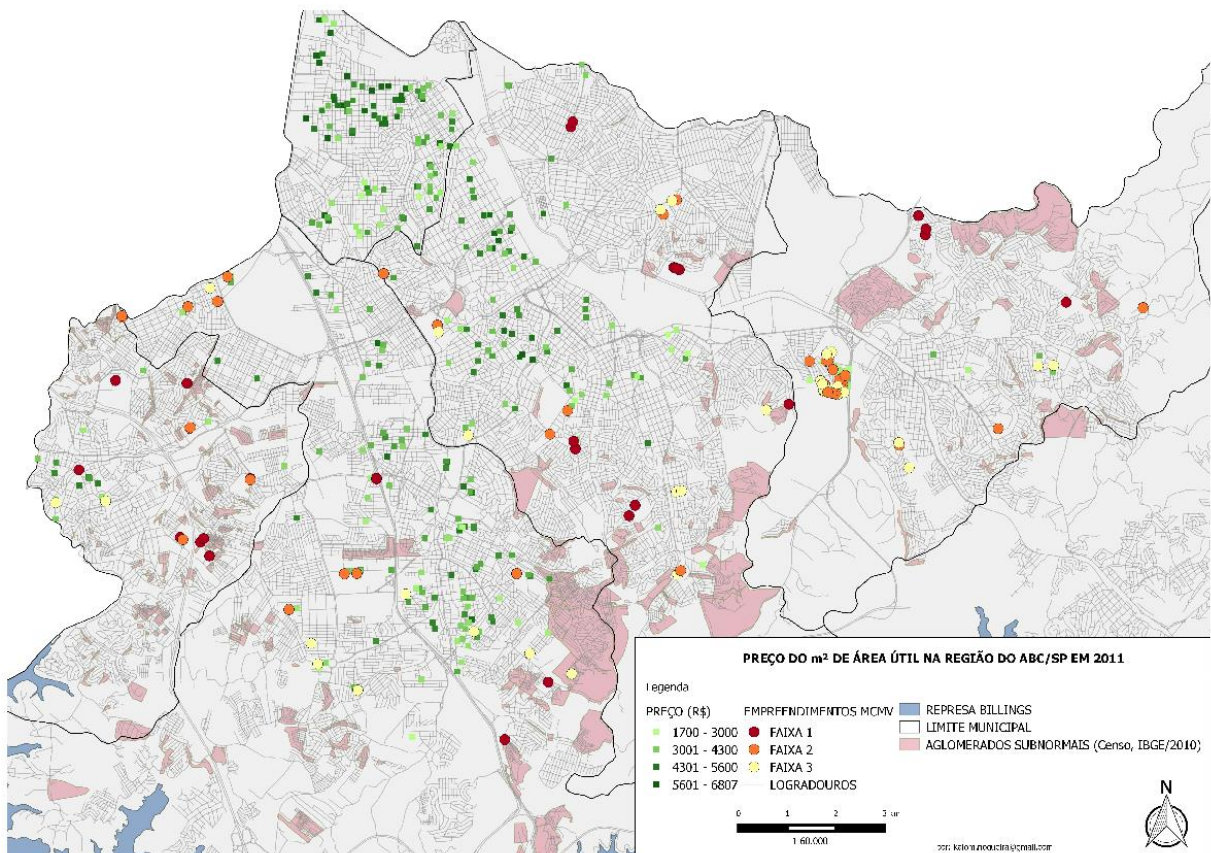
O Mapa mostra duas tendências. Primeiramente, presenciamos uma concentração de lançamentos imobiliários em áreas valorizadas nas Cidades de São Caetano do Sul, São Bernardo do Campo e Santo André. Uma parcela desses lançamentos ocorre nos antigos corredores industriais da região com boa localização, que passam por processos de reestruturação produtiva e que abrem nova oferta de terrenos e oportunidade de negócios imobiliários.²²

²¹ Os preços foram atualizados para o ano de 2015 de acordo com o índice IGP-DI.

²² Nos últimos anos isso vem ocorrendo em antigas áreas industriais em São Bernardo do Campo (da empresa Tognato), Santo André (Eixo Tamanduateí) e São Caetano do Sul (em torno do espaço da Cerâmica). A efervescência do mercado imobiliário no cenário pós-2006, que foi objeto de análise anterior, gera mais pressão para a transformação do uso industrial em uso residencial e uso misto (residencial, comércio, serviços).

Além disso, em virtude dos preços praticados nesses lançamentos em antigas áreas industriais bem localizadas, não causa surpresa o fato de que a produção imobiliária do PMCMV, com exceção de alguns poucos empreendimentos das Faixas II e III, está mais afastada da dinâmica mais ampla do mercado imobiliário na Região do Grande ABC, que discutimos no Capítulo 3.

Mapa 4.1 - Localização e Faixa de Preço dos Lançamentos Formais (2011) X Produção Imobiliária do PMCMV (2009-2014)²³



Fonte: Elaboração própria com base em dados da EMBRAESP (2011) e da Superintendência Regional ABC da Caixa Econômica Federal (CEF, 2015).

²³ Os preços foram atualizados para o ano base 2015.

4.1.3 Dinâmica do Mercado e “Desenquadramento” dos Empreendimentos²⁴

Conforme mencionamos, o setor privado desempenha papel protagonista na execução do PMCMV nas Faixas II e III. Conseqüentemente, uma avaliação do Programa nessas faixas requer uma leitura mais detalhada do complexo imobiliário-financeiro e dos projetos, bem como das estratégias dos agentes públicos e privados, no caso específico da Região do Grande ABC.

Desde seu lançamento, até o final de 2014, o Programa comemorou a contratação de 2,75 milhões de unidades habitacionais das quais 1,5 milhões foram feitas nas Faixas II e III.

Porém, no levantamento realizado junto à superintendência regional da CEF, deparamo-nos com uma dinâmica do mercado que chamamos de “desenquadramento” das unidades habitacionais do PMCMV. Esse termo refere-se às UH que, embora inicialmente tenham sido lançadas dentro do PMCMV, ao final, foram financiadas para mutuários fora do Programa.

Na Região do Grande ABC, a contratação de UH (ou, nos termos da Seção anterior: o lançamento de UH) somaram 12.174 nas Faixas II e III, distribuídas em 86 empreendimentos entre os anos de 2009 e 2014. No entanto, quando analisamos o desembolso de recursos, verificamos que apenas 6.148 UH, ou seja 50,50%, foram financiadas ao mutuário final com recursos do PMCMV (Tabela 4.1).

Tabela 4.1 - Aplicação de Recursos do PMCMV na Região do Grande ABC

Aplicação de Recursos no PMCMV NA REGIÃO DO GRANDE ABC				
Ano	Região	FIN. PRODUÇÃO		
		QTDE financiada	VALOR	QTDE CONTRATADA (Lançada)
2009	ABC, SP	593	45.925,62	2.357
2010	ABC, SP	1.532	135.104,64	3.472
2011	ABC, SP	1.737	205.848,19	2.152
2012	ABC, SP	1.219	166.426,04	2.801

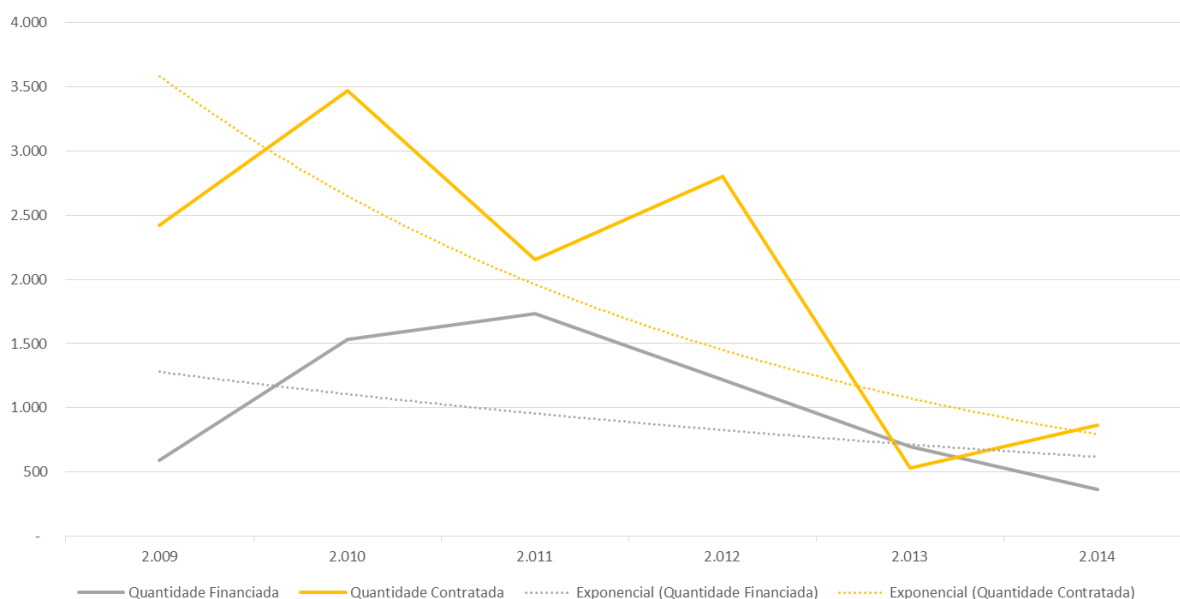
²⁴ Esta Seção é baseada nos resultados preliminares da pesquisa do mestrando Rafael Arcanjo.

2013	ABC, SP	700	79.759,75	530
2014	ABC, SP	367	81.464,93	862
	TOTAL	6.148	714.529,18	12.174

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pela CEF (2015).

Conforme demonstra o Gráfico 4.12 abaixo, verificamos outra tendência que nos remete ao então chamado “desenquadramento” das UH no PMCMV. Isso porque constatamos a queda na quantidade de financiamentos, principalmente nos dois últimos anos (2013 e 2014).

Gráfico 4.12 - Análise de Tendências – Unidades Contratadas e Financiadas



Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pela CEF (2015).

No que segue, exploramos a partir da dinâmica imobiliária algumas hipóteses acerca do descompasso entre o número de unidades habitacionais contratadas e financiadas pelo PMCMV.

A princípio, é importante esclarecermos em que sentido utilizamos os termos “unidades contratadas” e “unidades financiadas”.

Desse modo, para o objetivo deste estudo *unidades contratadas* são aquelas enquadradas dentro do PMCMV que atendem a todos os requisitos tanto técnicos quanto de valor máximo de venda pré-definidos pelo Governo Federal. Já as *unidades financiadas* são aquelas financiadas com recursos do PMCMV cujo mutuário final, ou seja, o adquirente, é aquele que efetivamente irá morar no imóvel e ganha até dez salários mínimos. Os empreendimentos habitacionais são contratados dentro do PMCMV após análise efetuada pelas instituições financeiras habilitadas (CEF e Banco do Brasil) quando apresentam todos os requisitos exigidos, principalmente com relação a aspectos técnicos e valor final máximo de venda por unidade habitacional. Esses são, a partir desse enquadramento, contratados como empreendimentos integrantes do PMCMV, sendo todas as unidades habitacionais do empreendimento (as que atendem aos requisitos) inseridas na contagem oficial de unidades contratadas pelo PMCMV, nas Faixas II e III. Nesse momento, o empreendimento pode ou não contar com recursos oriundos do Programa, destinados às empresas construtoras/incorporadoras para a execução do empreendimento, podendo essas valer-se da propaganda do Programa para a venda das unidades.

Portanto, aqui é possível verificar o primeiro passo para identificarmos e entendermos melhor os números de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV. Note-se que até este ponto não entramos no mérito de quem será o comprador/beneficiário na unidade habitacional, apenas enquadramos o empreendimento dentro dos requisitos do Programa e todas as unidades habitacionais (que atenderem ao Programa) serão contadas como unidades habitacionais contratadas no PMCMV, nas Faixas II e III.

Já as *unidades financiadas* são as unidades habitacionais que atendem a todos os requisitos técnicos e de valor máximo de venda exigidos pelo Programa e que o mutuário/beneficiário também se enquadra nos requisitos exigidos pelo Programa na utilização de recursos no financiamento da referida UH. Desse modo, é possível que uma unidade habitacional seja contratada e lançada pelo PMCMV e seja contabilizada nas estatísticas do Programa, porém venha a ser financiada para um mutuário/beneficiário que *não atende* aos requisitos e, portanto, não estará inserido na quantidade de unidades financiadas neste estudo. Também não estão computadas neste estudo as unidades vendidas à vista que, desse modo, não se utilizaram de financiamento para a aquisição. No entanto, é desprezível esse número, uma vez que

é notório que a maioria das pessoas se valem do financiamento para a aquisição da moradia, mais ainda em se tratando de habitação popular, caso em estudo.

Fica claro, assim sendo, que um empreendimento pode ser contratado em sua totalidade pelo PMCMV, valer-se de recursos oriundos do FGTS para sua construção, das peças publicitárias e de marketing e, ao mesmo tempo, *ser comercializado* para famílias que ganham mais de dez salários mínimos, ou R\$ 5.000,00, que representa o teto máximo de renda familiar permitido pelo Programa.

Como vimos, na Região do Grande ABC verificamos que das 12.174 UH contratadas pelo PMCMV, apenas 50,50% foram financiadas a mutuários/beneficiários que atendiam aos limites do Programa.

Isso ocorre porque, em virtude da pressão sobre o mercado imobiliário, conforme analisamos anteriormente, os empreendimentos na Região do Grande ABC são comercializados pelo valor limite do programa, exigindo do mutuário um alto financiamento para a aquisição das unidades. Escolhamos como exemplo um empreendimento no ano de 2014, cuja unidade habitacional seja comercializada no limite do Programa na região, que é de R\$ 190.000,00. Considerando que o financiamento pode chegar a até 90% do valor de venda, teríamos um financiamento máximo de R\$ 171.000,00, exigindo para tanto uma entrada de R\$ 19.000,00 e, de acordo com os parâmetros adotados pela CEF na liberação de crédito (juros, prazo, sistema de amortização do empréstimo), uma renda de R\$ 6.000,00 para suportar o financiamento máximo, portanto, acima dos R\$ 5.000,00 de renda familiar máxima permitida pelo Programa. Há, neste caso, portanto, um desenquadrando do mutuário do PMCMV. Em outras palavras, um mutuário que se encontra no limite do enquadramento de renda do Programa com R\$ 5.000,00 conseguiria apenas um financiamento de R\$ 164.853,99, tendo, desse modo, que obter uma poupança de R\$ 25.146,01 para completar o valor de compra da unidade habitacional. O cálculo anterior aplica-se quando considerarmos o cenário de uma renda máxima permitida pelo Programa; quanto menor a renda familiar, maior a necessidade de poupança própria para a aquisição da moradia. Sabemos também que quanto menor for a renda da família menor será sua capacidade de poupar, logo, isso representa elemento importante na apreensão do cenário no qual apenas metade das unidades habitacionais são adquiridas pelos reais beneficiários do PMCMV.

Nesse momento, uma possível questão que se apresenta refere-se ao subsídio pecuniário que o Programa oferece aos beneficiários. São oferecidos no máximo R\$ 25.000,00 de subsídio para famílias que ganham até R\$ 1.600,00, porém, com essa renda, a família consegue um financiamento de no máximo R\$ 67.552,81. Se somarmos esse valor ao subsídio, chegamos à R\$ 92.552,81, sendo necessário uma poupança de R\$ 97.447,19 para a aquisição da moradia, o que seria quase que utópico.²⁵

Outra tendência de mercado que gera “desenquadramento” é o aumento do valor de venda das unidades habitacionais verificado nos últimos anos. Conforme demonstramos na Tabela 4.2 abaixo, cujos dados são baseados nos laudos de avaliação e no processo de acompanhamento do Programa pela superintendência regional da CEF na Região do Grande ABC, verificamos que o valor dos imóveis no âmbito do Programa na região cresceu 26,56%, em termos reais do ano de 2014, se compararmos com as médias praticadas em 2009 e 2014²⁶. Paralelamente, presenciamos que o tamanho das unidades habitacionais diminuiu 17,65%. Se aplicarmos o preço do m² de 2014 ao tamanho da unidade habitacional produzida em 2009 e 2010, chegaríamos a um valor final de venda média para esses anos de R\$ 203.784,84, o que implica em que esses empreendimentos estariam desenquadrados do PMCMV, pois, superariam o valor máximo de venda definido.

Tabela 4.2 - Preço das Unidades, Custo de Construção e Preço de Terreno (R\$)

Ano de avaliação	Valores originais				Indexador				Valores corrigidos				
	Edificação	Venda	Tamanho UH's	Terreno	INCC		IGPM		Edificação	Venda	Tamanho UH's	Terreno	
	valor m ²	valor m ²	m ²	valor m ²	Edificação	Venda/Terreno			valor m ²	valor m ²	m ²	valor m ²	
2.009	807,48	1.999,90	57,66	391,07	1,0325	3,25	0,9829	-	1,71	1.158,12	2.732,88	57,66	534,40
2.010	873,81	2.112,99	60,18	525,68	1,0777	7,77	1,1132		11,32	1.162,90	2.593,80	60,18	645,30
2.011	963,67	2.885,43	49,66	471,42	1,0748	7,48	1,0510		5,10	1.193,23	3.370,13	49,66	550,61
2.012	1.004,26	3.213,78	45,89	538,99	1,0712	7,12	1,0781		7,81	1.160,84	3.481,72	45,89	583,92
2.013	1.029,24	3.422,44	54,00	507,43	1,0809	8,09	1,0553		5,53	1.100,67	3.513,48	54,00	520,92
2.014	928,49	3.458,67	47,48	613,59	1,0694	6,94	1,0266		2,66	928,49	3.458,67	47,48	613,59
% 2009 e 2015	14,99	72,94	-17,65	56,90						-19,83	26,56	-17,65	14,82

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pela CEF (2015).

²⁵ Simulação efetuada no site da CEF (www.caixa.gov.br), em 02/08/2015, para um cliente com 36 anos de idade.

²⁶ Valores atualizados pelo IGPM anual, conforme índices na própria tabela.

No Gráfico 4.13, resumimos as tendências do preço de venda, custo e tamanho das unidades habitacionais do PMCMV na Região.

Salientamos, observando referido Gráfico, a curva de tendência ascendente do preço médio de venda (em termos reais) por metro quadrado das unidades habitacionais que saíram de R\$ 2.732,88, em 2009, para R\$ 3.458,67, em 2014, isto é, um aumento de 26,56% no período considerado. Ao mesmo tempo, presenciamos uma queda real dos custos de edificação, que -decaiu de R\$ 1.158,12 por metro quadrado, em 2009, para R\$ 928,49, em 2014, isto é, quase 20% no período considerado.²⁷ Por fim, o custo do metro quadrado do terreno cresceu de R\$ 534,40 em 2009 para R\$ 613,59 em 2014, um aumento real de 14,82%²⁸.

Cabe ressaltar que as altas ocorrem no preço final de venda das UH e no preço do terreno, mas não na planilha de custos de construção. Essa tendência remete ao antigo debate sobre a formação de rendas e preços imobiliários (SMOLKA, 1979; ABRAMO, 2009; DEAK, 1985) e a característica peculiar da mercadoria terra-habitação. Isto é, essa mercadoria é *sui generis* e o preço no mercado imobiliário tende a ser determinado pelo que a demanda estiver disposta a pagar.

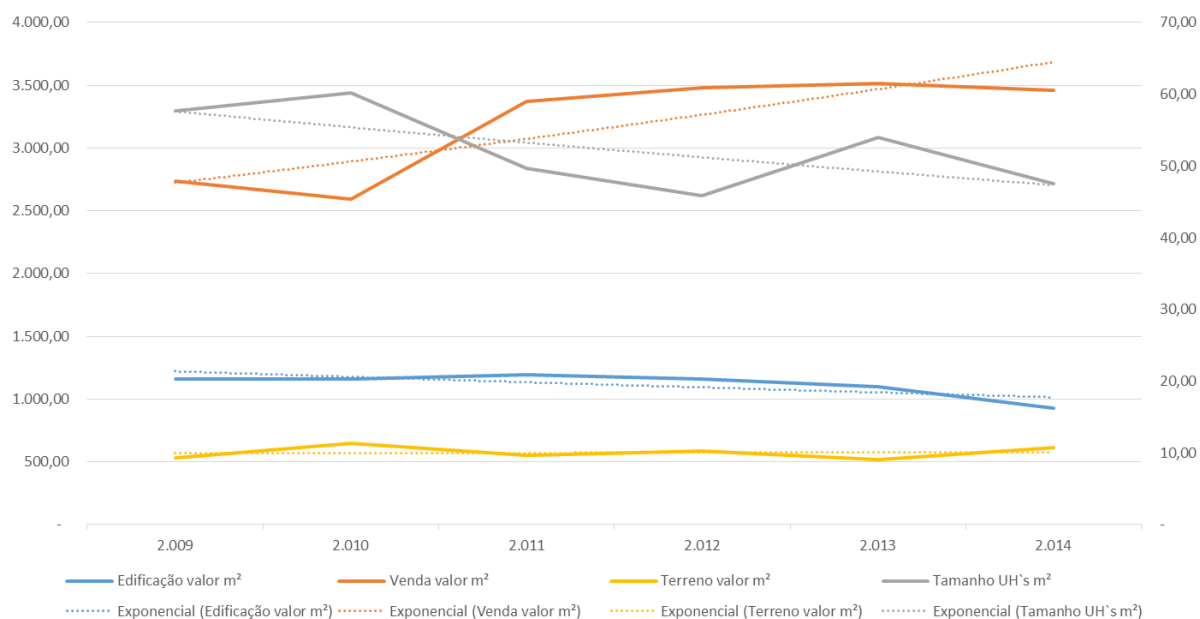
O cenário macroeconômico inegavelmente acelerou o quadro de “desenquadramentos”, de acordo com o que foi analisado acima. A liquidez injetada pelo PMCMV, somada aos fatores positivos da economia, como a alta taxa de emprego, a baixa taxa de juros e as condições creditícias favoráveis, proporcionaram a inclusão, no mercado imobiliário, de várias famílias com poder de compra e reforçou um processo autor-referencial de aumento de preços. Nesse cenário, se o empresário pode vender a UH a um preço maior, aumentando assim seu lucro, ele o fará, até o limite que a demanda estiver disposta a pagar, independentemente do quadro dos custos marginais (de construção).

Por fim, a formação dos preços fundiários e imobiliários é influenciada pelas expectativas subjetivas dos agentes referentes à evolução do valor geral de venda e do lucro no setor. Nesse sentido, o ambiente de efervescência apenas contribui para reforçar a tendência generalizada de aumento de preços a partir de um processo de capitalização de expectativas positivas.

²⁷ Valores atualizados pelo INCC anual, conforme índices na própria tabela.

²⁸ Valores atualizados pelo IGPM anual, conforme índices na própria tabela.

Gráfico 4.13 - Análise de Tendências no PMCMV – Preço, Custo e Tamanho das Unidades



Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pela CEF (2015).

As observações acima servem para desencadear uma reflexão mais aprofundada sobre o desenho do Programa, de um modo geral, e, em uma perspectiva mais particular, as questões concernentes aos limites-potencialidades de direcionar adequadamente os subsídios para o grupo-alvo num contexto de confluência entre o circuito financeiro (mediado pelo Estado) e imobiliário. No caso específico da Região do Grande ABC, o descompasso entre as unidades contratadas e financiadas remete à escalada dos preços imobiliários e fundiários, o que dificultou que o programa cumprisse adequadamente suas metas no sentido de reduzir o déficit habitacional, tanto nas faixas do chamado mercado de interesse social quanto no mercado popular das faixas II e III.

Portanto, no intuito de contribuir para essa reflexão sobre o aperfeiçoamento do desenho do PMCMV, problematizamos, na próxima Seção, as premissas iniciais do Programa à luz dinâmica autor-referencial da formação de preços e rendas no contexto de otimismo e euforia no complexo financeiro-imobiliário.

4.1.4 PMCV, Subsídio e o Complexo Financeiro-imobiliário. Algumas Observações Complementares

Nos empreendimentos do PMCMV analisados, presenciamos um padrão de aumento expressivo dos preços finais e um acréscimo (menor) do valor dos terrenos, ao passo que os custos de construção diminuíram. Isso significa que, o lucro líquido das empresas incorporadoras envolvidas no Programa na Região aumentou. Uma parcela representativa dessas empresas está registrada na bolsa de valores e lança mão de *métodos de precificação* dos projetos que frequentemente distanciam-se da realidade dos “custos reais” observados e registrados nas planilhas das construtoras e alinham-se muito mais com os métodos praticados pelos agentes que operam no mercado de capitais.

Vale mencionar que, no mercado de capitais e no mundo das finanças corporativas, o preço atual de um ativo ou o valor agregado de um projeto é calculado por meio do conceito de *valor presente líquido* do lucro gerado no futuro por esse ativo ou projeto (isto é, capitalizando a expectativa do lucro no futuro com determinada taxa de juro que, por sua vez, é calculada de acordo com as expectativas da empresa/investidor em relação a seu custo de capital e seu perfil de risco).

Desse modo, no ambiente do mercado de capitais, a formação de preços imobiliários é *subjetiva* e influenciada pela *expectativa* acerca do valor geral de vendas e pelo custo de oportunidade de capital da empresa. No caso específico do cenário pós-2006, ambas as variáveis foram positivamente influenciadas pela retomada do crescimento macroeconômico, pela queda generalizada da taxa de juros e pela injeção de liquidez. Nesse sentido, conforme vimos no Capítulo 2, o Programa apenas aprofundou uma tendência de formação de preços desencadeada anteriormente.

Na medida em que a formação de preços imobiliários está alinhada com as práticas de capitalização do próprio mercado de capitais, essa formação de preços distancia-se de uma leitura mais tradicional de oferta e procura e de planilhas de custos (marginais) em vigor no mundo de construção civil. Na realidade, não há nenhuma contradição entre o aumento expressivo da produção imobiliária, de um lado, e a escalada dos preços finais, de outro.

A formação dos preços fundiários e imobiliários também dificulta uma compreensão da *incidência final dos subsídios* alocados mediante o Programa, isto é,

quais os agentes – empresas construtoras, incorporadoras, compradores-clientes etc.– que se apropriam do benefício do subsídio proporcionado pelo Programa.

Por exemplo, apesar de não ser objeto específico desta pesquisa, a hipótese que emerge do levantamento anterior dos dados nas Faixas II e III do Programa é que o subsídio foi capitalizado pelos agentes que atuam no complexo imobiliário-financeiro via sucessivos aumentos dos preços finais das unidades e dos terrenos que superaram o aumento da renda familiar e dos salários dos trabalhadores na própria Região (Seção 2.5).⁽²⁹⁾⁽³⁰⁾

Portanto, uma melhor compreensão acerca dos desafios do Programa requer uma leitura mais aprofundada da formação e retroalimentação dos preços imobiliários-fundiários, incluindo suas relações imbricadas com o próprio desenho do financiamento e da subvenção pelo Estado. Na conclusão voltaremos para esse tema central.

²⁹ No capítulo 2 analisamos que o salário formal na economia regional (RAIS-CAGED-MTE, 2000;2010) e a renda familiar (IBGE, 2000; 2010) não acompanharam a escalada dos preços imobiliários conforme pesquisa dos lançamentos EMBRAESP e da pesquisa imobiliária FIPE-ZAP (2015). Outros estudos também apontam que o crescimento do PIB *per capita* das economias locais é mais acentuado do que o crescimento da massa salarial e da renda familiar, o que reforça a tese da deterioração da distribuição funcional de renda.

³⁰ No que se refere à Faixa I, não dispomos de dados específicos, mas haverá ainda uma transferência líquida dos imóveis no vencimento do prazo de 10 anos mediante o instrumento de compra e venda possibilitado pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

4.2 Localização e Inserção Urbana dos Empreendimentos PMCMV na Região

4.2.1 Contexto

A Chamada MCTI/CNPq/MCIDADES nº 11/2012 teve por finalidade avaliar os resultados do PMCMV em nível nacional. A inclusão de diversas linhas temáticas³¹ foi o reconhecimento de que a avaliação de um programa habitacional de abrangência e escala do PMCMV não poderia ser realizada simplesmente pela análise do número de empreendimentos/unidades habitacionais construídas e dos valores investidos.

Nesse sentido, a análise da inserção urbana dos empreendimentos é especialmente relevante considerando o papel que a política habitacional exerce na estruturação e na qualidade do ambiente urbano que foi, inclusive, no passado, o principal foco de críticas aos empreendimentos realizados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), a partir da década de 1960, quando o Governo Federal empreendeu o financiamento em massa de construções populares no país. Dentre os principais críticos a esses programas, pode-se destacar Bolaffi (1976) que avaliou que a produção de moradia populares financiada pelo BNH ocorreu de forma desarticulada da mancha urbana, acarretando inúmeros prejuízos para as cidades e seus habitantes. Segundo o autor:

A expansão **descontínua da mancha urbana** aumenta as distâncias, encarece os investimentos para a implantação de **serviços públicos**, eleva os **custos de operação e de manutenção** e reduz o aproveitamento *per capita* dos equipamentos existentes. Enquanto porções do solo urbano parcial ou totalmente atendidas permanecem ociosas, contingentes cada vez maiores da população se instalam em **áreas não servidas** (BOLAFFI, 1976, p.78, grifo nosso).

³¹ Os diversos temas objeto do chamada foram: a qualidade de projetos arquitetônicos e urbanísticos e qualidade construtiva dos empreendimentos; a avaliação da execução e dos resultados do Trabalho Social realizado com as famílias beneficiárias; os mecanismos de cadastramento e controle dos beneficiários; os impactos sociais e econômicos nas famílias beneficiárias; os impactos econômicos regionais ou microrregionais decorrentes da implementação do Programa e os impactos urbanos e ambientais dos empreendimentos produzidos.

Da mesma forma, Bonduki (2014) critica a produção de unidades habitacionais “sem criar cidades”, contribuindo com a lógica especulativa e padrão periférico de expansão urbana que prevaleceu no período:

O predomínio dessa lógica gerou a formação, em grande escala de “**bairros-dormitórios**”, com uma expressiva concentração de moradias populares, **sem empregos próximos e carentes de mobilidade, equipamentos sociais** e, em alguns casos, até mesmo **sem infraestrutura básica**. A desarticulação entre a maior parte desses conjuntos e os sistemas de **transporte coletivo de massa**, [...] tornaram a vida dos moradores um calvário de muitas horas por dia perdidas no deslocamento (BONDUKI, 2014, p. 68, grifo nosso).

Embora esses autores não tratem diretamente do tema da boa inserção urbanística dos empreendimentos residenciais, com base em suas críticas, pode-se perceber alguns parâmetros: continuidade com a mancha urbana; presença de serviços públicos e de infraestrutura urbana; custos de operação e manutenção dessas novas áreas; proximidade com áreas de empregos e mobilidade urbana e rede de transporte coletivo de massa, que traz implícita a ideia de que é desejável o combate à segregação socioespacial das populações de baixa renda.

A primeira norma geral do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), a Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, não determinou, contudo, nenhum requisito urbanístico para os empreendimentos a serem construídos/financiados. Conforme destaca Rolnik et al. (2014), as primeiras exigências referentes à localização dos empreendimentos vieram apenas em 2010, com a edição da Medida Provisória nº 514, de 1º de dezembro de 2010, convertida na Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011, que estabeleceu:

[...] para a implantação de empreendimentos no âmbito do PNHU, deverão ser observados:

I - **localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão** que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal, observado o respectivo plano diretor, quando existente;

II - **adequação ambiental** do projeto;

III - **infraestrutura básica** que inclua vias de **acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais** e permita ligações domiciliares de **abastecimento de água e energia elétrica**;

IV - a **existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público** (BRASIL, 2011, grifo nosso).

Além disso, conforme menciona Rolnik et al (2014, p. 14), o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011:

[...] introduziu regulamentações pontuais relacionadas às exigências de inserção urbana nela estabelecidas. Foi previsto que os municípios deveriam firmar um documento denominado “Instrumento de Compromisso” para a execução de equipamentos e serviços a cada operação, responsabilizando-se pela adequação das condições do entorno à demanda gerada pelo empreendimento. Permitiu-se também a inclusão de áreas destinadas a atividades comerciais nos projetos, vinculando-se os resultados de sua exploração ao custeio de despesas condominiais (grifo nosso).

Como ressalta essa autora, apesar de a legislação estabelecer critérios claros quanto à localização dos empreendimentos (na área urbana ou de expansão prevista no Plano Diretor), a presença de infraestrutura urbana (acesso, iluminação pública, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais e de abastecimento de água e energia elétrica), ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde, lazer e transporte público, não definiu parâmetros para a avaliação e as condições de equipamentos e serviços públicos (distâncias e tipos de equipamentos) ou mesmo estipulou o que se considera como “adequação ambiental do projeto”.

Apenas em outubro de 2011, a Portaria MCidades nº 465, estabeleceu que o Distrito Federal, Estados e Municípios ou respectivos órgãos das administrações direta ou indireta, ao serem comunicados da contratação dos empreendimentos, teriam a obrigação de apresentar Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, expresso em Matriz de

Responsabilidades com seu respectivo cronograma de implementação à instituição financeira oficial federal.

O Anexo IV da referida Portaria determinou as diretrizes gerais para elaboração dos projetos, definindo os critérios a serem atendidos pelos projetos, dos quais podemos destacar:

- Os empreendimentos deverão estar **inseridos na malha urbana ou em zonas de expansão urbana**, assim definidas pelo Plano Diretor.
- Os empreendimentos localizados em **zona de expansão urbana deverão estar contíguos à malha urbana** e possuir, no **entorno, áreas destinadas a atividades comerciais locais**.
- Os empreendimentos deverão ser dotados de **infraestrutura urbana básica: vias de acesso e de circulação pavimentadas, drenagem pluvial, calçadas, guias e sarjetas, rede de energia elétrica e iluminação pública, rede para abastecimento de água potável, soluções para o esgotamento sanitário e coleta de lixo**.
- Os projetos propostos em módulos ou etapas **serão considerados como um único empreendimento**, para efeito do diagnóstico da demanda gerada por equipamentos e serviços públicos e urbanos.
- Sem prejuízo das exigências municipais de destinação de áreas públicas para aprovação de projetos independente de seu porte, **os empreendimentos que totalizem mais de mil unidades, deverão ter garantidas áreas para implantação dos equipamentos públicos necessários para atendimento da demanda gerada por esses**.
- A partir de 01 de janeiro de 2012, os empreendimentos na forma de condomínio, deverão ser **segmentados em número máximo de trezentas unidades habitacionais**.

- Os empreendimentos na forma de condomínio, com **mais de sessenta unidades habitacionais, deverão conter equipamentos de uso comum**, no mínimo de 1% do valor da edificação e infraestrutura, obrigatoriamente na seguinte ordem: a) espaço coberto para uso comunitário; b) espaço descoberto para lazer e recreação infantil e c) quadra de esportes;
- As famílias residentes nos empreendimentos, com crianças em idade escolar, deverão ser atendidas por **escolas de educação infantil e de ensino fundamental localizadas, preferencialmente, numa faixa de até dois mil metros ao redor do empreendimento**.

A contratação dos empreendimentos passou a estar condicionada à apresentação, por parte do poder público local, de **Instrumento de Compromisso** - documento firmado pelo Chefe do Poder Executivo local, comprometendo-se pela execução das ações necessárias ao atendimento das demandas geradas pelo empreendimento.

Importante destacar que, a construção de empreendimentos compostos por **mais de 500 unidades habitacionais** deverá estar fundamentada por **Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos** e a **Matriz de Responsabilidade**.

Por sua vez, no **Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos** deverão constar:

- A **avaliação da demanda habitacional**: justificativa do empreendimento em relação a sua demanda habitacional e público-alvo e informações acerca dos critérios locais e cronograma de seleção dos beneficiários;
- O **mapa do entorno do empreendimento**: documento cartográfico ou imagem aérea, com indicação de escala e **raio igual a dois mil e quinhentos metros em torno do empreendimento**, onde serão indicadas as seguintes ocorrências:

- 1) **Equipamentos comunitários e serviços, existentes ou previstos**, e respectivas capacidades de atendimento: creches ou escolas de ensino fundamental; Unidades Básicas de Saúde, Unidades de Pronto Atendimento ou hospitais; Centros de Referência de Assistência Social ou Centros de Referência Especializado de Assistência Social; equipamentos de lazer; linhas regulares de transporte público coletivo; comércio e serviços de caráter local.
 - 2) **Uso e ocupação do solo e fatores de risco ou insalubridade**: zoneamento industrial; lixões, aterros e lagoas de tratamento; fábricas poluentes dentre outros.
 - 3) **Existência de outros empreendimentos habitacionais de interesse social**.
- A **avaliação da demanda a ser gerada pelo empreendimento** por educação, saúde, assistência, transporte, comércio e infraestrutura.

A **Matriz de Responsabilidades**, por sua vez, é um documento contendo a descrição das medidas necessárias para suprir as **demandas apontadas** no Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, acompanhado de cronograma de sua implementação, a equipe responsável pelo projeto, bem como descritivo dos meios para o seu atendimento.

De acordo com a Portaria MC nº 465/2011, a **descrição da infraestrutura urbana básica do entorno** deverá informar as **vias de acesso pavimentadas; drenagem pluvial; rede de energia elétrica e a iluminação pública; rede de abastecimento de água potável e soluções para esgotamento sanitário**.

A Portaria estabelece, ainda, que, para efeito da apuração da demanda por equipamentos públicos de educação, saúde, lazer e assistência social serão **considerados todos os empreendimentos localizados em um raio de dois mil e quinhentos metros**. Nos casos de inexistência de equipamentos públicos na área mapeada ou de os equipamentos não serem capazes de atender à demanda gerada, o poder público local **deverá indicar o local da instituição educacional onde as crianças terão acesso, com o número de vagas existentes e o compromisso de**

fornecimento de meio de transporte para o deslocamento, assim como o endereço da unidade de saúde mais próxima onde as famílias serão atendidas.

No caso de municípios onde existe sistema de transporte coletivo urbano, mas que esse não atenda ao empreendimento proposto, há também a determinação de que o Poder Público deverá declarar compromisso de criação de linhas e itinerários para atender à demanda gerada.

Os projetos de empreendimentos que totalizem **mais de 1500 unidades habitacionais**, inclusive aqueles propostos em etapas ou módulos, ficam condicionados à homologação, no que se refere ao atendimento das diretrizes gerais de elaboração de projetos, por **comissão especial**, formada por representantes do **Ministério das Cidades e da instituição financeira oficial federal**, responsável pela contratação, podendo ser solicitada a participação dos poderes públicos locais e regionais, e dos proponentes dos projetos, quando necessário.

Percebe-se, portanto, que as normativas detalharam algumas exigências sobre as áreas onde os empreendimentos localizam-se, inclusive, a presença de comércio e serviços de caráter local, o que inibiu a prática de fracioná-los em unidades menores como estratégia para burlar as exigências de demanda de equipamentos e enfatizou a obrigatoriedade da presença de equipamentos de educação infantil e fundamental, numa distância máxima de 2.000m, sem, no entanto, estipular as distâncias aos demais equipamentos e os fatores geradores de risco e insalubridade.

A **Portaria MCidades nº 168, 12 de abril de 2013**, além de reforçar as exigências da anterior, detalhou as que devem ser observadas para a aprovação de projetos de **mais de 1500 unidades habitacionais**. Instituiu, também, a definição de **empreendimento contíguo a outro** quando a menor distância, em linha reta, do ponto do perímetro de sua poligonal mais próxima ao perímetro da poligonal do outro empreendimento for igual ou inferior a 1000 metros, ficando esses limitados a um número máximo de 5.000 unidades habitacionais.

Acerca das normas, Rolnik et al. (2014, p. 129) advoga:

[...] Com essa disposição, para fins de exigibilidade da doação de áreas para a implantação de equipamentos públicos e da elaboração da Concepção Urbanística, **não se leva em conta apenas o porte de um empreendimento isolado, mas a soma das unidades abrangidas em grupos de empreendimentos contíguos**. Definiu-se também um limite máximo de 5000

para a somatória das unidades integrantes de conjuntos caracterizados como empreendimentos contíguos. Esse limite, entretanto, foi flexibilizado posteriormente. A Portaria nº 518 permitiu a aprovação de empreendimentos contíguos cuja somatória de unidades extrapola esse limite, condicionando-a à autorização do Ministro das Cidades.

Essa Portaria manteve a obrigatoriedade de submissão à avaliação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (SNH) de propostas referentes a empreendimento ou conjunto de empreendimentos contíguos, **a partir de 1500 unidades habitacionais**, que deverão ser acompanhadas, no mínimo, dos seguintes elementos: a) **mapa do município ou da região** com a localização do empreendimento; malha urbana; sistema viário principal; principais centralidades de comércio e serviços e polos geradores de emprego; b) **mapa de localização do empreendimento e do entorno imediato** com vias de acesso ao empreendimento; comércio e serviços relevantes; equipamentos de saúde e educação existentes; outros empreendimentos contratados, ou em contratação, no âmbito do PMCMV, e traçado de rotas de pedestre, do centro geométrico do empreendimento aos equipamentos de educação e saúde e às paradas de transporte público, com as distâncias percorridas; 3) **mapa do entorno do empreendimento** com implantação do empreendimento, constando: a hierarquia viária; distribuição e dimensionamento das áreas institucionais, comerciais e espaços livres previstos; 4) **Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos** e 5) proposta para **Atendimento da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos** gerada pelo empreendimento.

Cabe destacar, ainda que:

Outra mudança importante introduzida recentemente no Programa pela Portaria nº 168 foi a previsão de uso de recursos adicionais do FAR para a implantação de equipamentos complementares à habitação. O FAR passou a disponibilizar recursos para a construção de equipamentos destinados aos serviços de educação, saúde, assistência social e segurança pública para empreendimentos (ou grupos de empreendimentos contíguos) acima de 500 unidades [...]. Os equipamentos devem ser implantados a uma distância de até 1 km do acesso principal do empreendimento (ROLNIK et al, 2014, p. 129).

Como ressalta Rolnik et al. (2014), esses parâmetros, em seu conjunto, estabelecidos pelas Portarias buscaram garantir que as áreas onde se instalam os empreendimentos estejam minimamente preparadas para recebê-los, dificultando “a implantação de empreendimentos em áreas totalmente desprovidas de condições mínimas de urbanidade, ou em frentes de expansão fora da cidade”, contudo, o resultado da pesquisa da autora (que abrangeu as Regiões Metropolitana de São Paulo e de Campinas) indicou:

[...] elas não chegam a interferir substancialmente nos padrões de urbanidade dos conjuntos e seus entornos [...], nem alteram a lógica inerente ao Programa, que é a procura pelos terrenos mais baratos dentro dos parâmetros mínimos que são permitidos (ROLNIK et al., 2014).

Em razão de ser a escolha do terreno parte da estratégia de maximização de lucros e que condiciona o desenvolvimento dos projetos:

O desenho do Programa, centrado na concessão de subsídios públicos à produção privada de habitação popular, é um fator determinante para a reprodução desse padrão. O protagonismo da construtora na proposição de projetos e na seleção de terrenos relega a inserção urbana dos empreendimentos a uma questão de relevância secundária, se não inexistente (ROLNIK et al., 2014).

Cabe destacar que, apenas os empreendimentos Altos de Mauá (com 840 UH, Faixa I) e Praça Diadema 2 (654 UH, Faixa II) enquadraram-se nas normas da Portaria MCidades nº 465/2011; e apenas o Residencial Ponto Alto, em São Bernardo do Campo (560 UH, Faixa I) nas exigências da Portaria MCidades nº 168 de abril de 2013, por apresentarem mais de 500 UH. Entretanto, as exigências estabelecidas são somente a obrigatoriedade de comprovar-se a existência, **um raio de 2,5 km em torno do empreendimento**, de equipamentos comunitários e serviços, existentes ou previstos, e respectivas capacidades de atendimento: creches ou escolas de ensino fundamental; Unidades Básicas de Saúde, Unidades de Pronto Atendimento ou hospitais; Centros de Referência de Assistência Social ou Centros de Referência Especializado de Assistência Social; equipamentos de lazer; linhas regulares de transporte público coletivo; comércio e serviços de caráter local.

A partir das críticas empreendidas ao BNH e do estabelecido pela Legislação do PMCMV, referente à inserção urbana dos empreendimentos, buscamos construir um conjunto de indicadores para a avaliação da localização dos empreendimentos construídos na Região do Grande ABC. Contudo, diferentemente dos trabalhos de Rolnik et al. (2014) e da Rede Cidade e Moradia, que avaliou o Programa em diversos estados brasileiros, optamos por analisar em conjunto todas as faixas de renda e não somente os da Faixa I³², buscando responder às seguintes questões:

- 1) O Programa continua ou reforça as tendências pré-existentes de ocupação do solo urbano, em termos socioeconômicos e de uso do solo, e se os empreendimentos localizam-se em periferias consolidadas ou originam “frentes pioneiras” de ocupação do solo e se nesta Região verifica-se a mesma tendência observada em estudos de outras regiões do Brasil de que o PMCMV contribuiu para a ampliação dos processos de segregação, com a implantação de grandes empreendimentos em áreas mais afastadas das cidades?
- 2) Há padrões diferenciados para a localização dos empreendimentos das diferentes faixas de renda e de implantação do Programa? E, por conseguinte, verifica-se se as normativas referentes à inserção urbana surtiram efeitos ou, se, ao contrário, o aquecimento dos preços do mercado imobiliário implicaram em localizações piores?
- 3) Em que medida a localização dos empreendimentos satisfaz as necessidades básicas dos moradores no que se refere ao acesso a equipamentos e serviços urbanos?
- 4) Quais as transformações que esses empreendimentos tendem a impor nas áreas onde se localizam: de reforço da tendência atual de ocupação ou de mudanças no entorno?

³² As pesquisas desenvolvidas pela Rede Cidade e Moradia, apenas a de Lopes e Shimbo (2015) analisaram todas as faixas do Programa. Para conhecimento dos resultados da pesquisa da referida Rede, ver Santo Amore, Shimbo e Rufino (2015).

5) Quais os fatores que explicam boas localizações para os empreendimentos (se houver), nas diferentes cidades: existência de Zonas Especiais de Interesse Social, terra pública etc.?

No entanto, a resposta a essas questões somente pode se dada a partir de uma compreensão das características do território Região do Grande ABC e das condições de acesso, pela população, à infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos, à localização das áreas de centralidades e de empregos, entre outras.

Para a análise, foram tomados como parâmetros não apenas os requisitos mínimos relativos à inserção urbana dos empreendimentos exigidos pela legislação do Programa, mas também outros, a saber:

- Caracterização e localização dos empreendimentos do PMCMV nos municípios, segundo: faixas de atendimento (I, II e III) e porte do empreendimento (número unidades).
- Localização dos empreendimentos na mancha urbana: rede viária e ferroviária, distância aos centros das cidades, rede de centralidades de comércio e serviços, terminais de ônibus e estações de trem, equipamentos de educação, saúde, lazer, assistência social.
- Localização dos empreendimentos do PMCMV em relação a aglomerados subnormais, Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).
- Caracterização do entorno em termos de infraestrutura e dados socioeconômicos (renda, escolaridade e raça), a partir dos dados do Censo IBGE 2010.

4.2.2 Porte dos Empreendimentos

Como mencionado anteriormente, foram aprovados, até 2014, 112 empreendimentos na Região do Grande ABC, num total de 19.222 unidades

habitacionais– (UH), sendo que a maior produção ocorreu nos Municípios de Mauá e São Bernardo do Campo.

Quanto ao porte dos empreendimentos aprovados, verificamos que a maioria tem até 240 UH, exceto em SBC, que predominam os com mais de 241 UH. Contudo, apenas dez empreendimentos com mais de 365 UH somam 5.167 unidades (26,9% do total).

Na Faixa I do Programa encontramos a maior média de unidades por empreendimento, (261 UH), bastante superior à média das Faixa II (158,6 UH) e Faixa III (126,7 UH).

Tabela 4.3 - Porte dos Empreendimentos Aprovados por Faixa Renda

Porte (UH)	Número de empreendimentos	Número de UH	Faixa	Número de empreendimentos	UH
Até 120	54	4.611	Faixa I	5	440
			Faixa II	21	1.733
			Faixa III	28	2.438
121 a 240	39	6.753	Faixa I	14	2.778
			Faixa II	16	2.522
			Faixa III	9	1.453
241 a 365	9	2.691	Faixa I	2	600
			Faixa II	4	1.251
			Faixa III	3	840
366 a 840	10	5.167	Faixa I	6	3.230
			Faixa II	3	1.473
			Faixa III	1	464

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015).

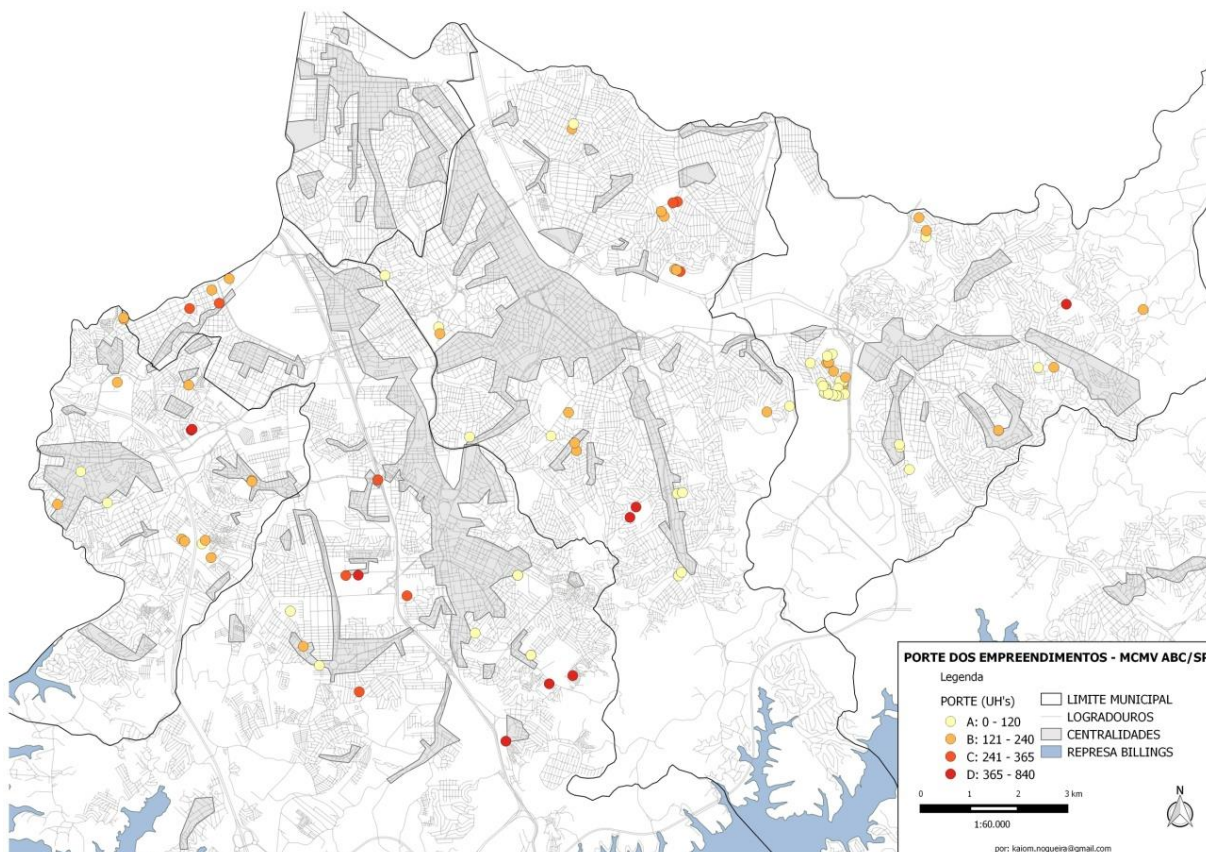
Tabela 4.4 - Média de Unidades Habitacionais por Empreendimentos Aprovados

Faixas	Número de empreendimentos	UH	Média UH/empreendimento
Faixa I	27	7.048	261,0
Faixa II	44	6.979	158,6
Faixa III	41	5.195	126,7

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015).

No Mapa 4.2, podemos observar que os empreendimentos de grande porte (com mais de 365 UH) localizam-se, principalmente, em São Bernardo do Campo, e, em todas as cidades, eles situam-se nas regiões mais afastadas do centro que têm, naturalmente, maior disponibilidade de terrenos.

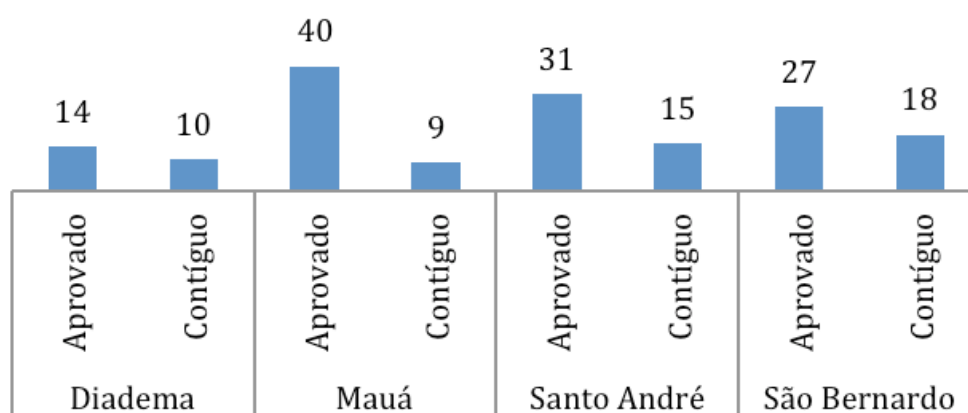
Mapa 4.2 - Localização, por Porte, dos Empreendimentos Aprovados



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015).

No entanto, a análise puramente quantitativa do número de empreendimentos e UH aprovados não revelava claramente a realidade, uma vez que, em muitos casos, há a existência de diversos empreendimentos em um mesmo local. Assim sendo, optou-se, também, por analisar o que consideramos “empreendimentos contíguos”, que podem ou não terem sido construídos pela mesma construtora, mas que mantêm uma grande proximidade entre si (de até 250m) ³³. O número de empreendimentos reduz de 122 para 52, conforme pode ser visto na Tabela 4.5 e Gráficos 4.14 e 4.15.

Gráfico 4.14 - Número Empreendimentos Aprovados e Contíguos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015).

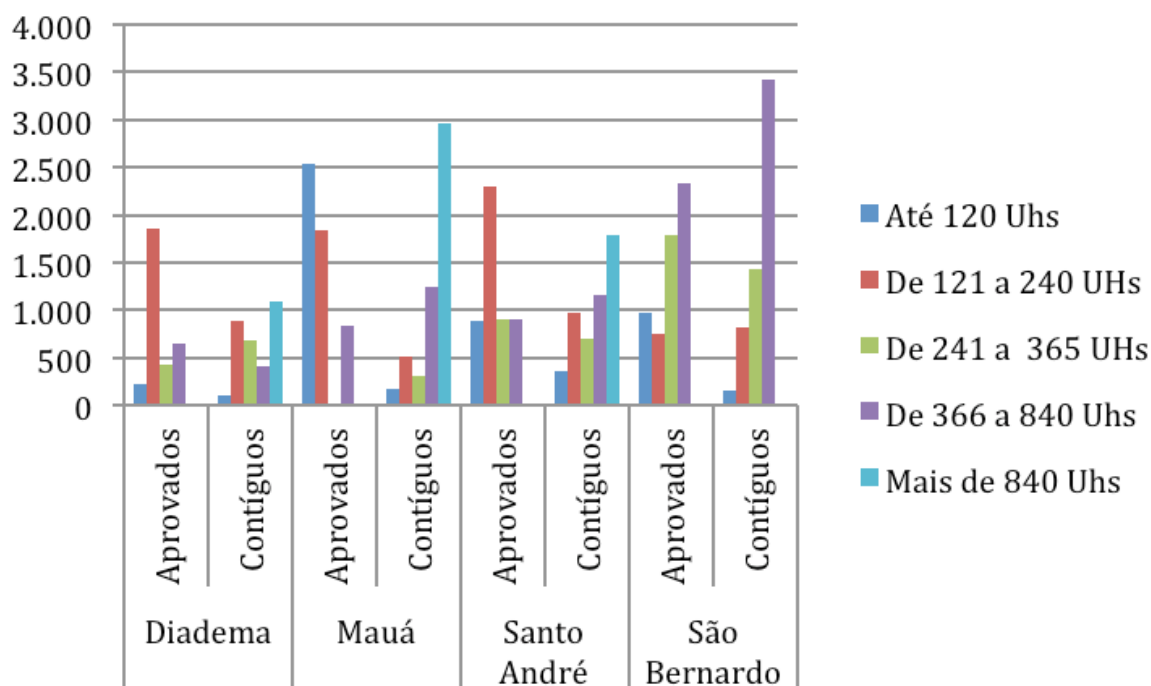
Tabela 4.5 - Número de Unidades Habitacionais, por Porte, Aprovadas e Contíguas

	Diadema		Mauá		Santo André		São Bernardo do Campo	
	Aprovado	Contíguo	Aprovado	Contíguo	Aprovado	Contíguo	Aprovado	Contíguo
Até 120 UH	221	101	2.534	181	888	368	968	160
De 121 a 240 UH	1.864	888	1.839	517	2.300	981	750	816
De 241 a 365 UH	435	688		312	900	704	1.791	1.437
De 366 a 840 UH	654	408	840	1.240	910	1.155	2.328	3.424
Mais de 840 UH	0	1.089	0	2.963	0	1.790	0	
Total	3.174	3.174	5.213	5.213	4.998	4.998	5.837	5.837

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015).

³³ Essa observação foi feita, caso a caso, através da visualização da imagem de satélite disponível no Google Maps.

Gráfico 4.15 - Número de Unidades Aprovadas e Contíguas, Segundo o Porte do Empreendimento



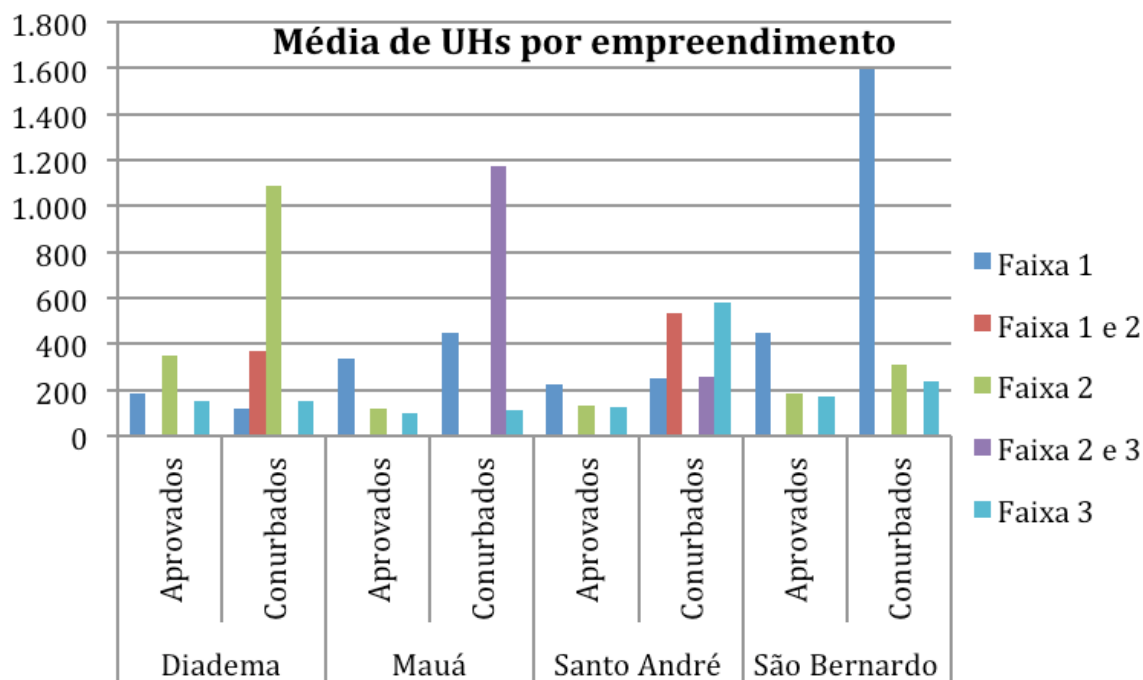
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015).

Pelos Gráficos mencionados acima, pode-se observar que os “megaempreendimentos” com mais de 840 UH estão presentes em todos os municípios em estudo, exceto em São Bernardo. Contudo, em Mauá, percebe-se mais claramente a drástica redução do número de empreendimentos aprovados (40) para contíguos (9), bem como em Santo André, que caiu de 31 para 15. Das 19.222 UH produzidas na região, 11.669 (60,7%), estão localizadas em empreendimentos com mais de 365 unidades e 9.945 (51,7%), em empreendimentos com mais de 500 unidades, se considerarmos a questão da contiguidade dos empreendimentos.

A média de UH por empreendimentos aprovados da Faixa I é maior em todas as cidades, exceto em Diadema. Em todos os municípios, há um nítido aumento da média do número de UH por empreendimentos contíguos, em relação aos aprovados. No entanto, em Diadema, os aumentos expressivos ocorrem nos empreendimentos da Faixa II, ao passo de que em Mauá, esse aumento é verificado nas Faixas II e III e, em São Bernardo, na Faixa I, como expressa o Gráfico 4.16 a seguir. A existência de um único empreendimento conurbado da Faixa II em Diadema (Praça Diadema),

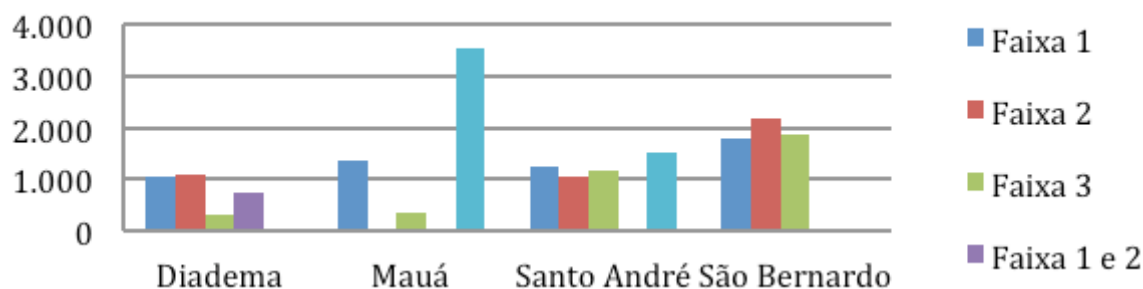
com 1.089 UH, faz com que a média nessa faixa na cidade seja incomparavelmente superior às demais.

Gráfico 4.16 - Média de Unidades Habitacionais por Empreendimento, por Faixa de Renda e Cidade



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015).

Gráfico 4.17 - Número de Unidades Produzidas em Empreendimentos Contíguos, por Faixa de Renda



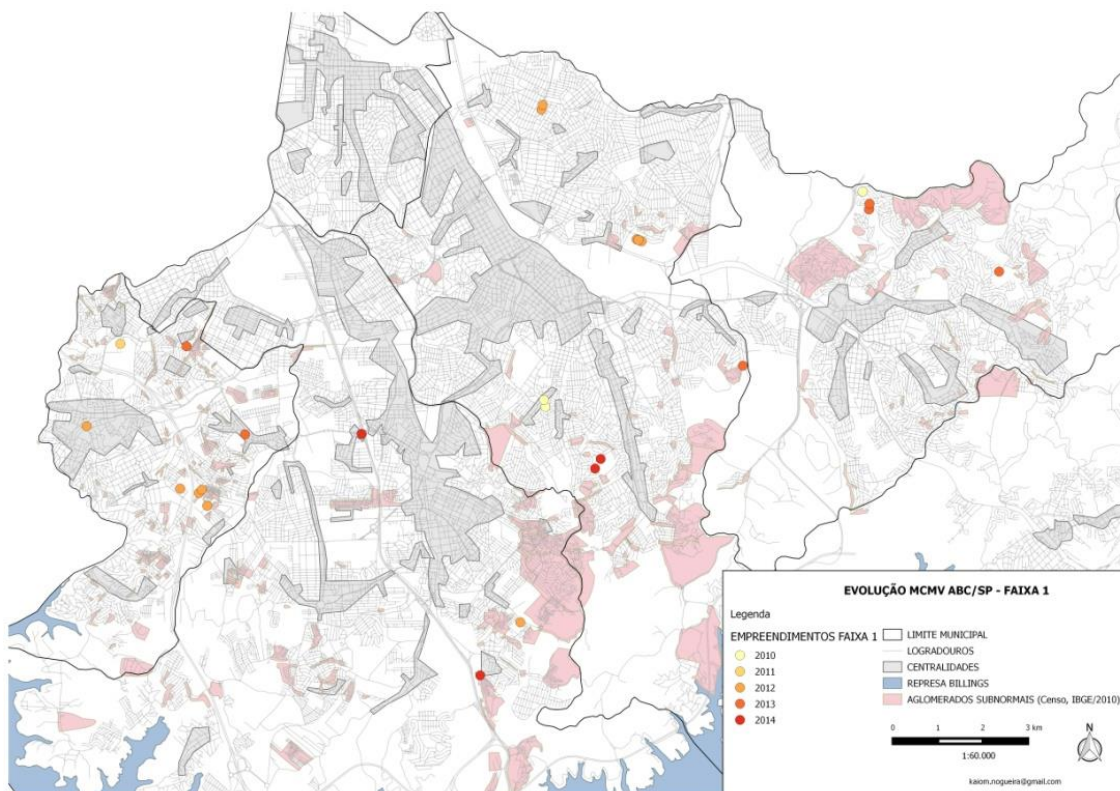
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015).

4.2.3 Localização dos Empreendimentos, Equipamento e Centralidades

Em termos da localização dos empreendimentos, percebe-se, ao longo dos anos, que, em todas as cidades, houve uma tendência de aumento das distâncias dos empreendimentos aprovados em relação aos centros das cidades. Isso pode ser verificado em todas as faixas. No entanto, assim como observado em outras cidades no Brasil, as piores localizações são dos empreendimentos da Faixa I que, em Diadema, a maioria deles localiza-se ao longo da Rodovia Imigrantes e, em São Bernardo, da Rodovia Anchieta. No entanto, devido à alta densidade construída e à conurbação dos diversos municípios, pode-se dizer que apenas em Mauá eles estão construídos nas bordas do tecido urbano, propriamente dito. Apenas em Diadema, há empreendimento do Faixa I construído no centro da cidade (Residencial Vitória que, como veremos adiante, localiza-se em área de ZEIS).

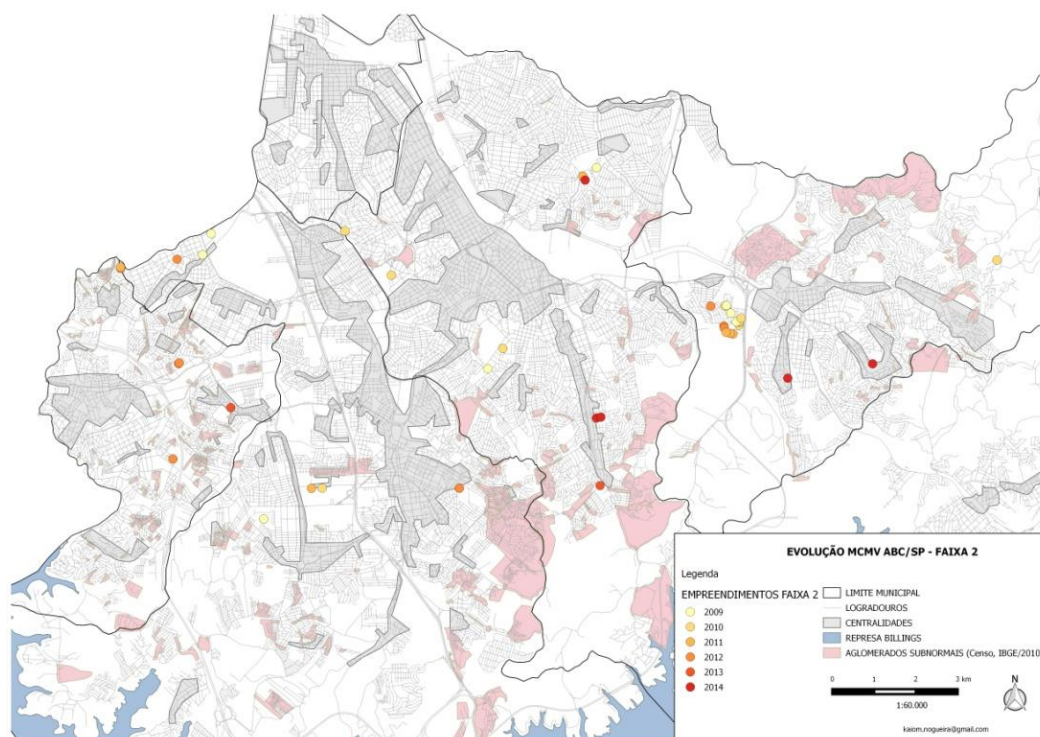
Observou-se, ainda, que, quando há aglomeração de empreendimentos, na maioria dos casos, eles são das Faixas II e III. Pode-se dizer, portanto, que os empreendimentos da Faixa I tendem, em todas as cidades, a estar separados dos demais. São eles, também, os que, em sua maioria, localizam-se próximos aos aglomerados subnormais – exceto os empreendimentos: Fit Planalto (Faixa III), em São Bernardo; o Realizza Módulo 1 (Faixa II), Realizza Módulo 2 (Faixa III) e o Fit Atlântico Norte, em Santo André (Faixa III).

Mapa 4.3 - Empreendimentos da Faixa I por Ano de Aprovação



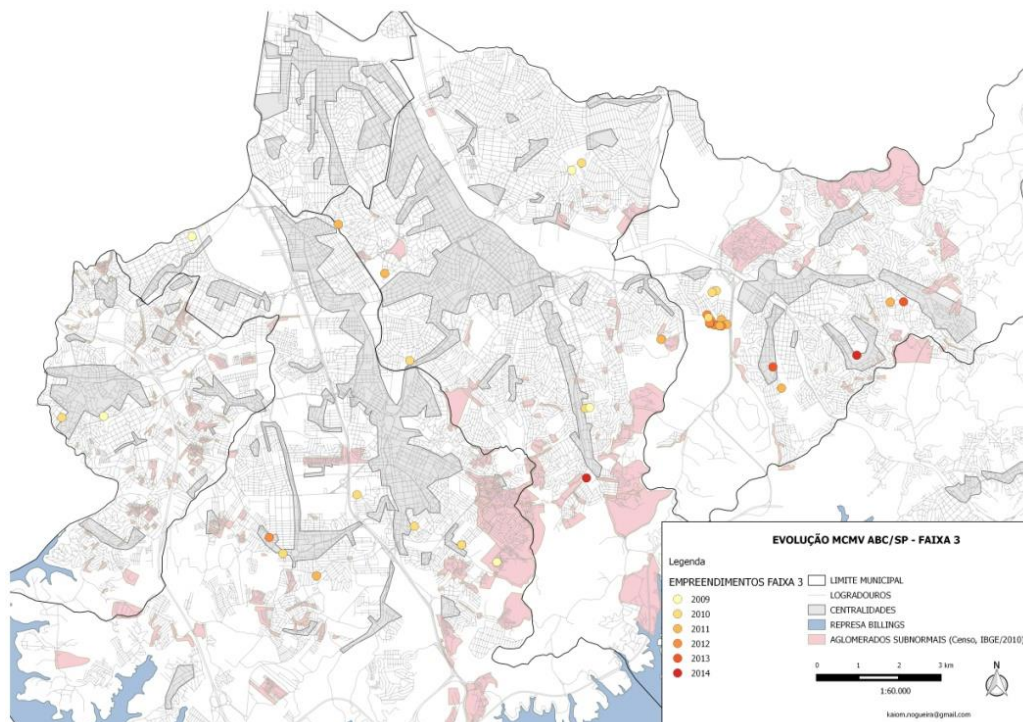
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015).

Mapa 4.4 - Empreendimentos da Faixa II por Ano de Aprovação



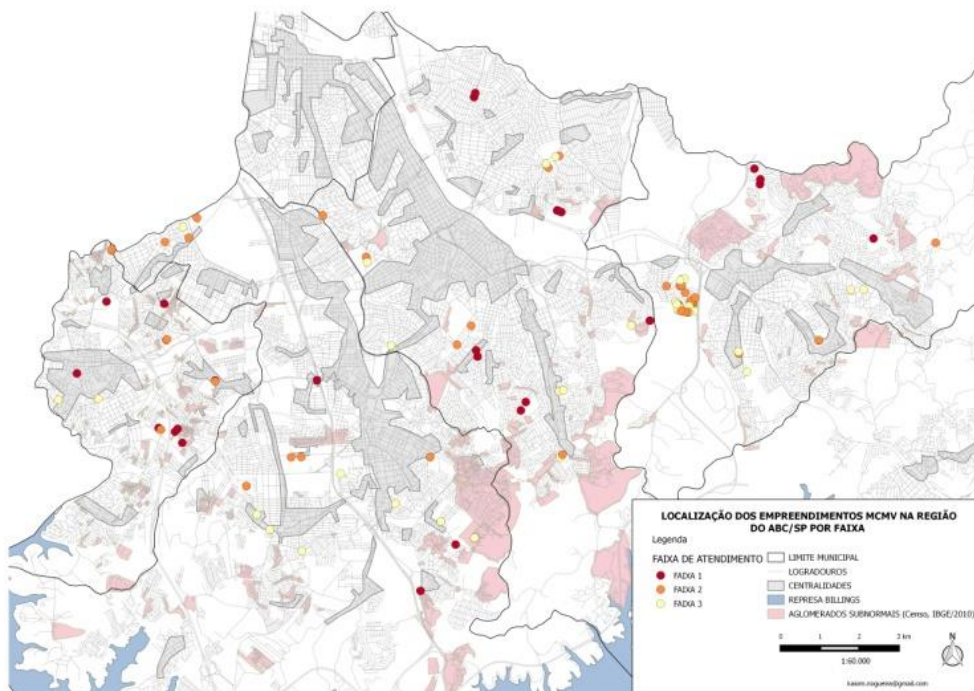
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015)

Mapa 4.5 - Empreendimentos da Faixa III por Ano de Aprovação



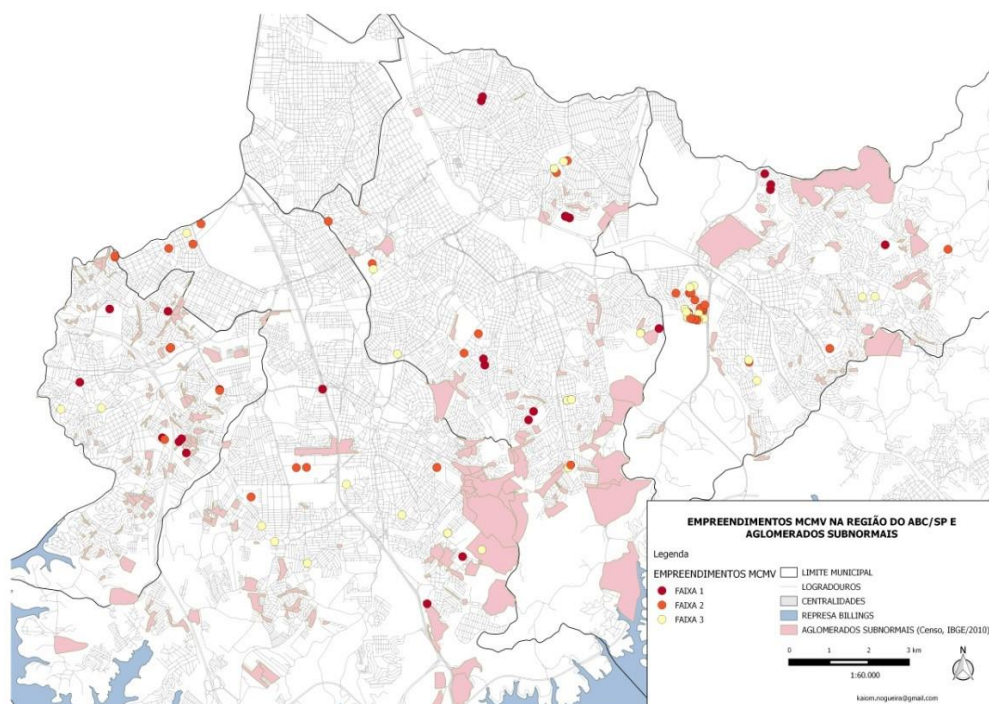
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015).

Mapa 4.6 - Empreendimentos por Ano de Aprovação de Todas as Faixas



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015).

Mapa 4.7 - Localização dos Empreendimentos por Faixa de Renda em Relação aos Aglomerados Subnormais³⁴



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2010).

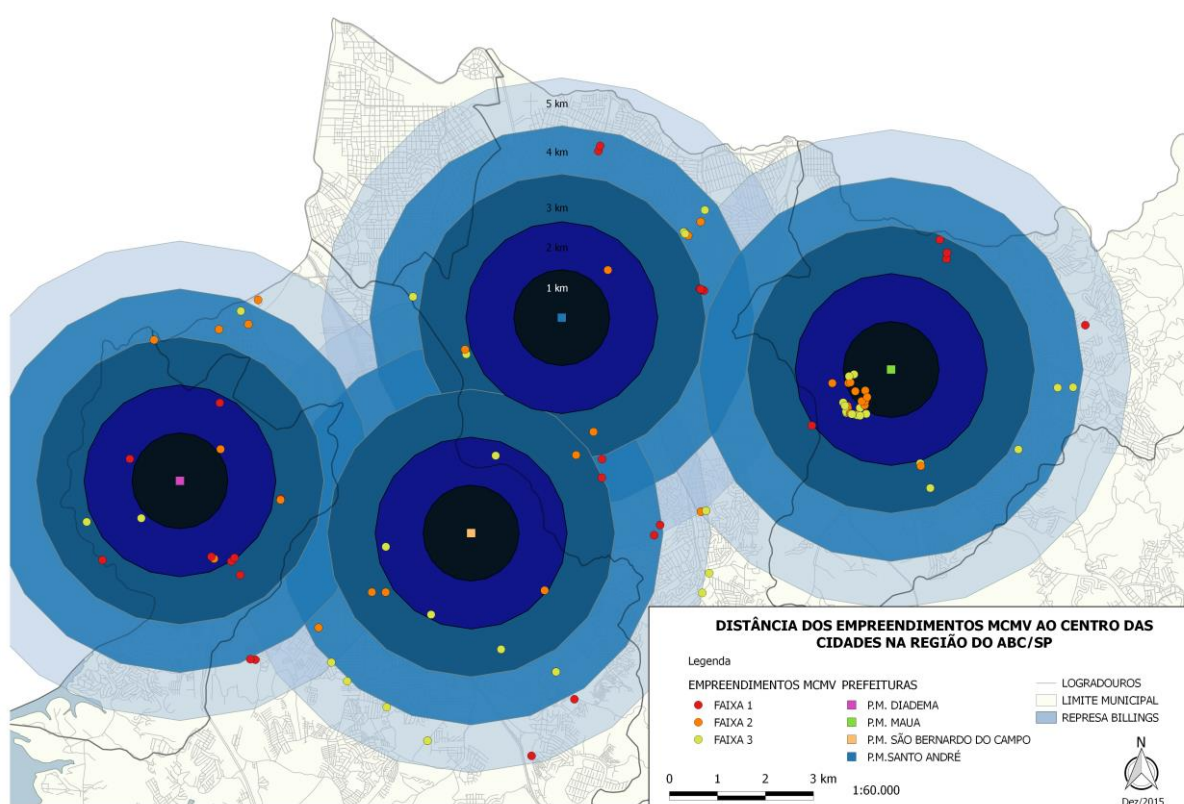
Embora haja uma tendência de que as áreas mais afastadas dos centros, próximas de rodovias e de aglomerados subnormais sejam ocupados por empreendimentos da Faixa I, há, contudo, alguns desses empreendimentos bem localizados, como é possível observar nos Mapas 4.3. e 4.6. O motivo é que alguns empreendimentos foram aprovados em áreas de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (pública ou privada). Isso explica, por exemplo, em Diadema, a boa localização dos empreendimentos Residencial Vitória, Yamagata, Condomínio da Gema, Ana Maria, Mazzaferro I e II, que estão a menos de 2 km do centro, e do Jardim Portinari, situado a menos de 3 km do centro da cidade. Cumpre ressaltar que nessa cidade, todos os empreendimentos da Faixa I foram produzidos em ZEIS.

Em **Santo André**, os Residenciais Nova Conquista - fase II, Londrina, Jujuiá e Guaratinguetá (Condomínios 1, 2, 3 e 4) também estão em áreas de ZEIS, estando esses últimos a 3 km do centro. Em **Mauá**, os Conjuntos Mauá 1 e 2 localizam-se a 3 km do centro e o Altos Mauá 1, a 5 km de distância. Em **São Bernardo**, os

³⁴ Os perímetros dos aglomerados subnormais foram obtidos a partir do site do IBGE, disponível em <http://www.censo2010.ibge.gov.br/agsn/>.

Residenciais Frei Betto e Nelson Mandela, Faixa I, também estão em ZEIS, localizados a menos de 2 km do centro, todavia, naquela cidade, as ZEIS são ocupadas, também, por empreendimentos das Faixas II e III do Programa. Pelo Mapa 4.8, pode-se perceber, também, que os centros das cidades em questão são relativamente próximos, estando a uma distância máxima de 7 km.

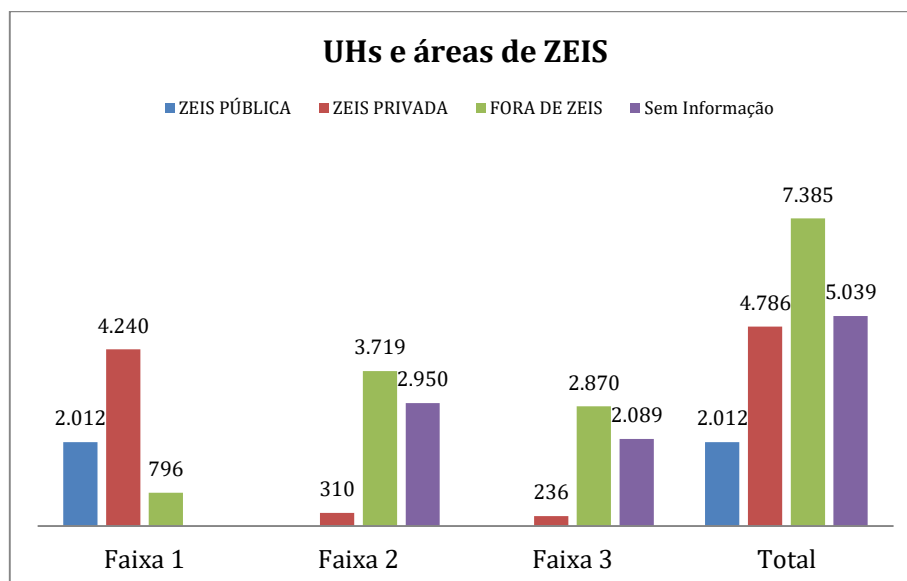
Mapa 4.8 - Localização dos Empreendimentos por Faixa de Renda em Relação aos Centros das Cidades de Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá³⁵



Fonte: Elaboração própria.

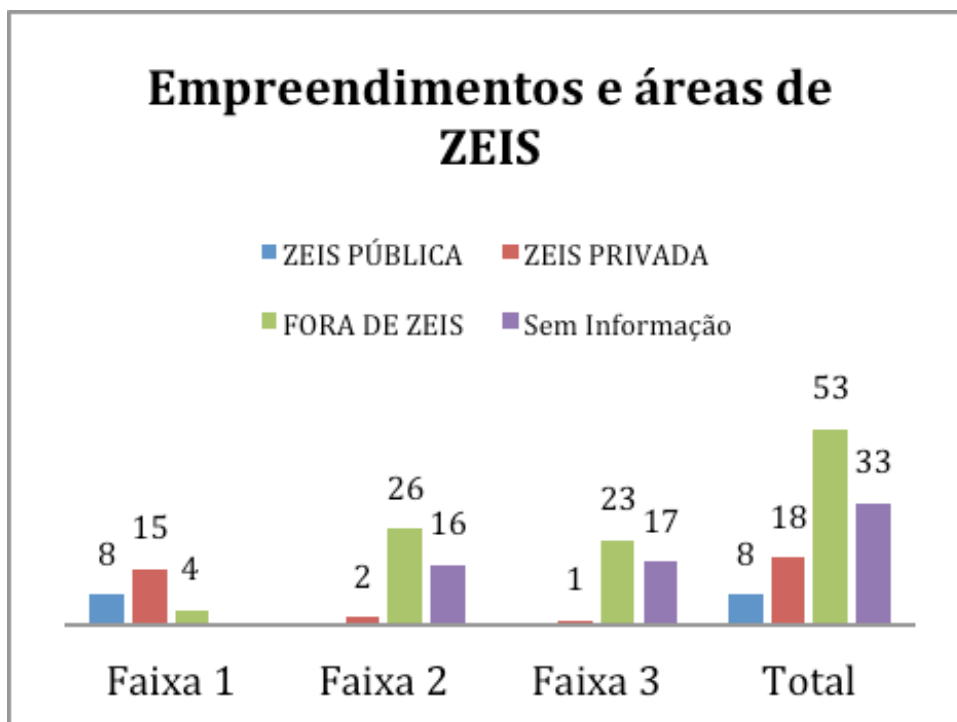
³⁵ Considerou-se como referência para o centro das cidades a sede das prefeituras ou centros administrativos municipais.

Gráfico 4.18 - Empreendimentos e Unidades Habitacionais Aprovadas e Áreas de ZEIS



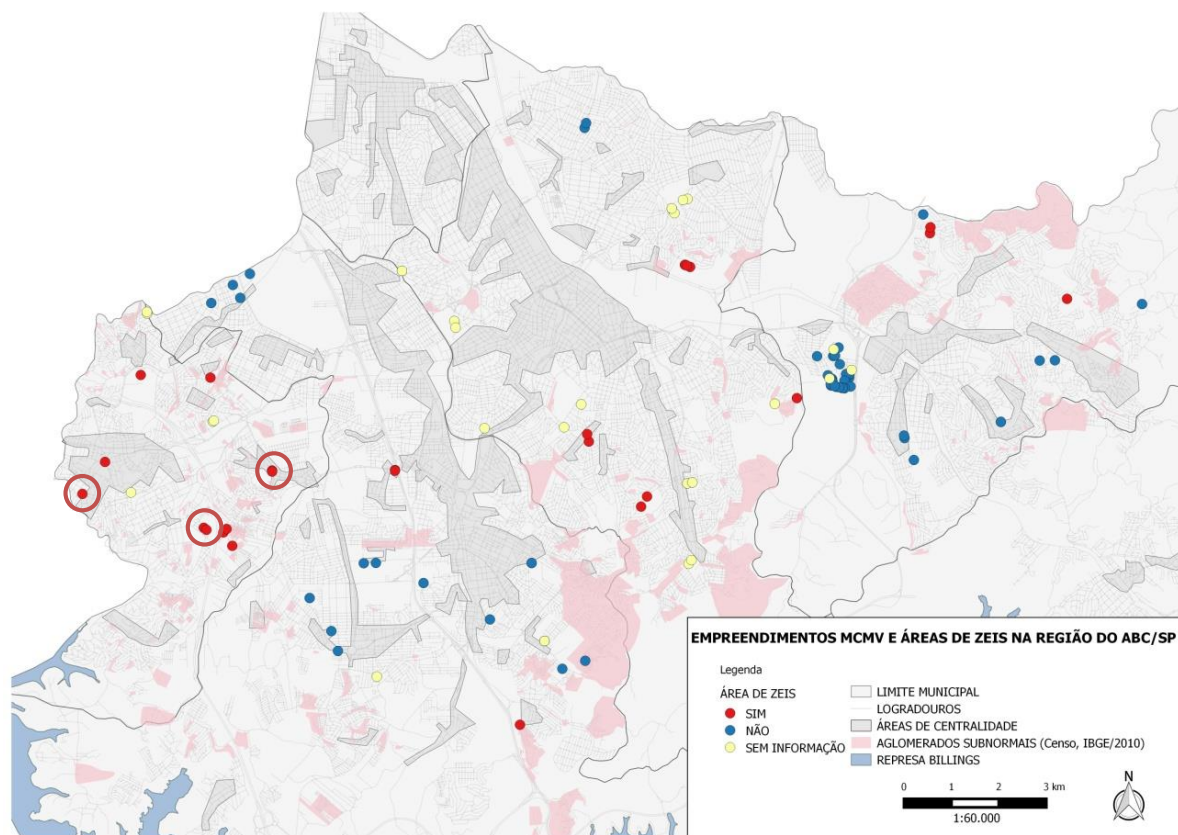
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015).

Gráfico 4.19 - Empreendimentos e Unidades Habitacionais Aprovadas e Áreas de ZEIS



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015).

Mapa 4.9 - Localização dos Empreendimentos PMCMV em Áreas de ZEIS, com Destaque para os Empreendimentos Ecovila, Portal da Vitória e Viva Vista

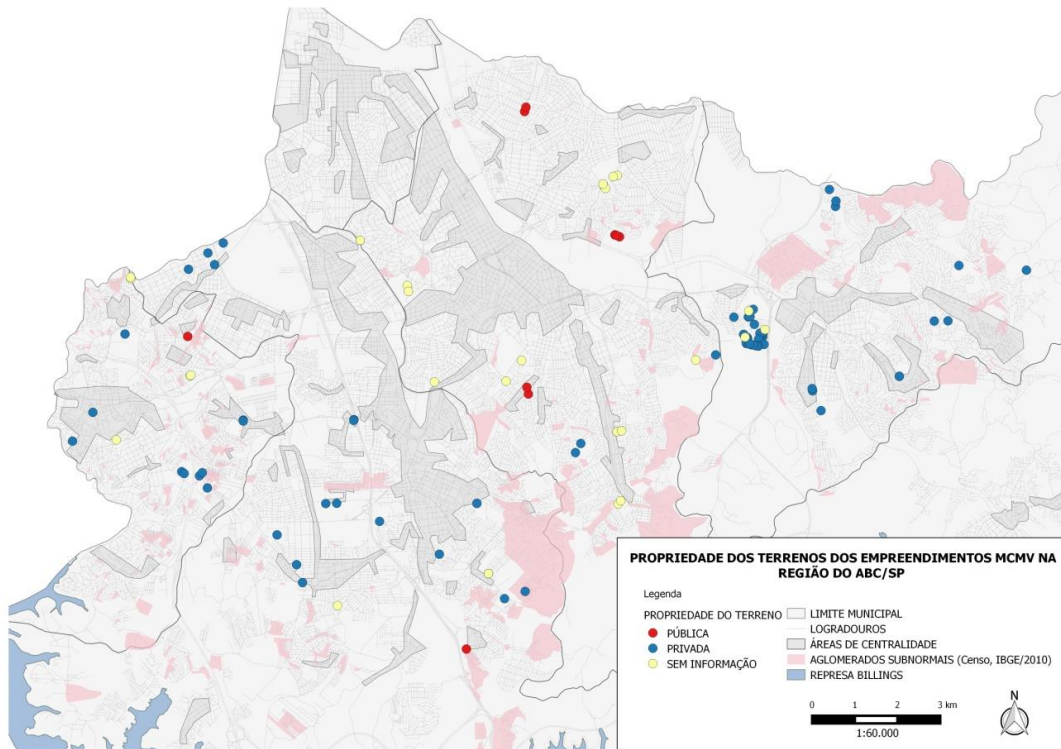


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015).

Pelos Gráficos 4.18 e 4.19 e pelo Mapa 4.9, pode-se perceber que os empreendimentos da Faixa I foram majoritariamente aprovados em área de ZEIS e apenas dois da Faixa II e um do Faixa III estão nessas áreas, respectivamente, o Ecovila, o Portal da Vitória e o Viva Vista, em Diadema.

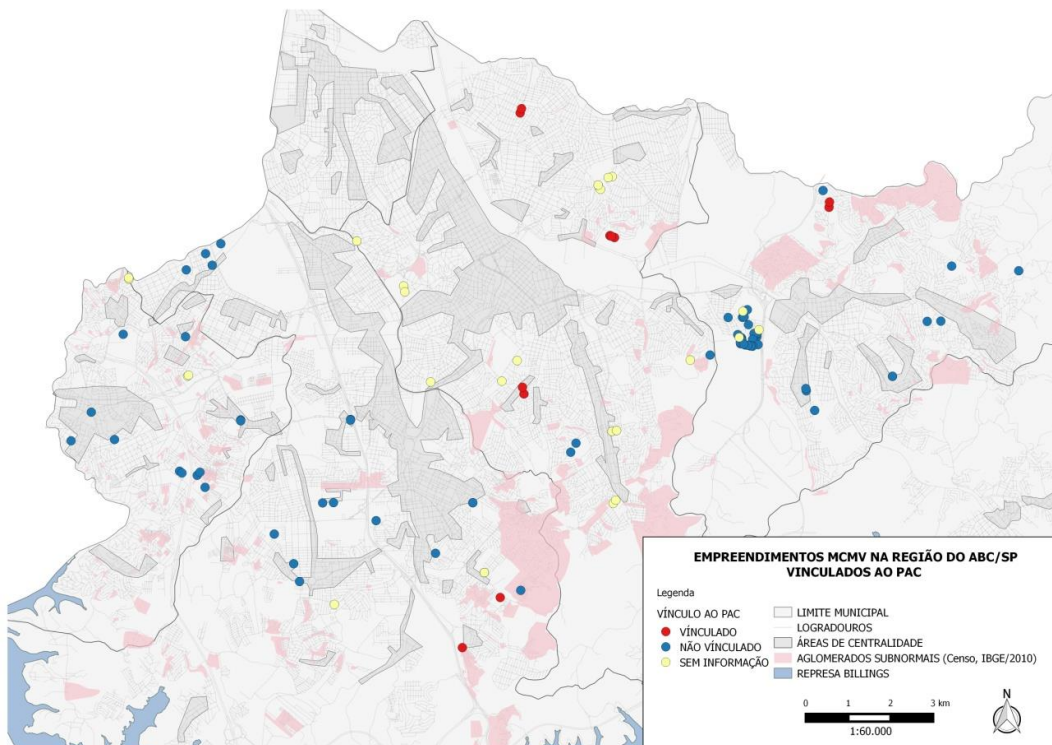
No tocante aos empreendimentos aprovados que se encontram em área pública, os dez, sem exceção, foram destinados à Faixa I do Programa. São eles: Conjuntos Alemanha, Juquiá, Londrina e Guaratinguetá, em Santo André, Yamagata, em Diadema, e Ponto Alto em São Bernardo. Na Região do Grande ABC, apenas 12 empreendimentos estão vinculados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) –, todos destinados à Faixa I.

Mapa 4.10 - Propriedade dos Terrenos dos Empreendimentos do PMCMV



Fonte: Elaboração própria com base nos dados das prefeituras de Santo André, São Bernardo, Diadema e Mauá (2015).

Mapa 4.11 - Empreendimentos do PMCMV Vinculados ao PAC



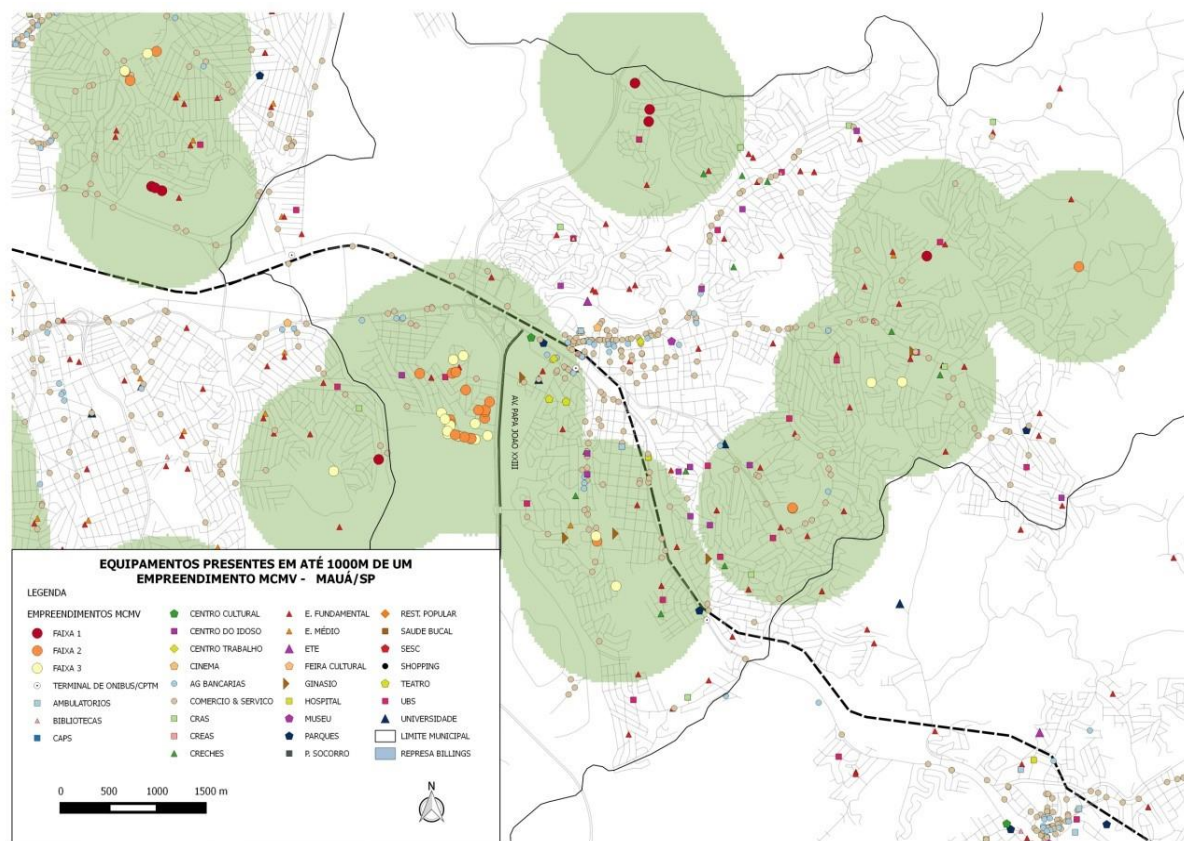
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015).

Um dos indicadores usados para avaliar a localização dos empreendimentos foi a presença de equipamentos públicos básicos – creche, escola de ensino fundamental, Unidade Básica de Saúde – e estabelecimentos de comércio e serviços localizados num raio de 1.000 m de distância. Foram considerados, também, outros tipos de equipamentos e serviços urbanos: banco, mercado, terminal de ônibus, estação de trem, creche, biblioteca, universidade, escola de ensino fundamental, escola de ensino médio, escola técnica estadual, UBS, pronto socorro, ambulatório, Posto de Saúde Bucal, hospital, PAT, CREAS, CRAS, CAPS, cinema, shopping, ginásio, parque, centro de idoso, teatro, centro cultural, SESC, feira cultural, banco de alimentos e museu. Além disso, avaliou-se, também, a distância em relação às principais áreas de centralidades de escala regional: os centros de São Caetano do Sul, Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá (as centralidades classe 1 e 2, conforme discutido no Capítulo 3).

Embora, como mencionado anteriormente, a Portaria MCidades nº 465/2011 defina a obrigatoriedade da existência, em um raio de 2.500 m ao redor do empreendimento, de equipamentos e serviços públicos e urbanos, somente para empreendimentos maiores que 500 unidades (o que excluiu dessas exigências, praticamente todos os empreendimentos aprovados na Região do Grande ABC), no presente estudo, optamos por adotar, como padrão adequado, a presença, em um raio de 1.000m, dos equipamentos considerados essenciais ao bom desenvolvimento da vida cotidiana das pessoas: creches ou escola de ensino fundamental; UBS, UPA ou hospital; CRAS ou CREAS. Dos empreendimentos analisados, 19 (15,6%) não contam com qualquer equipamento de saúde; 55 (45,1%) não dispunham de creche ou escola de ensino fundamental e em 78 (63,9%) não dispunham de equipamentos de assistência social na vizinhança imediata. No entanto, não dispomos de dados para avaliar em que medida a falta desses equipamentos é estrutural das cidades em questão ou se é restrito aos empreendimentos do PMCMV.

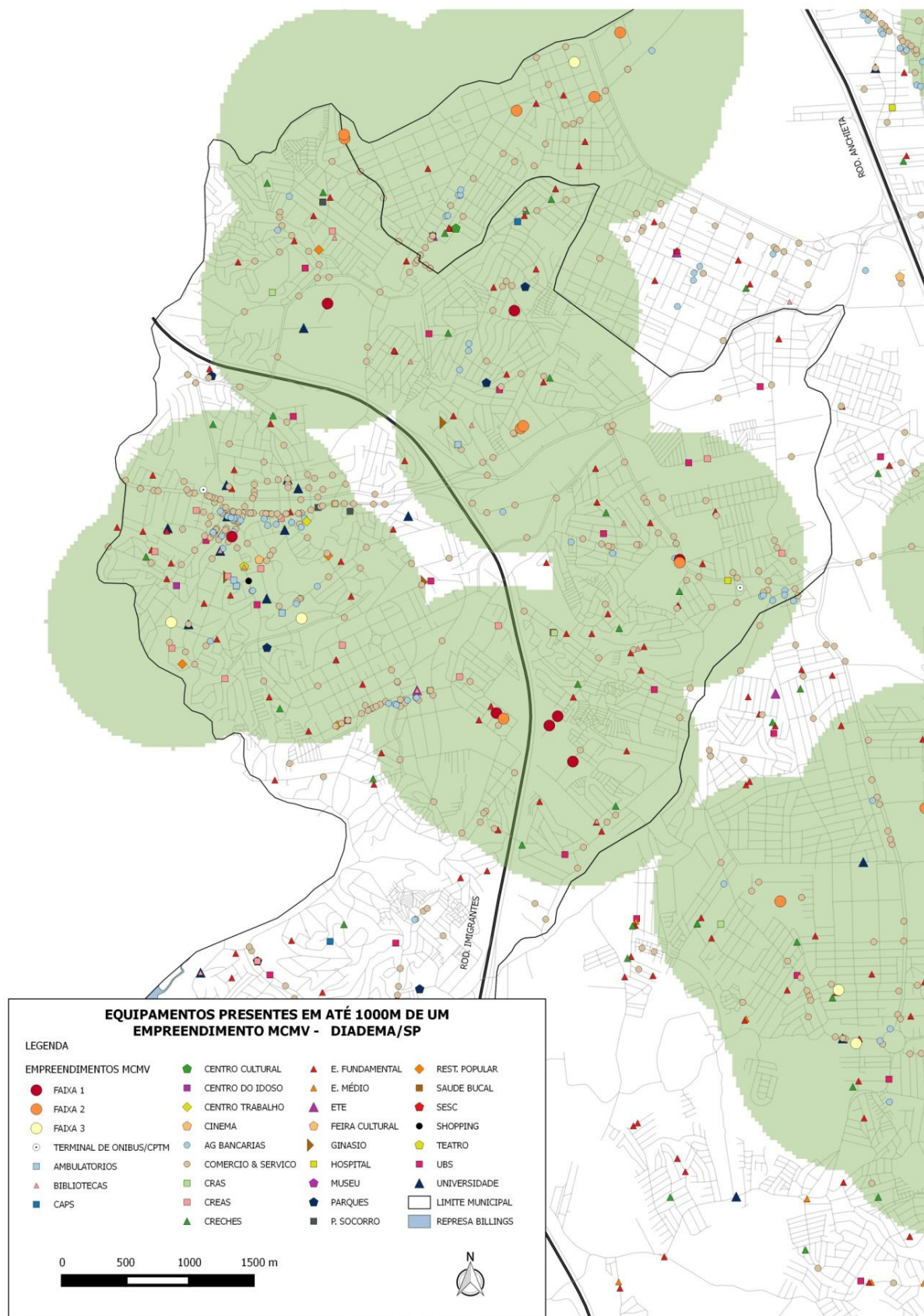
Nos Mapas 4.12; 4.13; 4.14 e 4.15 podemos verificar, contudo, que o entorno dos empreendimentos é bastante denso de equipamentos e serviços.

Mapa 4.12 - Equipamentos Presentes no Entorno dos Empreendimentos Do PMCMV em Mauá



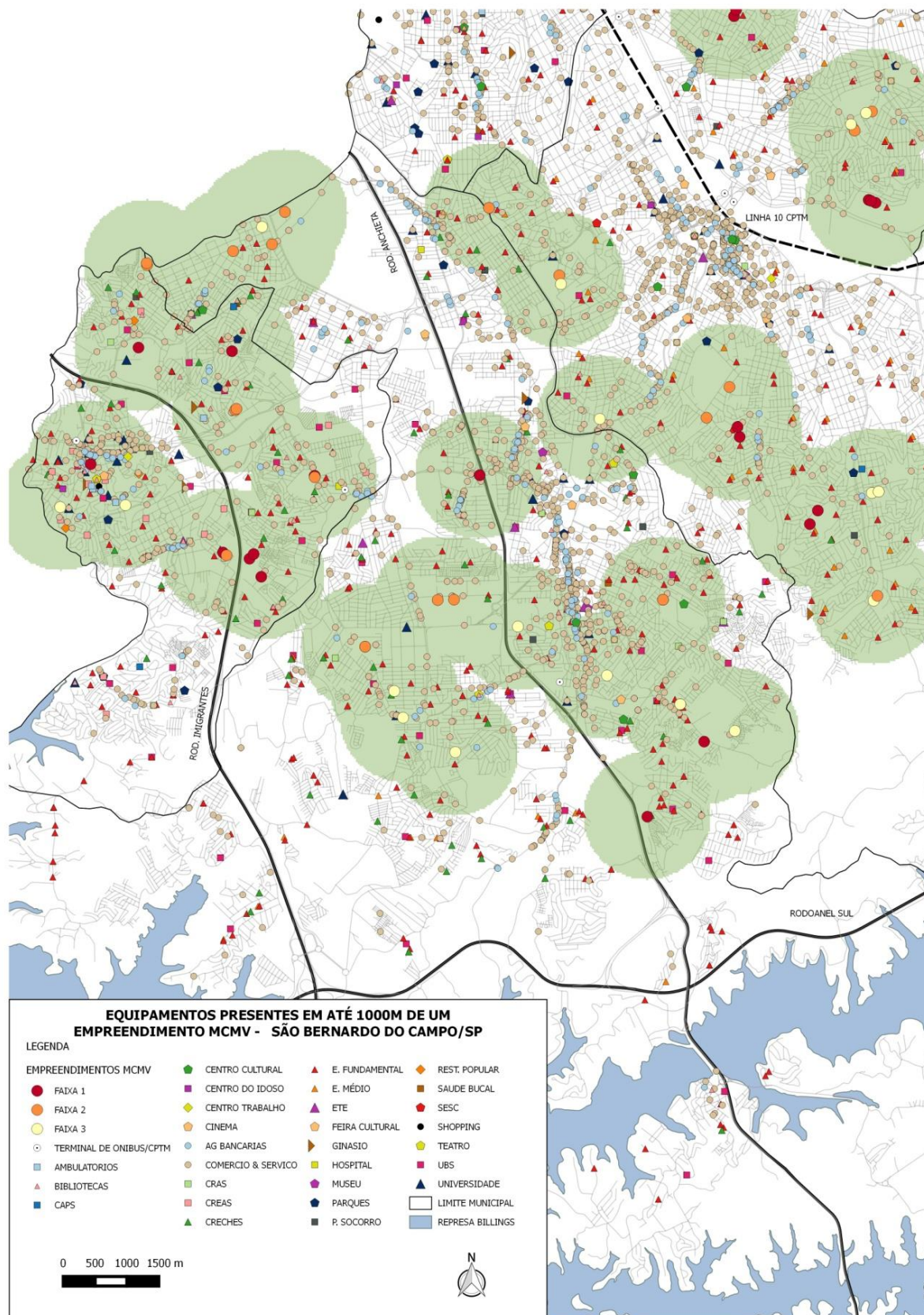
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

Mapa 4.13 - Equipamentos Presentes no Entorno dos Empreendimentos do PMCMV em Diadema



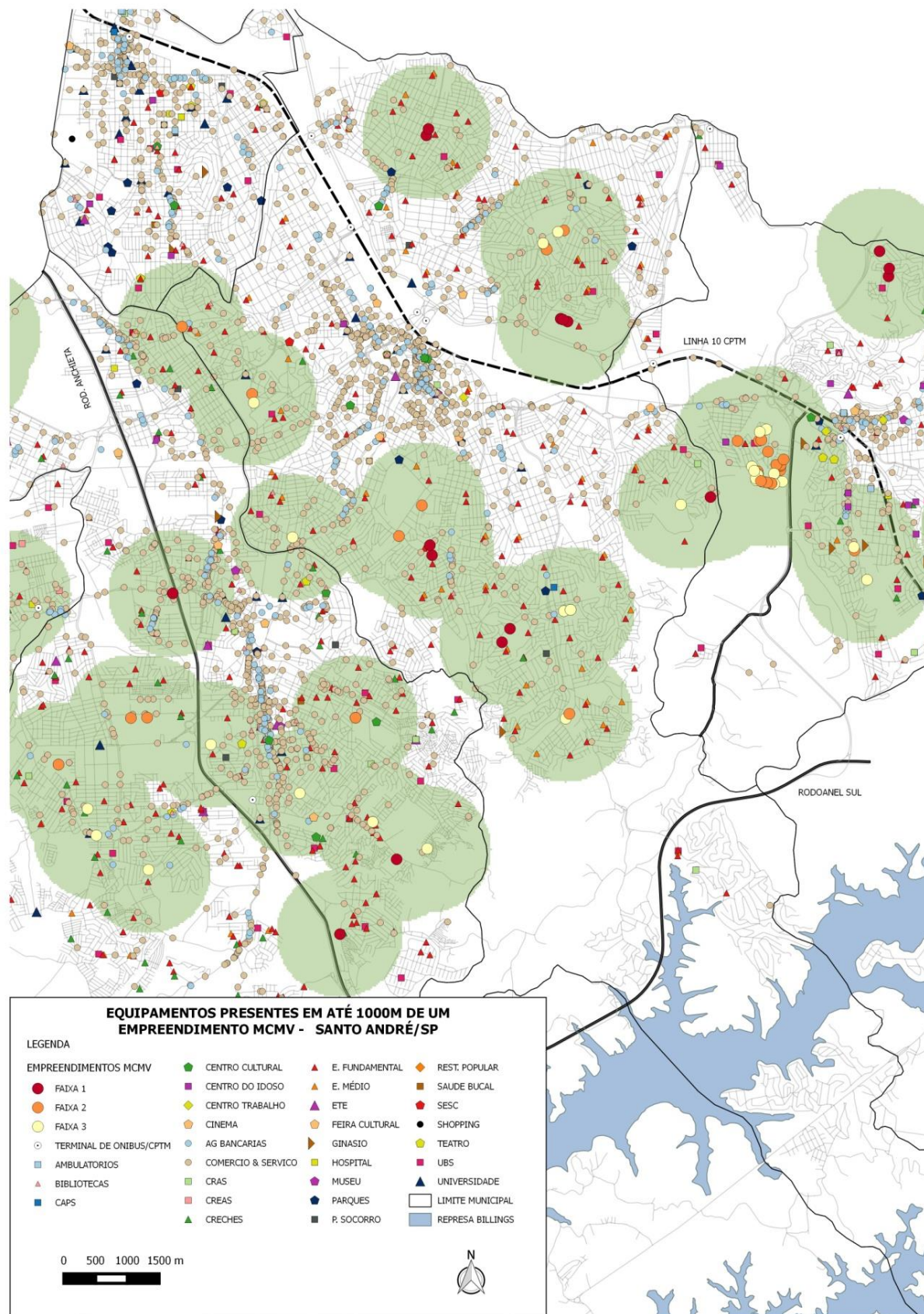
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

Mapa 4.14 - Equipamentos Presentes no Entorno dos Empreendimentos do PMCMV em São Bernardo Do Campo



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

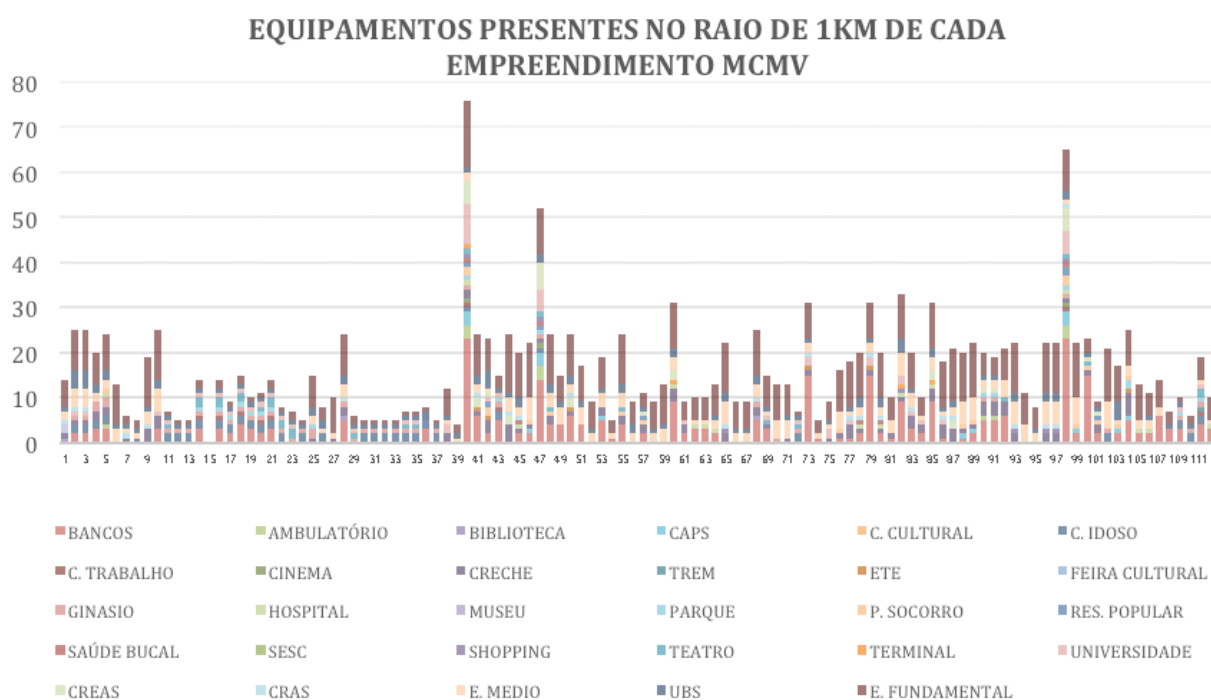
Mapa 4.15 - Equipamentos Presentes no Entorno dos Empreendimentos do PMCMV em Santo André



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

A presença de equipamentos pode ser observada, também, pelo Gráfico 4.20. A Tabela 4.6 indica os empreendimentos com melhores índices de presença de equipamentos no entorno. Dos oito empreendimentos listados, apenas 2 não estão em áreas de ZEIS.

Gráfico 4.20 - Incidência de Equipamentos e Serviços Públicos e Privados nos Diversos Empreendimentos do PMCMV na Região do Grande ABC, Encontrados em um Raio de 1.000 M³⁶



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

Tabela 4.6 - Empreendimentos com Melhores Índices de Presença de Equipamentos no Entorno

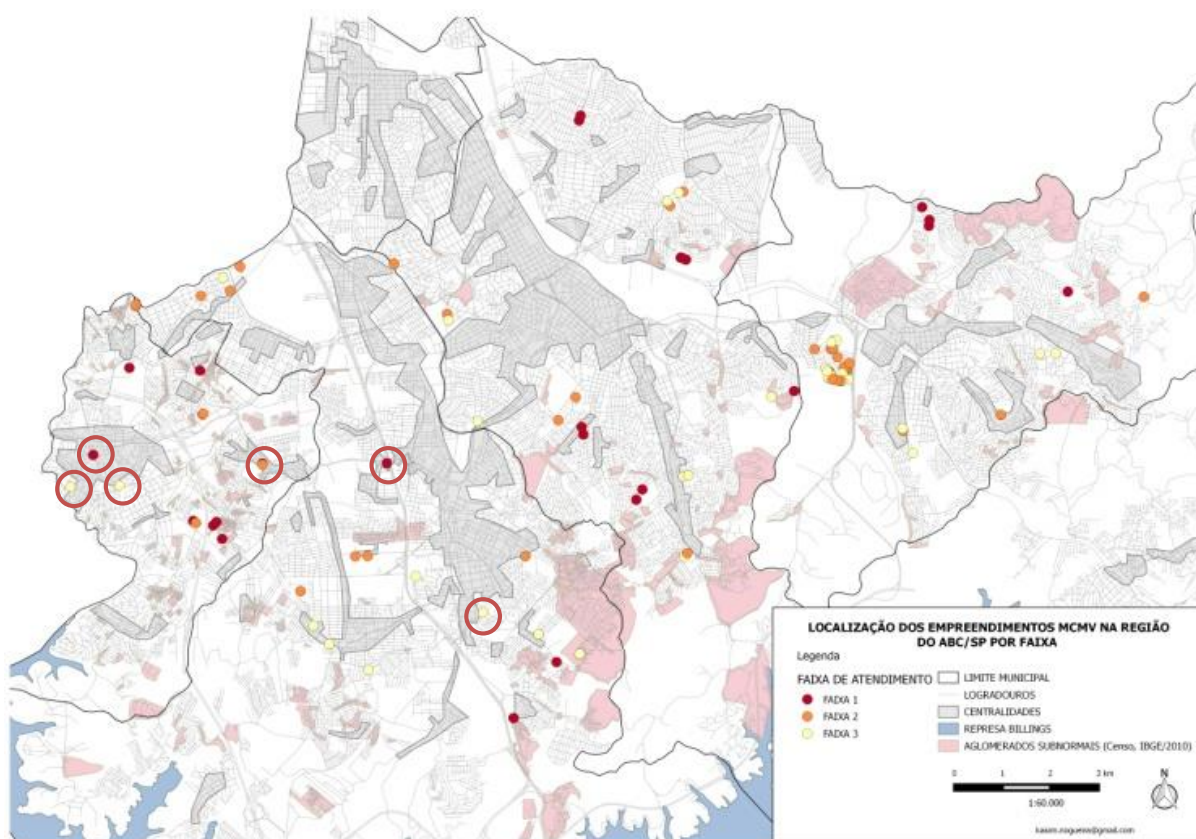
ID	Nome do Empreendimento	Faixa	Uh (Contratadas)	Município	ZEIS	Área	Vinculado ao PAC
40	Conjunto Residencial Vitória	Faixa I	40	Diadema	Privada	Privada	Não
47	Viva Vista, Condomínio Residencial	Faixa III	236	Diadema	Privada	Privada	Não
60	Conj. Vitória	Faixa I	228	Diadema	Privada	Privada	Não

³⁶ Os estabelecimentos de comércio e serviços não foram incluídos nos dados porque a quantidade deles é muito maior do que os demais, o que impediria uma boa visualização do Gráfico 4.20.

73	Condomínio Residencial Frei Betto	Faixa I	500	São Bernardo Do Campo	Privada	Privada	Não
79	Condomínio Residencial Nelson Mandela	Faixa I	300	São Bernardo Do Campo	Privada	Privada	Não
82	Cond. Residencial Vita Prime	Faixa III	48	São Bernardo Do Campo	Não	Privada	Não
85	Portal Da Vitória	Faixa II	180	Diadema	Privada	Privada	Não
98	Paraty, Res.	Faixa III	61	Diadema	Não	S/I	Não

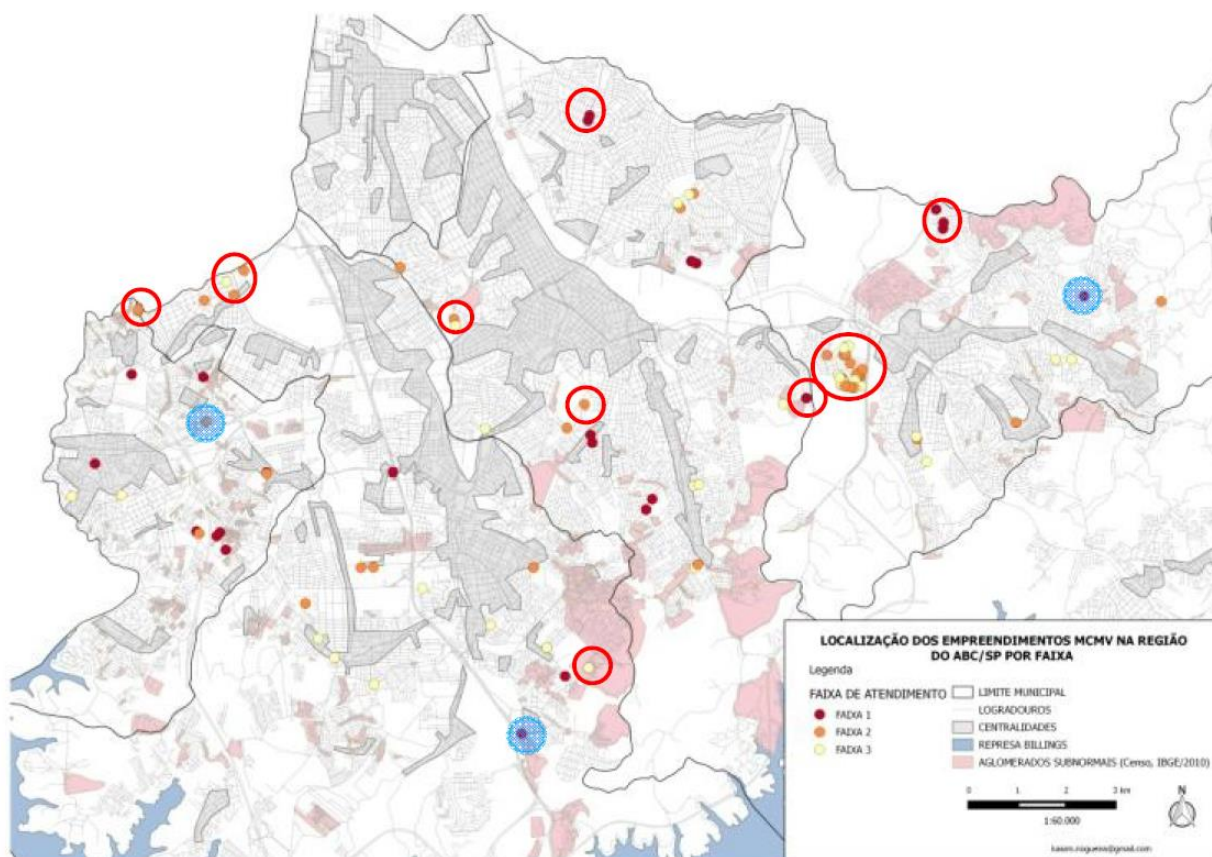
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

Mapa 4.16 - Empreendimentos com Melhor Incidência de Equipamentos Urbanos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

Mapa 4.17 - Empreendimentos com Menores Presença de Equipamentos Urbanos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

Tabela 4.7 - Empreendimentos com Piores Índices de Presença de Equipamentos no Entorno

ID	Nome do Empreendimento	Faixa	UH (Contratadas)	Município	ZEIS	ÁREA	VINCULADO AO PAC
6	Conjunto Alemanha II	Faixa I	132	Santo André	Não	Pública	Sim
7	Conjunto Mauá I	Faixa I	116	Mauá	Sim	Privada	Sim
8	Conjunto Mauá II	Faixa I	196	Mauá	Sim	Privada	Sim
11	Reserva Candeias	Faixa III	104	Mauá	Sim	Privada	Não
12	Reserva Caparaó	Faixa III	104	Mauá	Não	Privada	Não
17	Reserva Do Corumbiara	Faixa II	169	Mauá	Não	Privada	Não
22	Reserva Dos Três Picos	Faixa III	23	Mauá	Não	Privada	Não
23	Reserva Itajubá	Faixa III	104	Mauá	Não	Privada	Não

24	Reserva Pantanal	Faixa III	104	Mauá	Não	Privada	Não
26	Residencial Nova Conquista - Fase II	Faixa I	120	Santo André	Sim	Privada	Não
29	Residencial Reserva Aracuai	Faixa III	104	Mauá	Não	Privada	Não
30	Residencial Reserva Das Dunas	Faixa II	104	Mauá	Não	Privada	Não
31	Residencial Reserva De Palmas	Faixa III	104	Mauá	Não	Privada	Não
32	Residencial Reserva Do Cajueiro	Faixa III	104	Mauá	Não	Privada	Não
33	Residencial Reserva Itapuã	Faixa III	48	Mauá	Não	Privada	Não
34	Reserva Mata Das Flores	Faixa III	104	Mauá	Não	Privada	Não
35	Reserva Parnaíba	Faixa II	104	Mauá	Não	Privada	Não
36	Residencial Reserva Serra Negra	Faixa II	52	Mauá	Não	Privada	Não
37	Residencial Reserva Trancoso	Faixa III	104	Mauá	Não	Privada	Não
38	Jacaranda III	Faixa II	96	Santo André	S/I	S/I	S/I
39	Conjunto Residencial Sonho Meu	Faixa I	200	Mauá	Não	Privada	Não
54	Neo Clássico Suisse	Faixa III	136	São Bernardo do Campo	Não	Privada	Não
59	Conjunto Alemanha I	Faixa I	44	Santo André	Não	Pública	Sim
72	Reserva Serra De Araras	Faixa II	104	Mauá	Não	Privada	Não
74	Spazio San Thiago, Residencial	Faixa II	160	São Bernardo do Campo	Não	Privada	Não
75	Esmeralda II	Faixa III	126	Santo André	S/I	S/I	S/I
95	Fit Planalto	Faixa III	464	São Bernardo do Campo	Não	Privada	Não
101	Residencial Jardim Botânico – Q. 1	Faixa II	124	São Bernardo do Campo	S/I	S/I	S/I

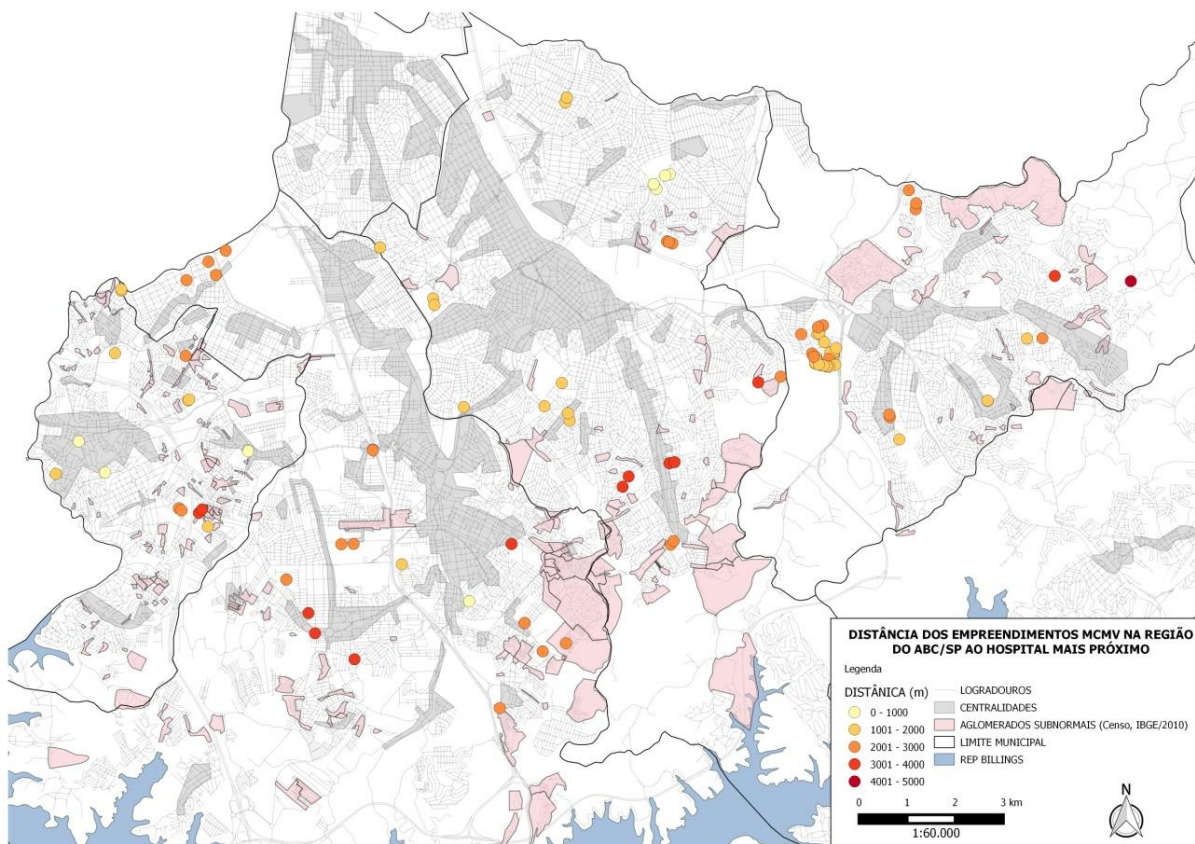
108	Top Life View	Faixa II	240	Santo André	S/I	S/I	S/I
110	Reserva do Guariba	Faixa III	115	Mauá	S/I	S/I	S/I

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e das prefeituras de Santo André, São Bernardo, Diadema e Mauá.

A Tabela 4.7 e o Mapa 4.17, por sua vez, indicam os empreendimentos com maiores carências de equipamentos e serviços no entorno, que, curiosamente, são apenas seis da Faixa I do Programa. Os círculos azuis indicam aqueles que, por terem mais de 500 UH, de acordo com as Portarias do MCidades, deveriam ter equipamentos e serviços públicos num raio de 2,5 km. O Altos de Mauá possui, em seu entorno, em um raio de 1 km, biblioteca, CRAS, creche, escola de ensino fundamental e médio e UBS. O Praça Diadema 2 conta com banco, ambulatório, CREAS, creche, escola de ensino fundamental e escola de ensino médio e ginásio esportivo. O Ponto Alto, com creche e escolas de ensino fundamental e médio.

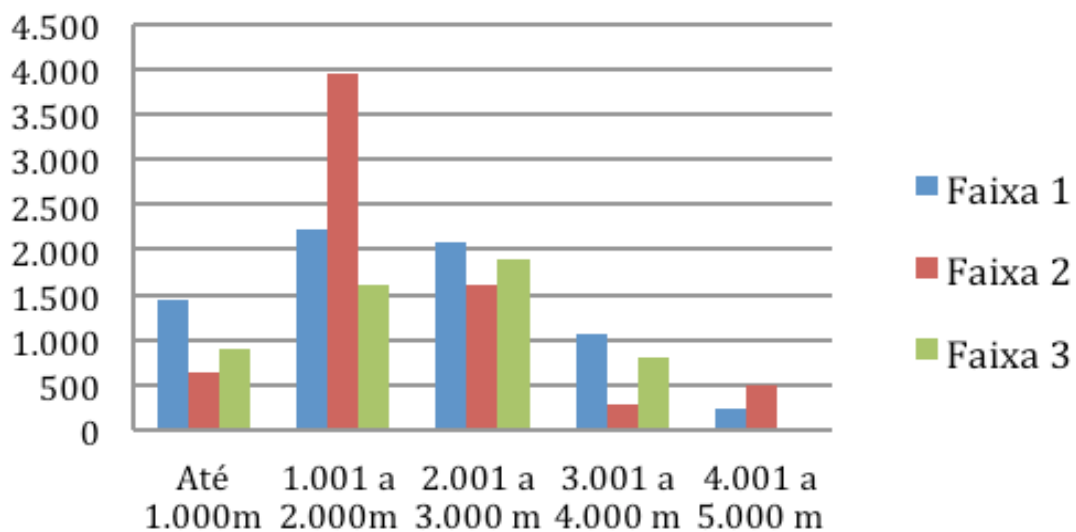
No Mapa 4.18, indicamos as distâncias dos empreendimentos em relação aos hospitais públicos mais próximos (medidas em raio traçado a partir do empreendimento). Apenas 719 UH estão a uma distância maior que 4 km, o que pode ser considerado um bom indicador, uma vez que as maiores incidências estão em distâncias entre 1 km e 3 km. Importante observar que não há nenhum empreendimento Faixa III com raio de distância maior que 4 km.

Mapa 4.18 - Distâncias dos Empreendimentos ao Hospital Público Mais Próximo



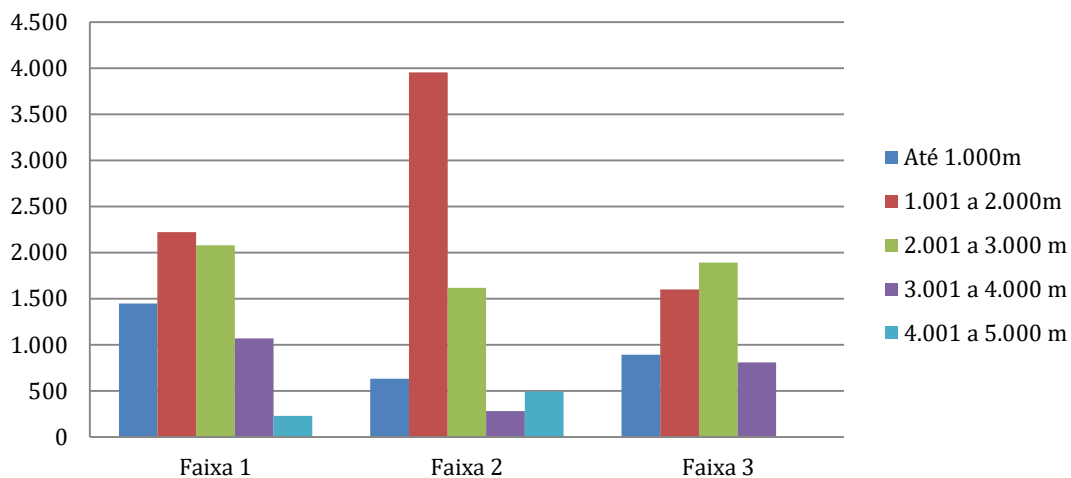
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 4.21 - Número de Unidades Habitacionais por Distância ao Hospital Público Mais Próximo



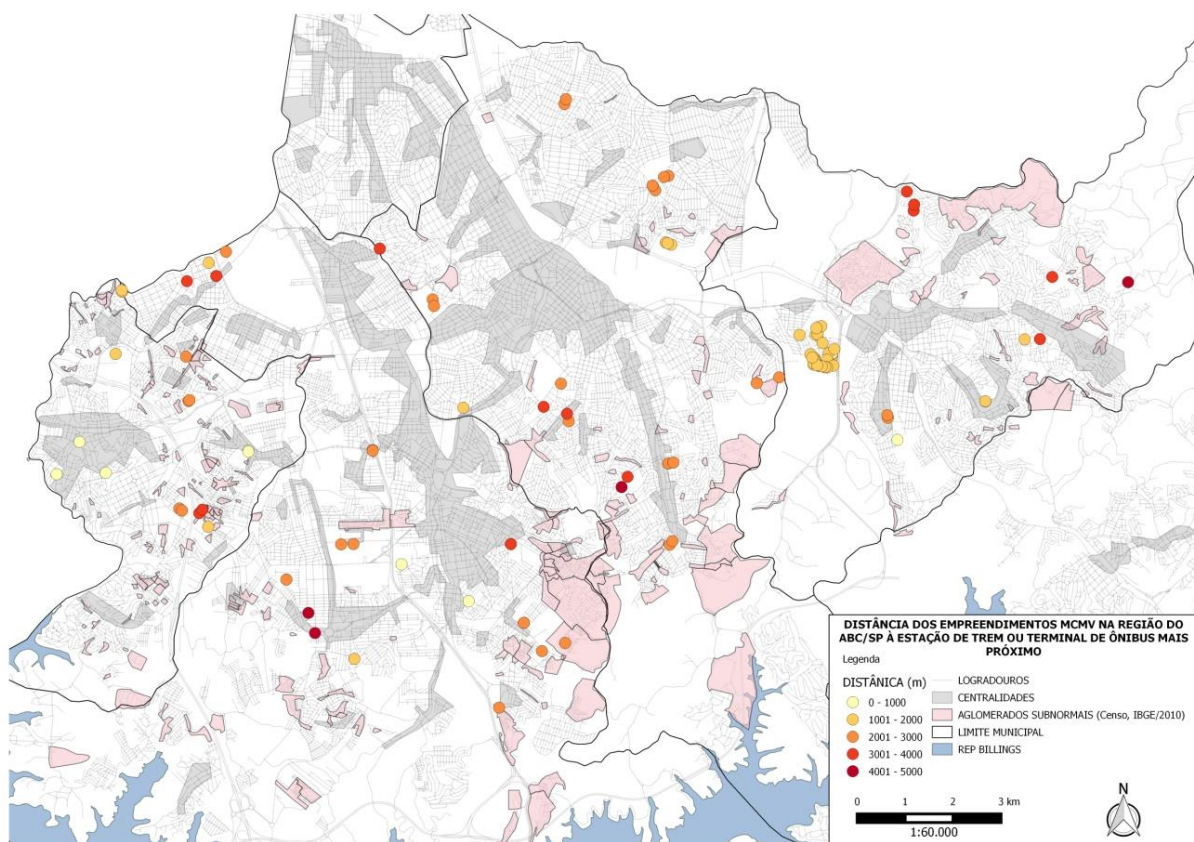
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 4.22 - Distribuição das Unidades Habitacionais das Diversas Faixas de Renda ao Hospital Público Mais Próximo



Fonte: Elaboração própria.

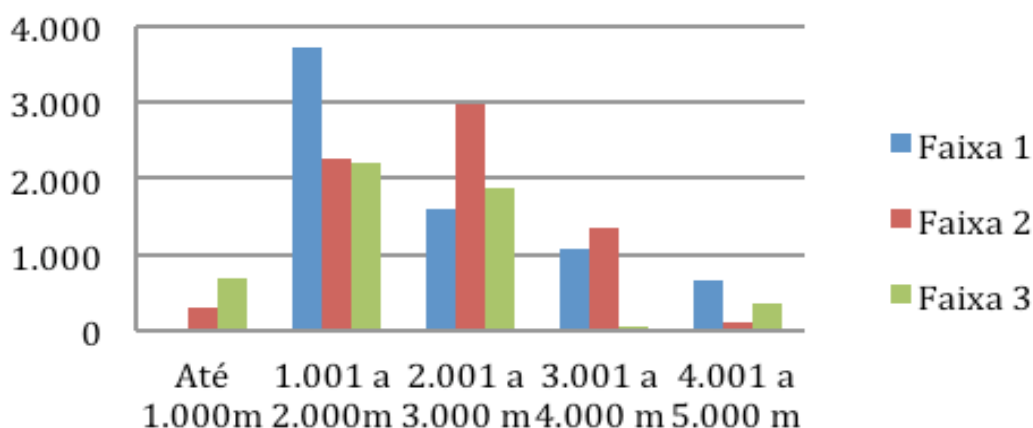
Mapa 4.19 - Distâncias dos Empreendimentos do PMCMV na Região do Grande ABC em Relação à Estação de Trem ou Terminal de Ônibus Mais Próximo



Fonte: Elaboração própria.

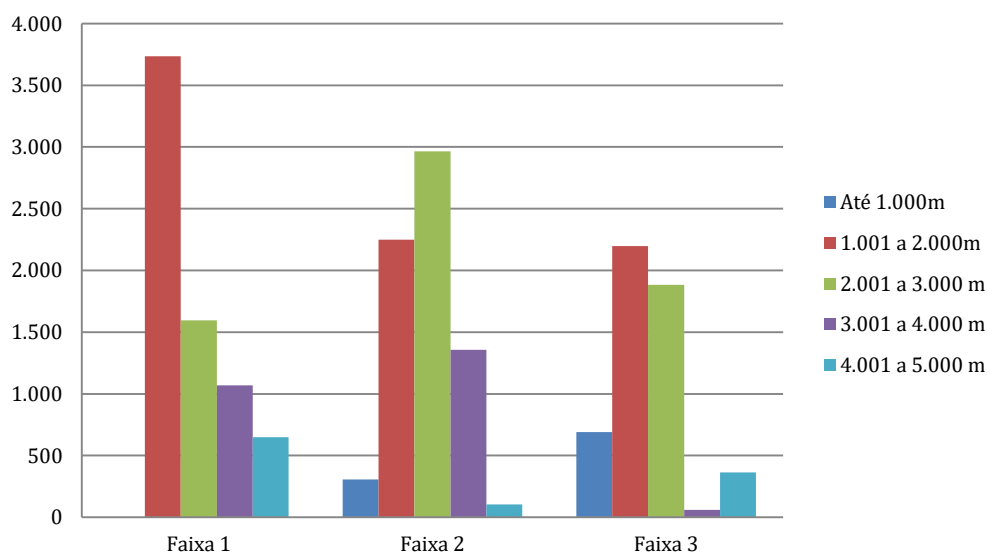
As distâncias dos empreendimentos aos terminais de ônibus ou estações de trem, medidas em raio, são, todavia, um pouco maiores, sendo que 3.603 unidades habitacionais estão a mais de 3 km de distância desses equipamentos. Isso se deve ao fato de que a ferrovia tem um traçado quase paralelo à Avenida dos Estados e ao Rio Tamanduateí, servindo, portanto, apenas uma pequena área Região do Grande ABC. Os terminais de ônibus, por sua vez, são também em número bastante reduzido.

Gráfico 4.23 - Número de Unidades Habitacionais por Distância a Terminal de Ônibus ou Estação de Trem Mais Próxima



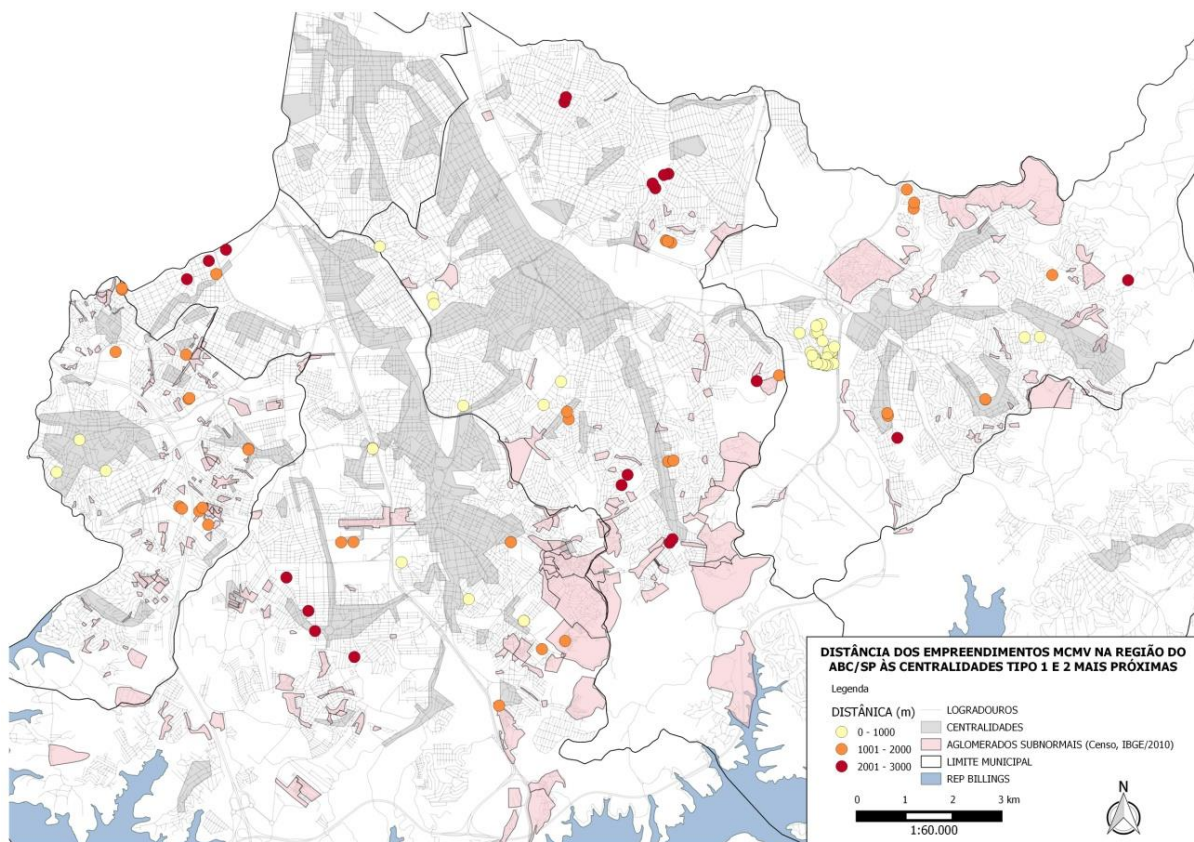
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 4.24 - Distribuição das Unidades Habitacionais das Diversas Faixas de Renda a Terminal de Ônibus ou Estação de Trem Mais Próxima



Fonte: Elaboração própria.

Mapa 4.20 - Distância (Raio) do Empreendimento às Principais Áreas de Centralidades da Região³⁷

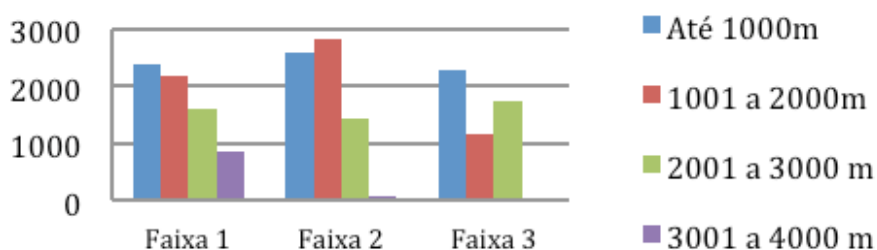


Fonte: Elaboração própria.

Foi verificada, também, a distância (medida em raio) dos empreendimentos às principais áreas de centralidades da região: os centros de São Caetano do Sul, Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá, que são áreas de maior concentração de empregos, comércio e serviços. De maneira geral, podemos dizer que os empreendimentos estão bem localizados, sendo que apenas 958 UH estão distantes mais do que 3 km delas, conforme vemos no Mapa 4.20 e Gráficos 4.25 e 4.26.

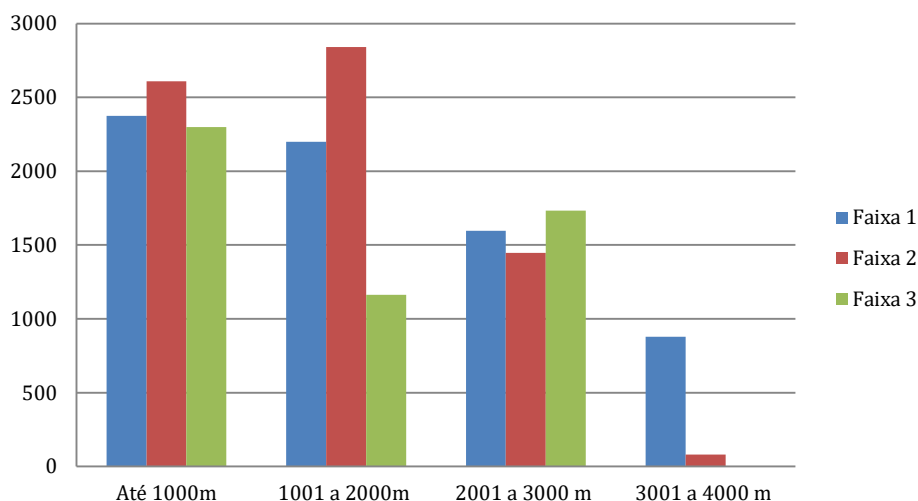
³⁷ Diferentemente do Mapa 4.8, que considerou a distância ao centro das cidades, tomado como referência as prefeituras e/ou centros administrativos municipais, neste caso, considerou-se a distância, medida em raio, ao polígono de centralidades do tipo 1 ou 2, ou seja, os Centros de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema e Mauá.

Gráfico 4.25 - Número de Unidades Habitacionais por Distância às áreas de Centralidade de Porte Regional Mais Próxima



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 4.26 - Distribuição das Unidades Habitacionais das Diversas Faixas de Renda às Áreas de Centralidade de Porte Regional Mais Próxima

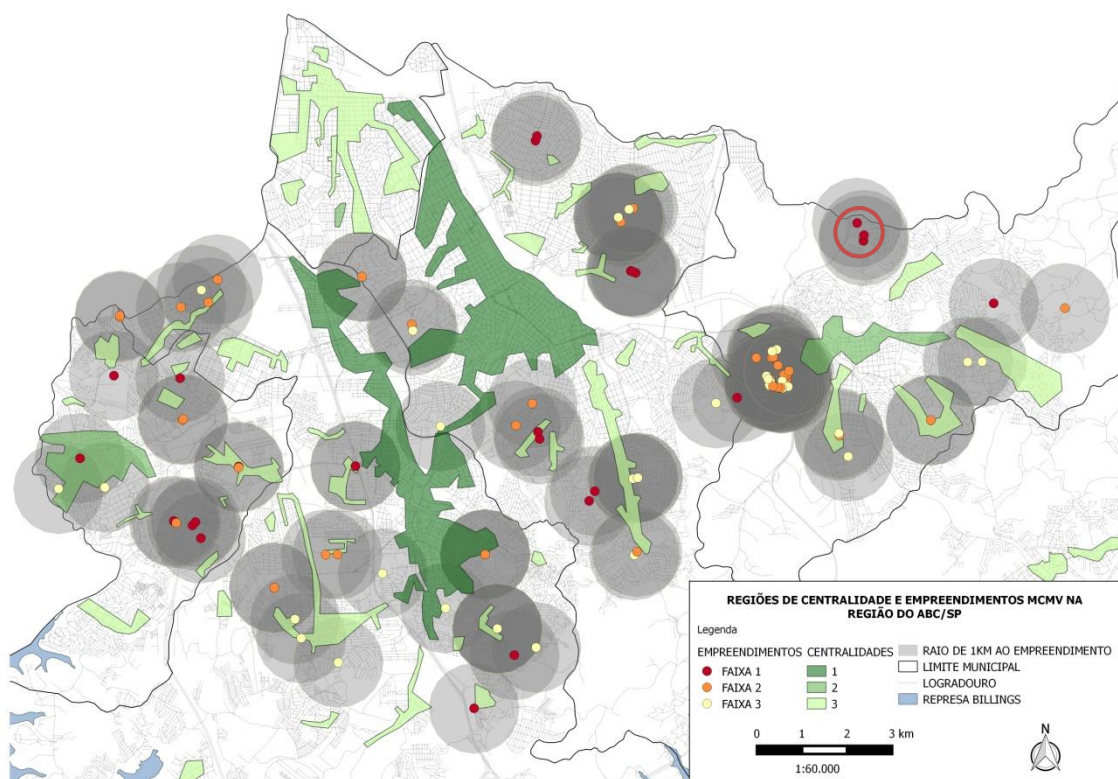


Fonte: Elaboração própria.

A pesquisa levou em conta, não somente as principais centralidades regionais, mas também as centralidades na escala de bairro, que, embora não sejam de grandes dimensões, conseguem oferecer comércio e serviços de certo grau de complexidade, já que, como explicado no Capítulo 3, para a determinação dessas áreas foram georreferenciados, a partir dos dados da RAIS-CAGED 2012, os empreendimentos de comércio e serviços com mais de dez empregados e também diversos equipamentos públicos e privados com capacidade de conformar uma área de centralidade. No Mapa 4.21, estão indicadas as áreas de centralidade e os empreendimentos, com raio de 1.000 m, assim como as barreiras viárias e ferroviárias

existentes. Apenas os empreendimentos Conjunto Mauá 1 e 2 (ligados ao PAC e aprovados pela RGA Construtora) e o Conjunto Residencial Sonho Meu (da Linha do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, empreendido pela Amora) não têm centralidades em seu entorno imediato. Assim sendo, pode-se considerar que, em geral, sob esse aspecto, os empreendimentos do PMCMV na Região do Grande ABC têm uma boa inserção urbanística.

Mapa 4.21 - Presença de Centralidades Num Raio de 1.000 M do Empreendimento



Fonte: Elaboração própria.

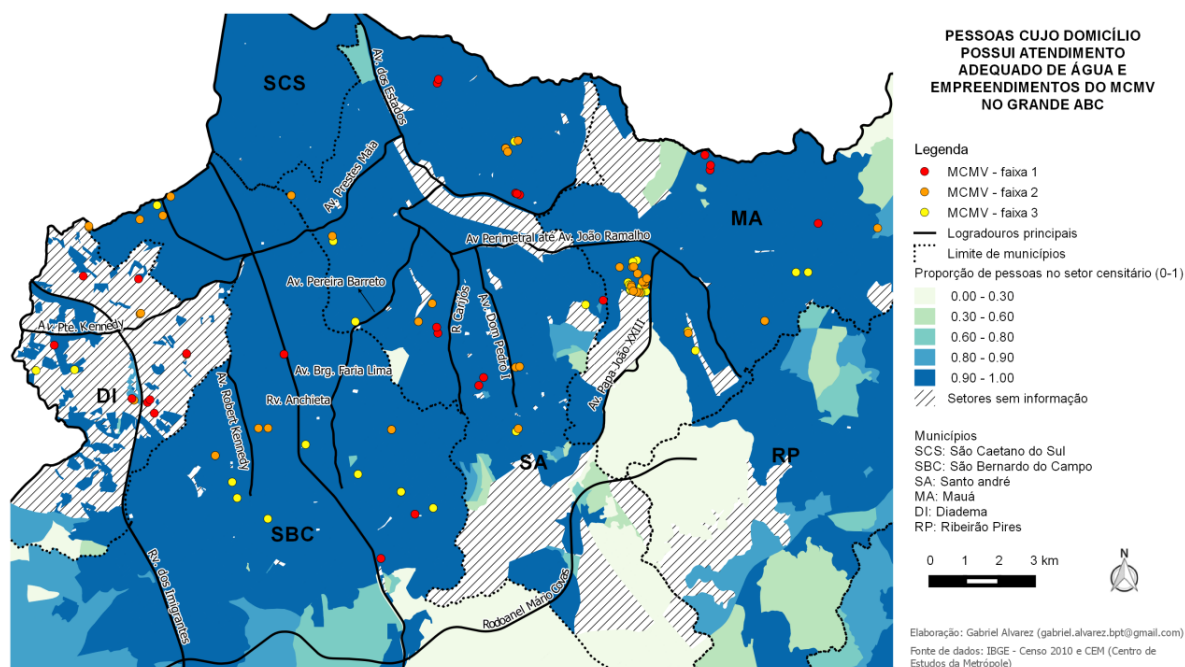
4.2.4 Caracterização Social e Urbana do Entorno dos Empreendimentos

A pesquisa analisou, também, as características do entorno, a partir dos dados do Censo IBGE 2010 (IBGE, 2010), em relação aos setores censitários, as quais foram transformadas em proporção. Dos 112 empreendimentos em análise, sete estão

localizados em setores censitários sem informação das condições de infraestrutura do entorno³⁸.

Todos os empreendimentos analisados estão na fração acima de 84% dos domicílios atendidos por rede de água. O atendimento por rede de esgoto é também alto, ficando acima dos 80%, sendo que apenas dois empreendimentos estão na fração entre 51 e 56%. Todos os empreendimentos (com informação) têm 100% de domicílios do entorno com rede de energia.

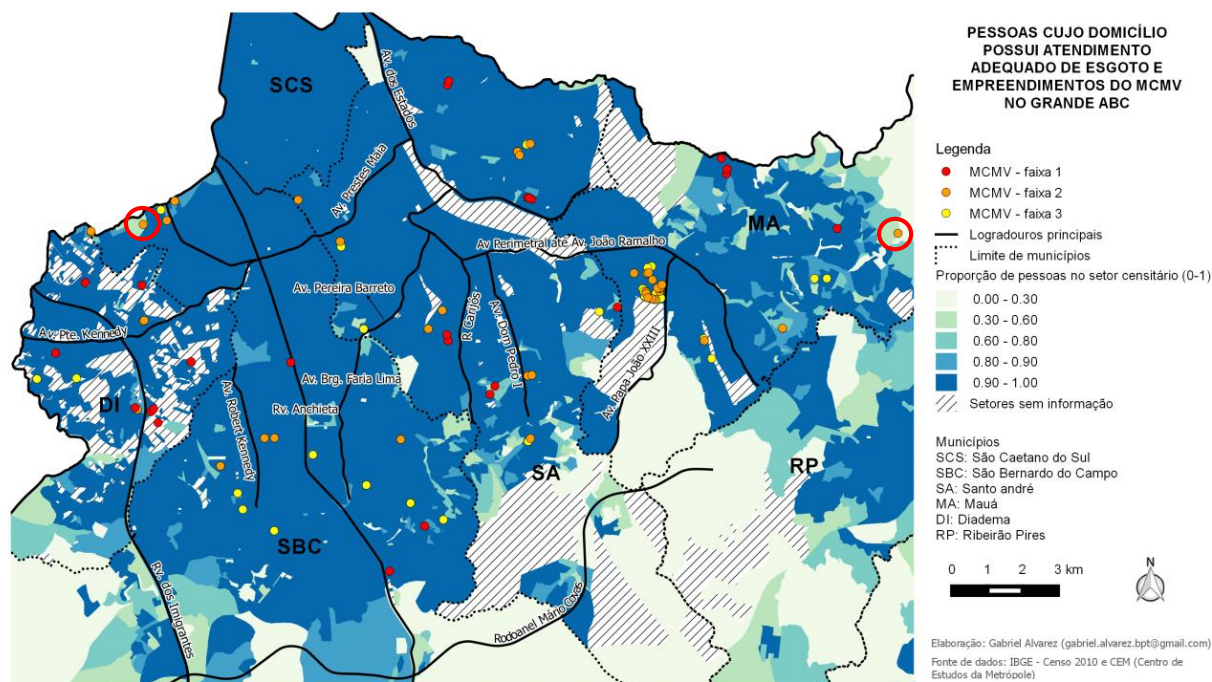
Mapa 4.22 - Atendimento por Rede de Água



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

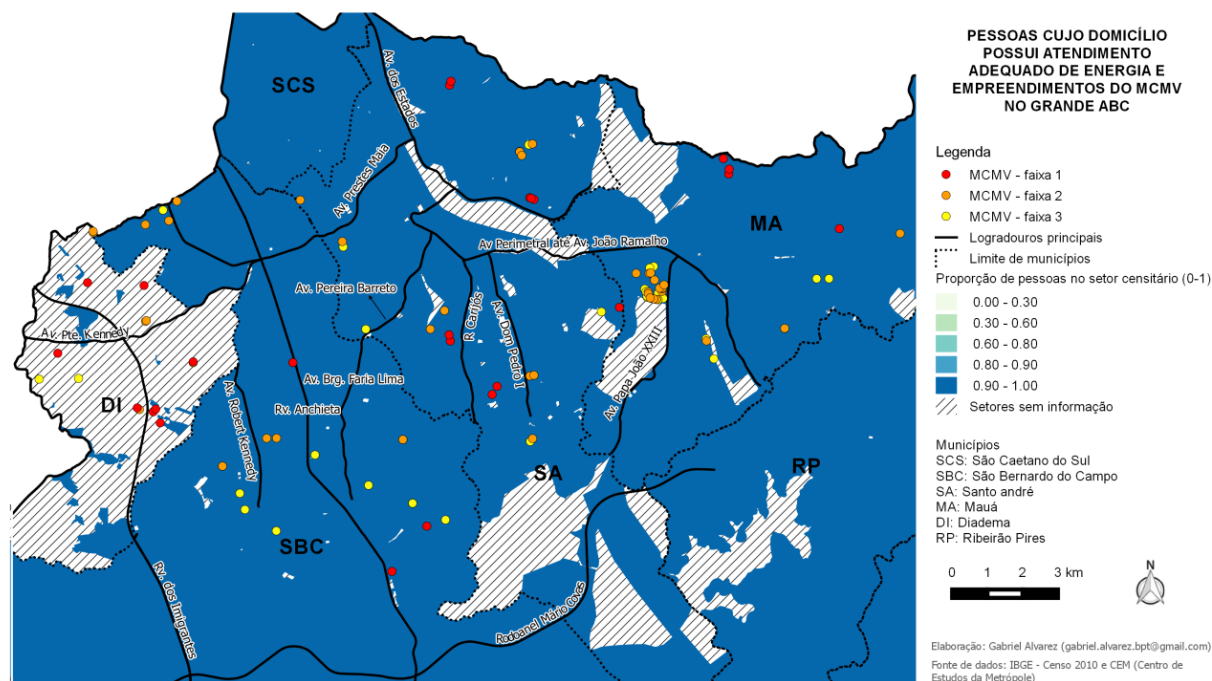
³⁸ Reserva dos Três Picos, Reserva do Lajeado, Grand Club (Módulos I, II, III e IV) e Reserva do Cantão.

Mapa 4.23 - Atendimento por Rede de Esgoto. Os Empreendimentos Destacados em Vermelho estão Situados em Regiões cuja Proporção de Domicílios Atendidos está Abaixo dos 60%



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

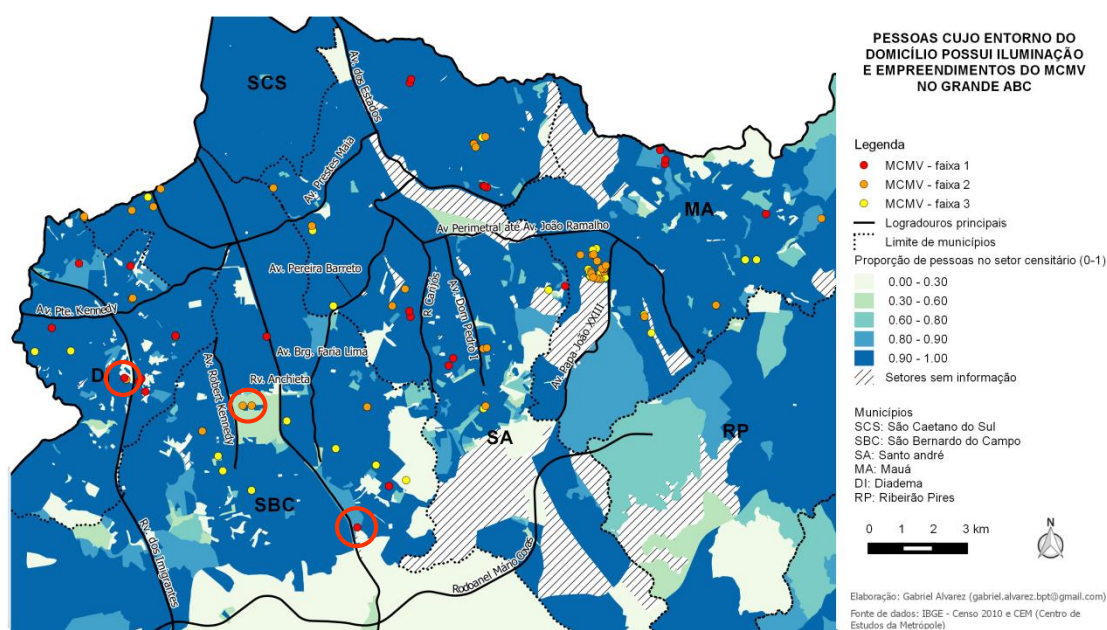
Mapa 4.24 - Atendimento por Rede de Energia



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

A maioria dos empreendimentos está na faixa acima de 81% com rede de iluminação pública e somente cinco empreendimentos (4,5%) estão em áreas cujos domicílios apresentam índice igual ou menor a 55%.

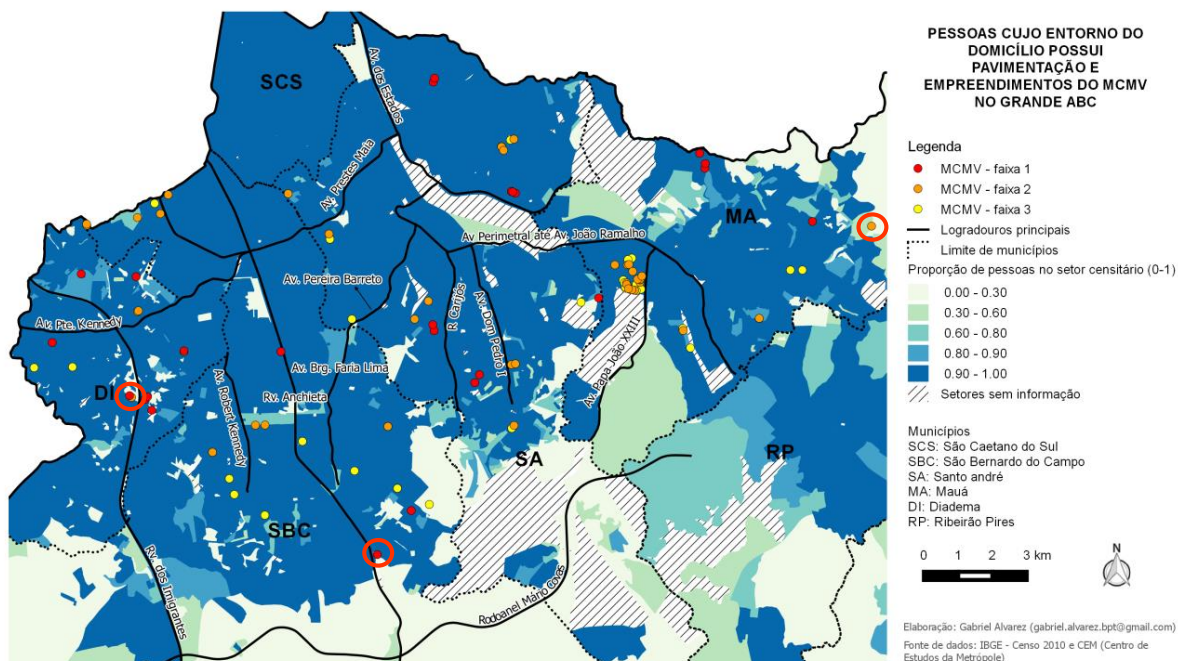
Mapa 4.25 - Atendimento por Iluminação Pública. Os Empreendimentos Destacadas em Vermelho estão Situados em Regiões cuja Proporção De Domicílios Atendidos está Abaixo dos 55%



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

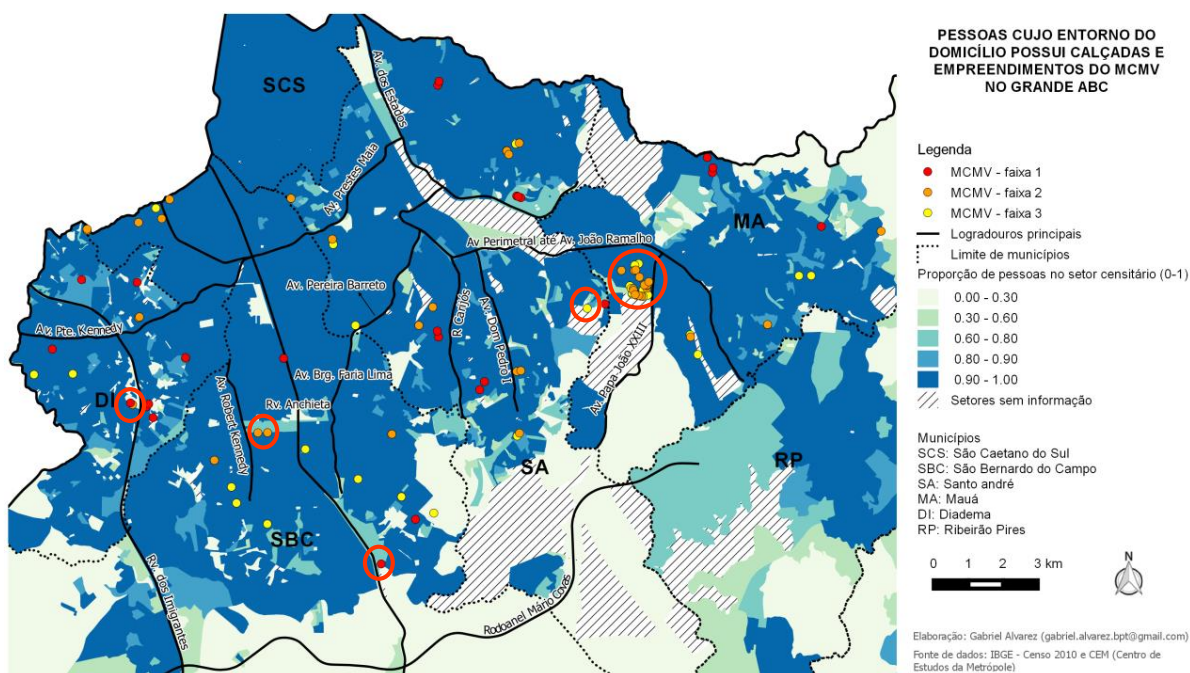
Quanto à pavimentação, a maioria dos empreendimentos está na fração acima de 78% de domicílios com pavimentação e apenas quatro empreendimentos (3,6%) estão abaixo dos 61%. Em relação à presença de calçadas de meio fio e guia, a maior parte está acima dos 63%, todavia, 13 deles (11,6%) têm índices abaixo de 46%.

Mapa 4.26 - Atendimento por Pavimentação. Os Empreendimentos Destacadas em Vermelho estão Situados em Regiões cuja Proporção de Domicílios Atendidos está Abaixo dos 61%



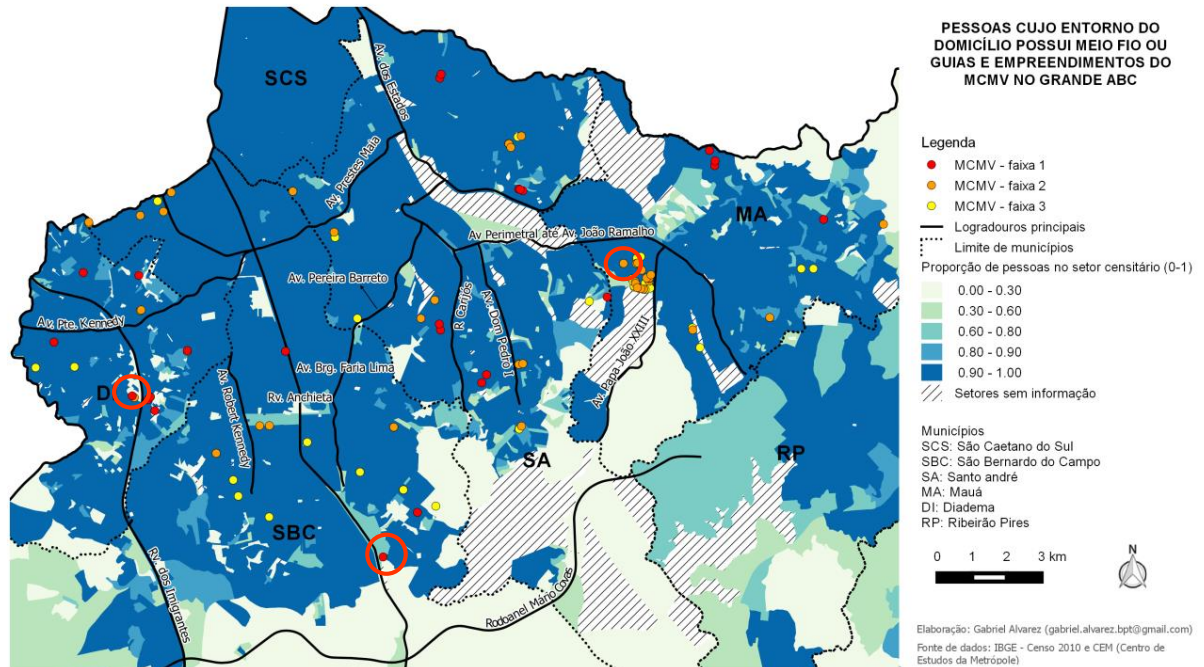
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

Mapa 4.27 - Proporção de Domicílios do Entorno com Calçadas. Os Empreendimentos Destacadas em Vermelho estão Situados em Regiões com Índice Abaixo dos 63%



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

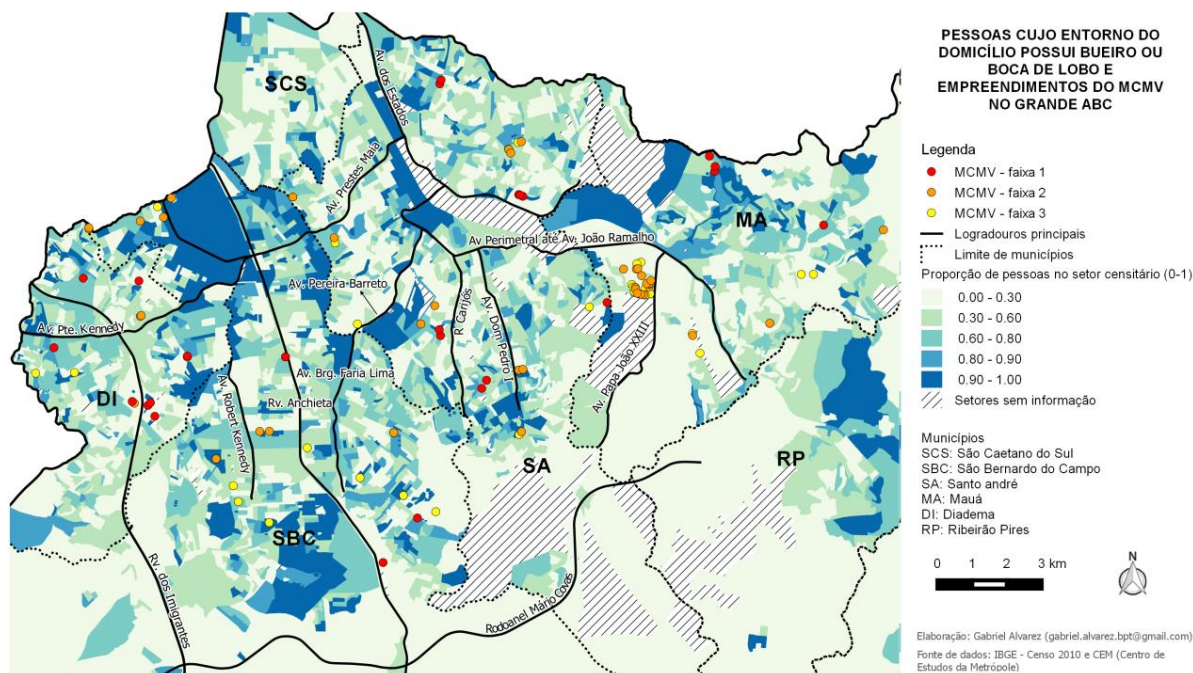
Mapa 4.28 - Proporção de Domicílios do Entorno com Meio-Fio e Guias. Os Empreendimentos Destacadas em Vermelho estão Situados em Regiões com Índice Abaixo dos 63%



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

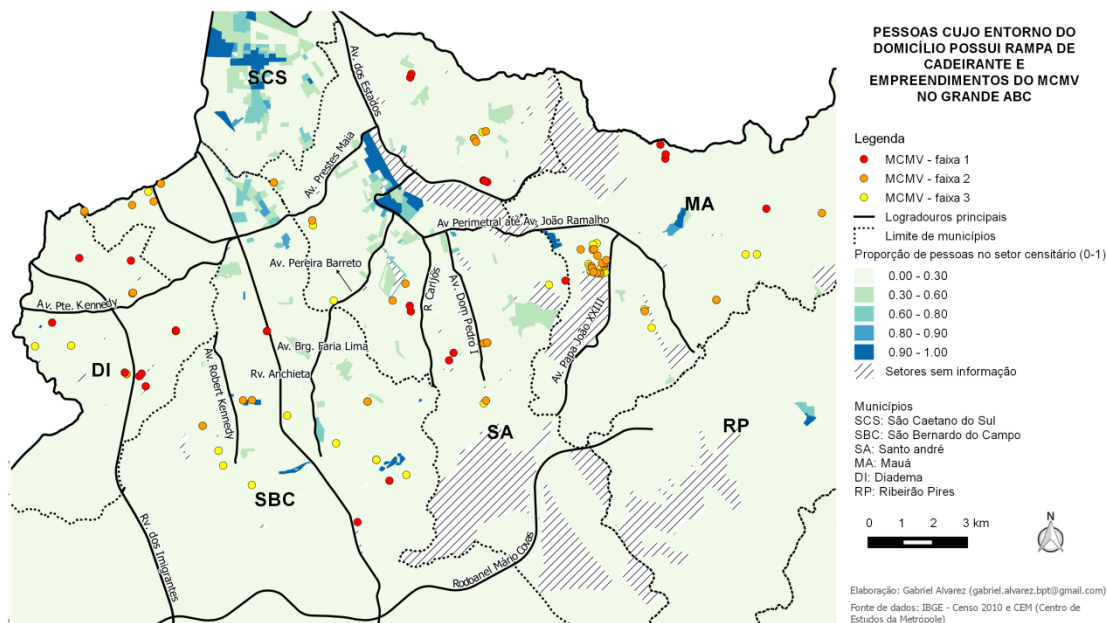
A falta de bueiro/boca de lobo na região é muito alta: 72 empreendimentos (64,3%) têm índice abaixo de 58%. De forma ainda mais acentuada, a falta de rampa para cadeirante é generalizada na região. Os dois empreendimentos com melhores índices têm apenas 31% dos domicílios que atendem a essa condição.

Mapa 4.29 - Proporção de Domicílios do Entorno com Boca de Lobo e Bueiro



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

Mapa 4.30 - Proporção de Domicílios do Entorno com Rampa para Cadeirantes

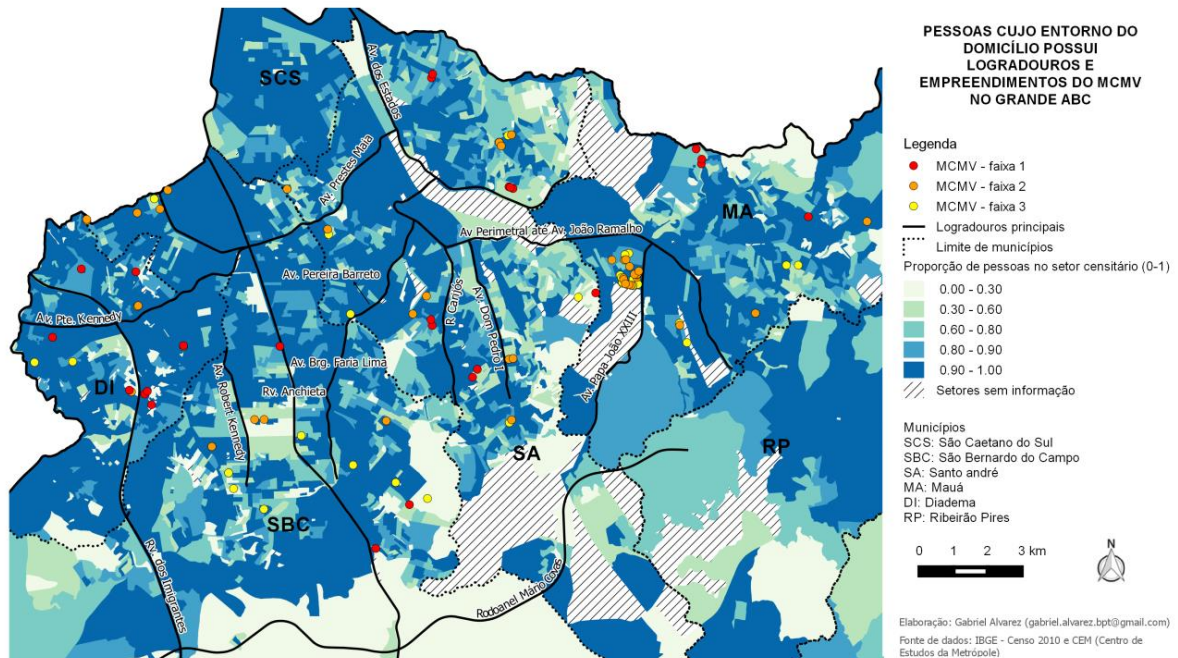


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

Pelo Mapa 4.31, percebemos que existem muitas áreas cujo entorno não têm logradouros, sendo que 18 empreendimentos (16,1%) analisados estão abaixo de

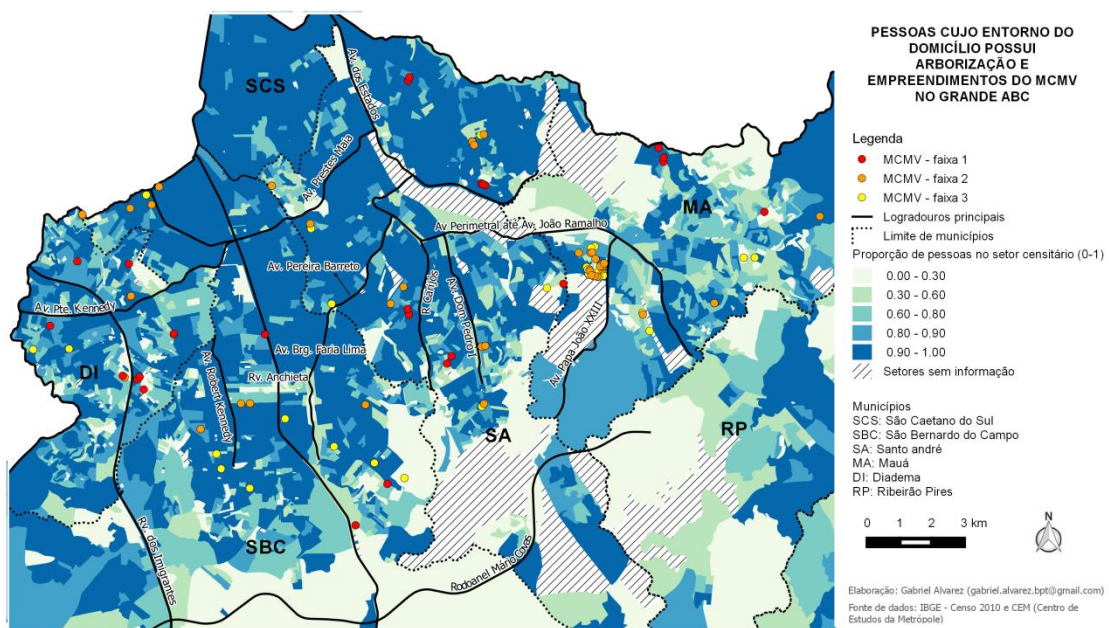
60%. Com relação à arborização (Mapa 4.32), 27 empreendimentos (24,1%) estão abaixo desse índice.

Mapa 4.31 - Proporção de Domicílios do Entorno com Identificação dos Logradouros



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

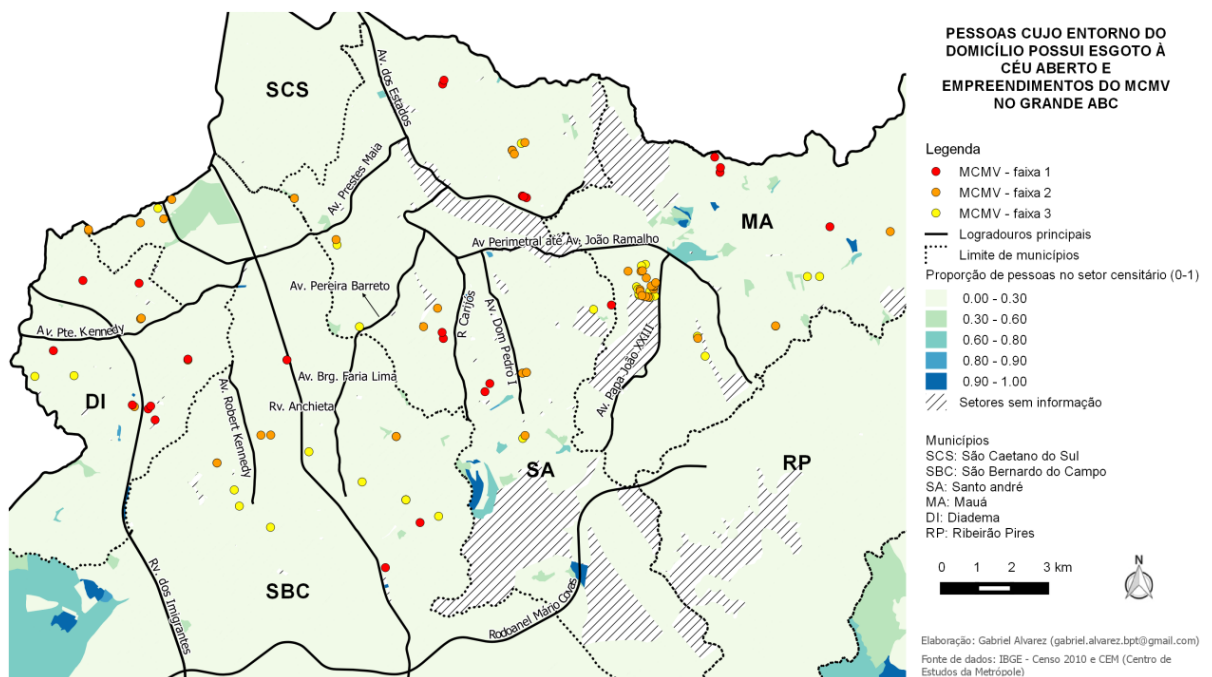
Mapa 4.32 - Proporção de Domicílios do Entorno com Arborização



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

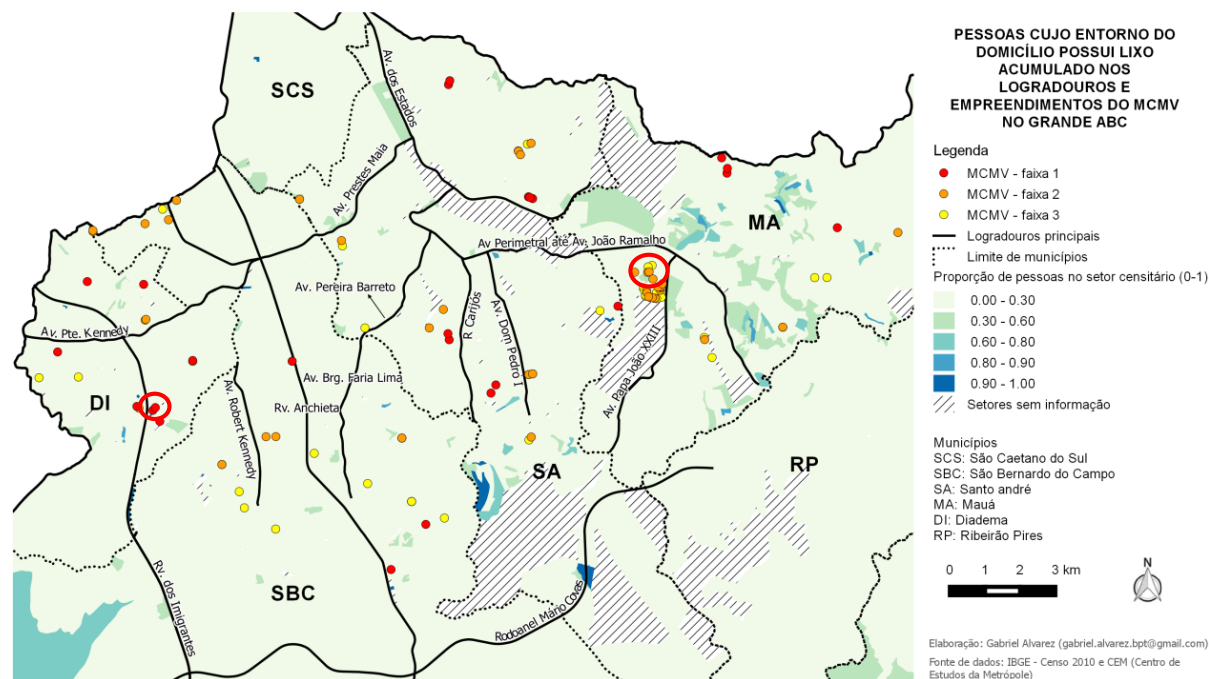
Por outro lado, a incidência de entorno do domicílio com esgoto a céu aberto é muito baixa na Região do Grande ABC. O empreendimento com pior índice apresenta 36% dos domicílios nessa condição (Conjunto Alemanha, em Santo André). Igualmente, a ocorrência de domicílio que não conta com coleta de lixo no entorno é também muito baixa na Região, ficando abaixo de 23%, exceto no Conjunto Mazzafera I (100%) e Residencial Reserva do Mirador (44%).

Mapa 4.33 - Proporção de Domicílios do Entorno com Esgoto a Céu Aberto



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

Mapa 4.34 - Proporção de Domicílios do Entorno com Lixo Acumulado nos Logradouros. Em Destaque os Empreendimentos com Índices Superiores a 44%.

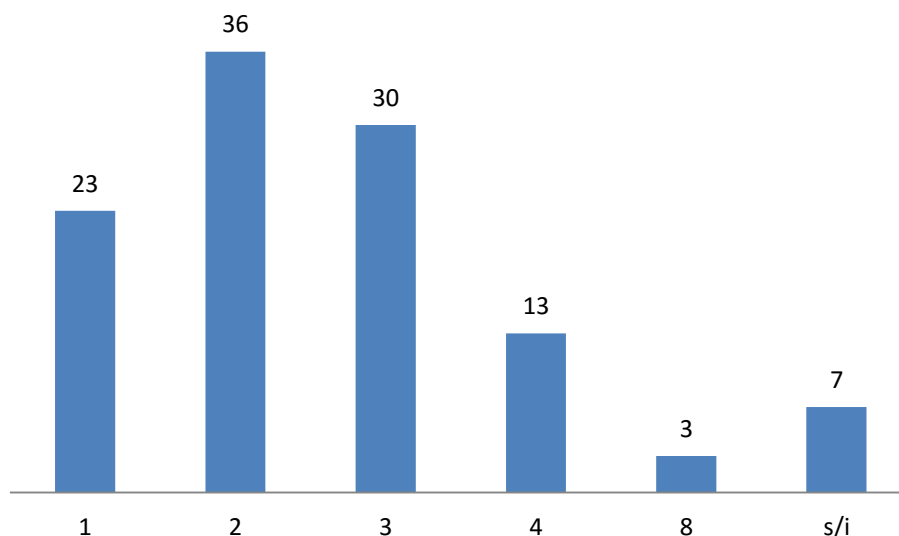


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

Em resumo, podemos dizer que, dos 14 índices analisados, os empreendimentos do PMCMV não apresentam problemas significativos com relação ao atendimento por: rede de água, energia e esgoto, coleta de lixo, iluminação pública, esgoto a céu aberto, lixo acumulado no entorno, pavimentação e calçadas. Os índices de presença de meio fio e arborização também podem ser considerados bons. Os piores índices são a falta de bueiro/boca de lobo, que atinge um total de 72 empreendimentos, e a falta de rampa para deficientes, que afeta todos os empreendimentos analisados. Cabe destacar que o entorno do Residencial Ponto Alto, em São Bernardo do Campo, é totalmente desprovido de iluminação pública, pavimentação, calçadas, guias, bueiro e boca de lobo, rampa para pessoas com deficiência, identificação do logradouro e arborização. Importante ressaltar que essas porcentagens se referem a 93,7% dos empreendimentos aprovados, visto que 6,25% dos empreendimentos estão em setores sem esse tipo de informação.

O Gráfico 4.27 indica as carências de infraestrutura, considerando as áreas que estão classificadas nas frações abaixo de 60%.

Gráfico 4.27 - Número de Empreendimentos por Quantidade de Carência de Infraestrutura



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

Nos empreendimentos em que falta apenas um tipo de infraestrutura, esse é, geralmente, rampa para cadeirante. Os que faltam dois tipos são, comumente, a rampa para cadeirante e a boca de lobo/bueiro. Na maioria dos que faltam três tipos de infraestrutura, estão ausentes: a rampa para cadeirante, a boca de lobo/bueiro e a arborização.

Apresentamos, na tabela 4.8, a relação dos empreendimentos com maior número de carência. Eles são das Faixas I e II do Programa e totalizam 888 UH.

Tabela 4.8 - Empreendimentos PMCMV na Região do Grande ABC, por Faixa e Município, com as Maiores Deficiências de Infraestrutura

Nome do empreendimento	Faixa	Município	Iluminação	Pavimentação	Calçada	Guia	Bueiro	Rampa	Logradouro	Arborização
COND. ANA MARIA	I	Diadema	0,29	0,29	0,27	0,27	0,11	0,00	0,29	0,13
COND. ECOVILLAS	II	Diadema	0,29	0,29	0,27	0,27	0,11	0,00	0,29	0,13
RESIDENCIAL PONTO ALTO	I	São Bernardo do Campo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

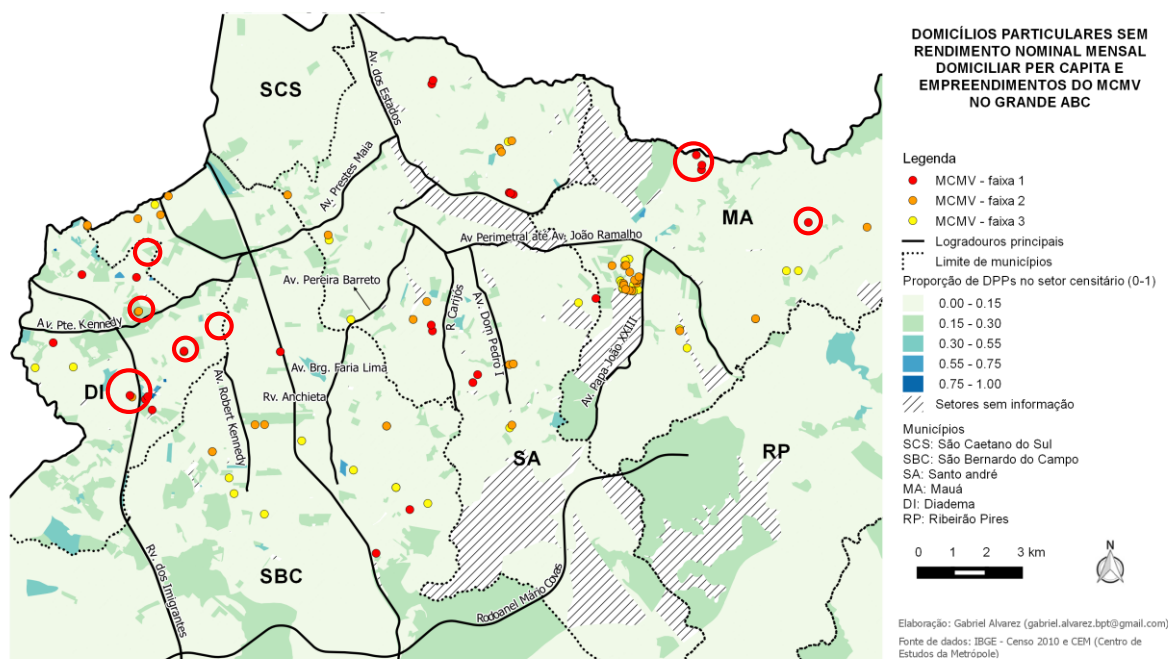
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

4.2.5 Caracterização Socioeconômica do Entorno

Outra análise possível acerca do PMCMV na Região do Grande ABC é com relação aos índices socioeconômicos disponibilizados pelo Censo IBGE 2010 (IBGE, 2010), cujo recorte priorizou: renda e raça/cor do chefe do domicílio.

É baixa a porcentagem de setores com domicílios **sem rendimento mensal**: são apenas 16 empreendimentos localizados em áreas com mais de 40% dos domicílios sem renda familiar, nove dos quais localizados em Diadema e abrangendo as Faixas I e II do Programa, sendo o de pior situação o Conjunto Mazzaferro II da Faixa I com 240 UH.

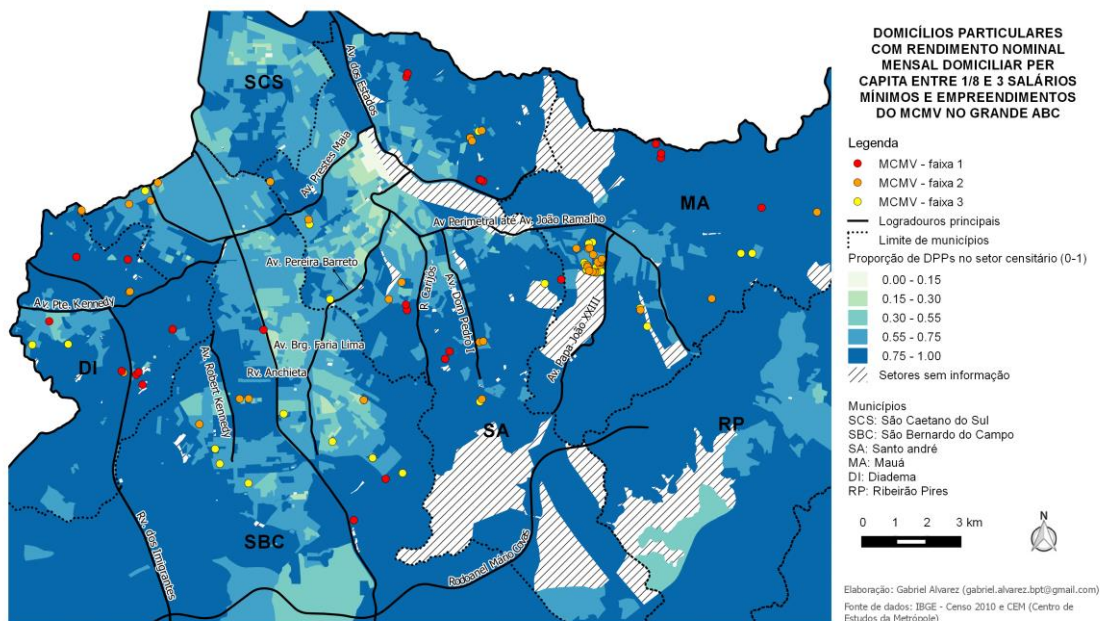
Mapa 4.35 - Empreendimentos do PMCMV e os Setores de Domicílios sem Rendimento Nominal Mensal. Em Destaque, os Empreendimentos com Maiores Porcentagens



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

Observamos pelo Mapa 4.36, os domicílios com renda entre **meio e três salários mínimos** são bastante recorrentes na região, e abrigam, por isso mesmo, todas as faixas do PMCMV, sendo que 19 empreendimentos localizam-se nesses setores, e distribuem-se, quase que na mesma proporção, entre os diversos municípios. Os de Faixa III nesses setores encontram-se majoritariamente em Mauá.

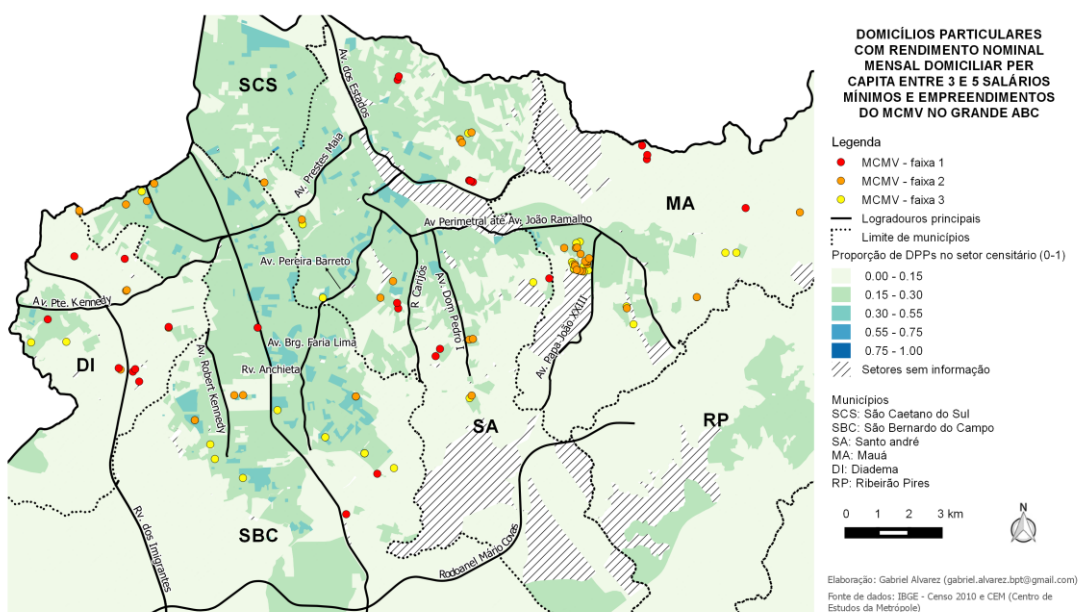
Mapa 4.36 - Empreendimentos Do PMCMV e os Setores de Domicílios com Rendimento Nominal Mensal Domiciliar *Per Capita* Entre Meio e Três Salários Mínimos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

Por outro lado, a renda domiciliar de **três a cinco salários mínimos** atinge, no máximo, a fração de 27% dos domicílios da região, cujos setores também abrigam empreendimentos de todas as Faixas do Programa.

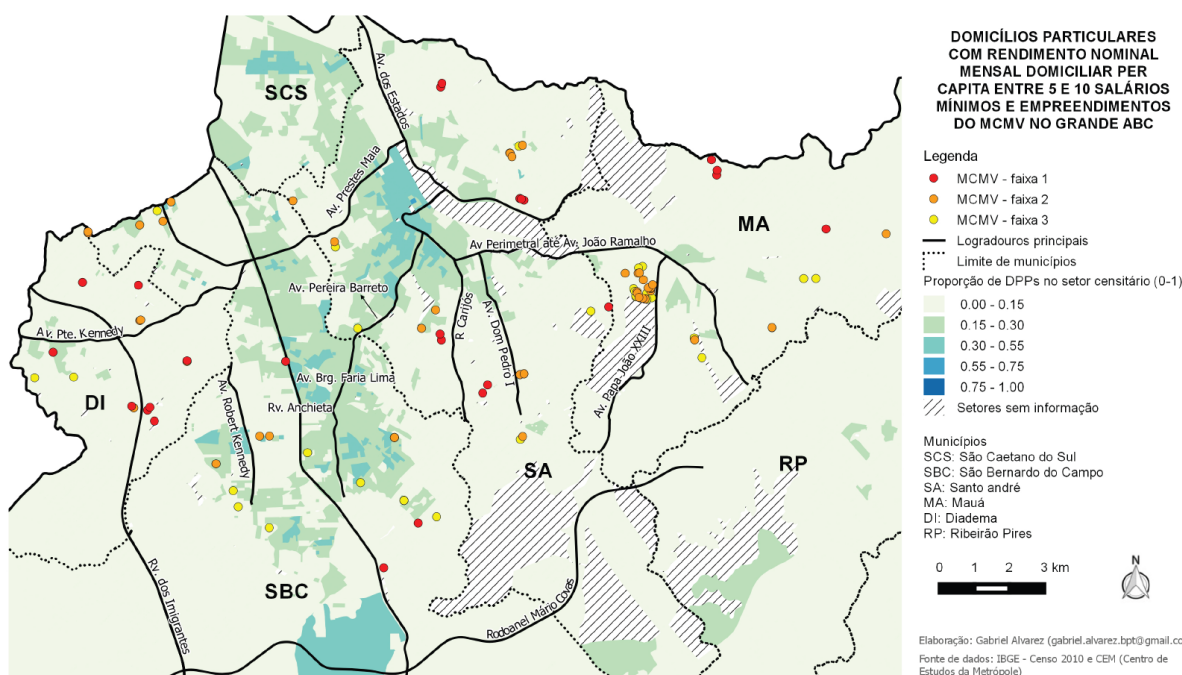
Mapa 4.37 - Empreendimentos PMCMV e os Setores de Domicílios com Rendimento Nominal Mensal Domiciliar *Per Capita* Entre Três e Cinco Salários Mínimos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

Setores com domicílios com renda entre **cinco e dez salários mínimos** concentram-se no que podemos chamar de área central da Região do Grande ABC, que une os centros de São Caetano do Sul, Santo André e São Bernardo do Campo, assim como os centros de Diadema e Mauá e, como veremos adiante, é a área onde predomina a população branca. São poucos os empreendimentos da Faixa I que estão nesse tipo de setor.

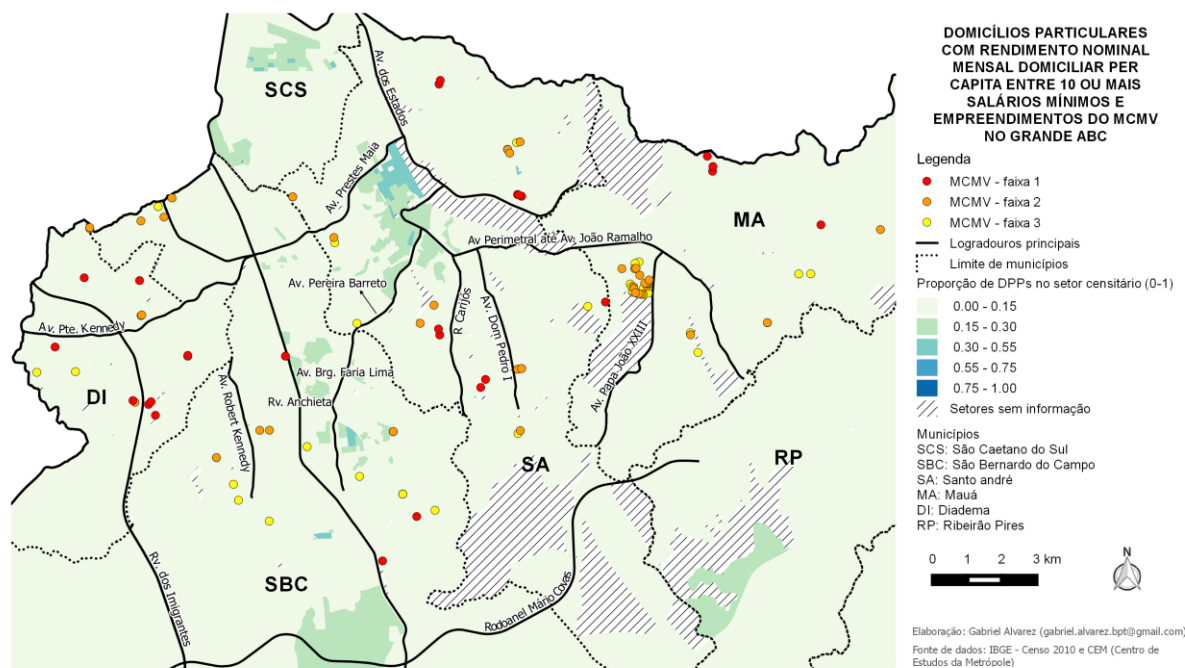
Mapa 4.38 - Empreendimentos PMCMV e os Setores de Domicílios com Rendimento Nominal Mensal Domiciliar Per Capita Entre Cinco e Dez Salários Mínimos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

É baixa a incidência, na Região do Grande ABC, de domicílios com renda superior a dez salários mínimos, como podemos observar no Mapa 4.39. Os empreendimentos da Faixa I estão em setores que alcançam, no máximo, 5% dos domicílios nessa condição, os da Faixa II, 7% e os da Faixa III, 5%. A presença de domicílios com mais de 15 salários mínimos é muito pequena na Região, e chega a, no máximo, 15% dos domicílios de alguns setores.

Mapa 4.39 - Empreendimentos do PMCMV e os Setores de Domicílios com Rendimento Nominal Mensal Domiciliar *Per Capita* Superior a Dez Salários Mínimos

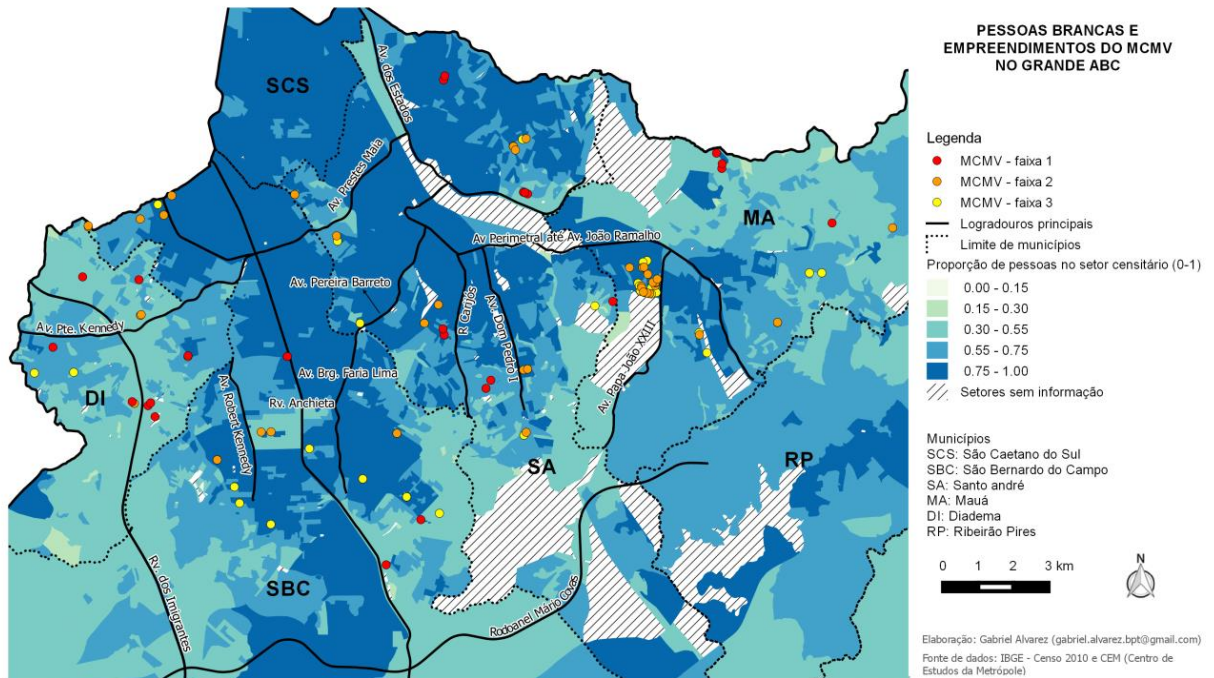


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

Em resumo, podemos afirmar que o nível de renda da população da Região do Grande ABC é, em geral, muito baixo: a grande maioria ganha em média até três salários mínimos. Por esse motivo, a segregação manifesta-se na concentração territorial de setores de mais alta renda (acima de cinco a dez salários mínimos) que vai do Centro de São Caetano do Sul, Santo André até o Centro de São Bernardo do Campo.

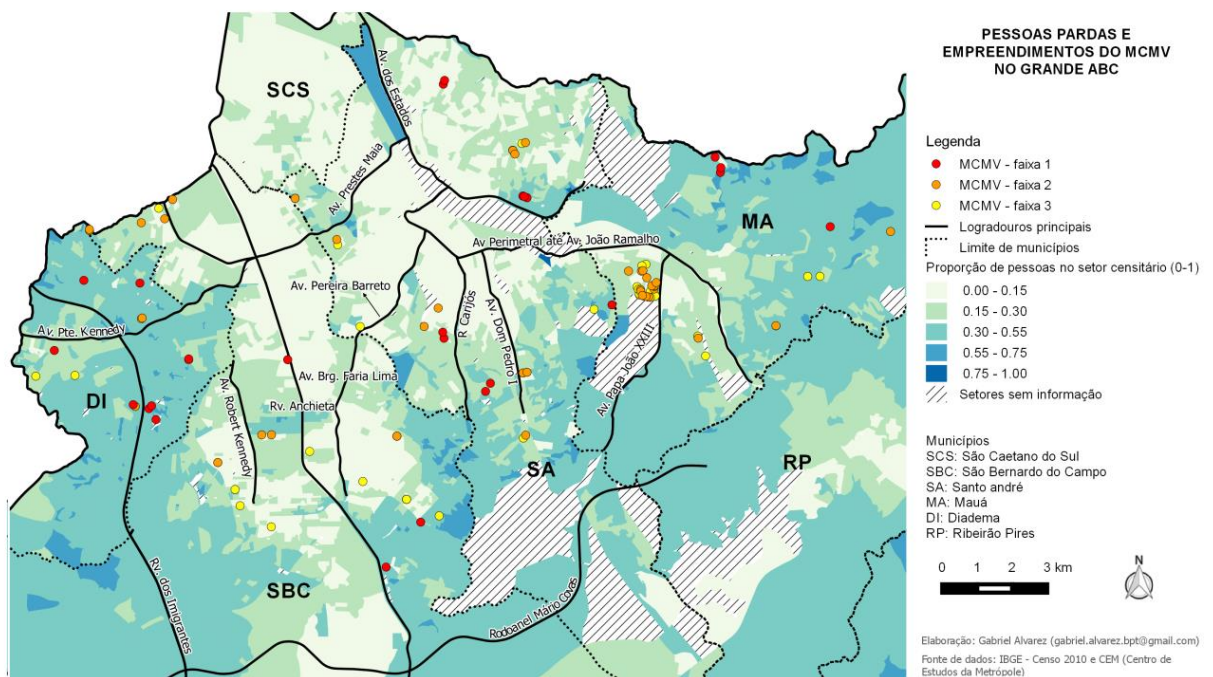
Pudemos perceber, contudo, que na Região do Grande ABC, a raça discrimina mais do que a renda. São mais facilmente identificados, nos Mapas 4.40, e 4.41, os setores com predominância de indivíduos da raça branca e parda (negros, indígenas e amarelos são bastante inexpressivos na região). Nos setores onde predominam pessoas de raça branca há apenas 13 empreendimentos da Faixa I. Da mesma forma, os empreendimentos da Faixa III situam-se em setores de alta incidência de brancos (acima de 52%) e de baixa incidência de pardos (de 0 a 39%).

Mapa 4.40 - Empreendimentos do PMCMV e os Setores de Domicílios em Proporção de Pessoas Brancas



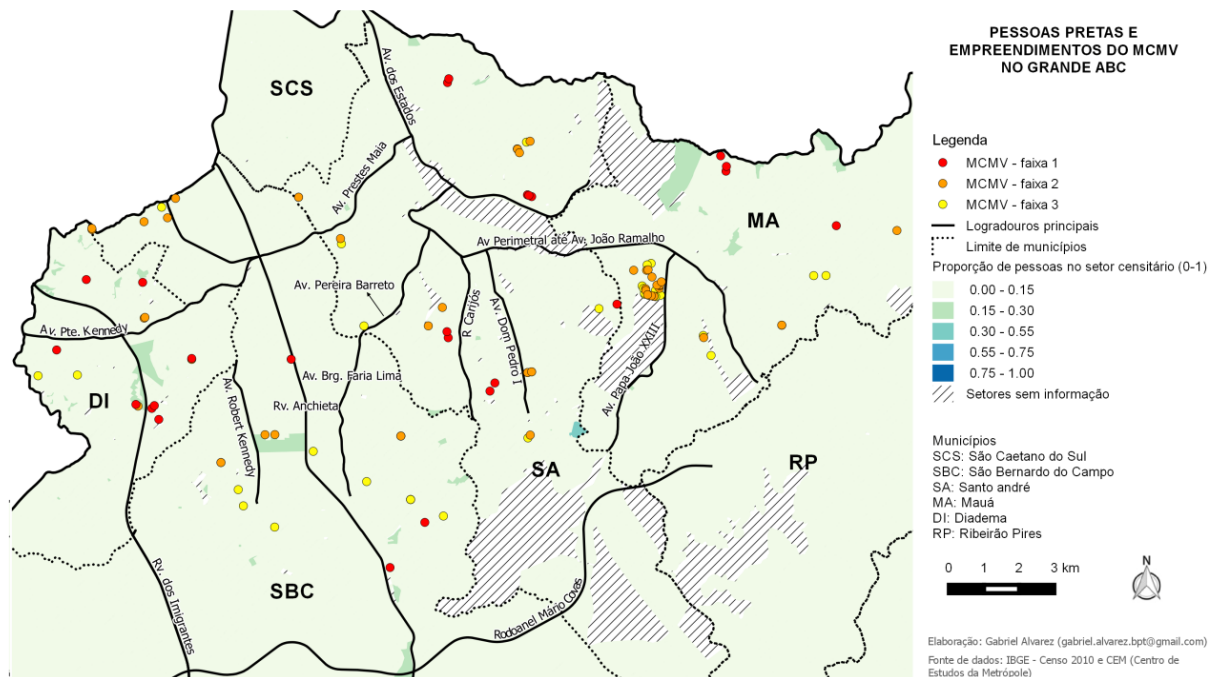
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

Mapa 4.41 - Empreendimentos do PMCMV e os Setores de Domicílios em Proporção de Pessoas Pardas



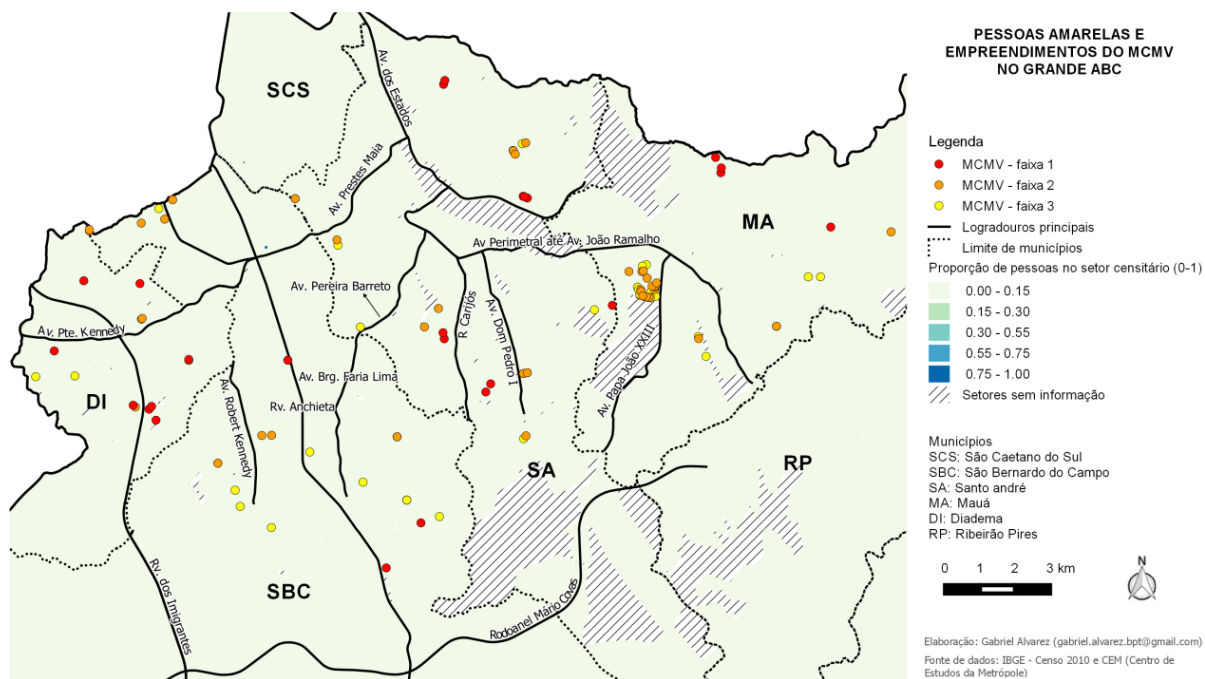
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

Mapa 4.42 - Empreendimentos do PMCMV e os Setores de Domicílios em Proporção de Pessoas Pretas



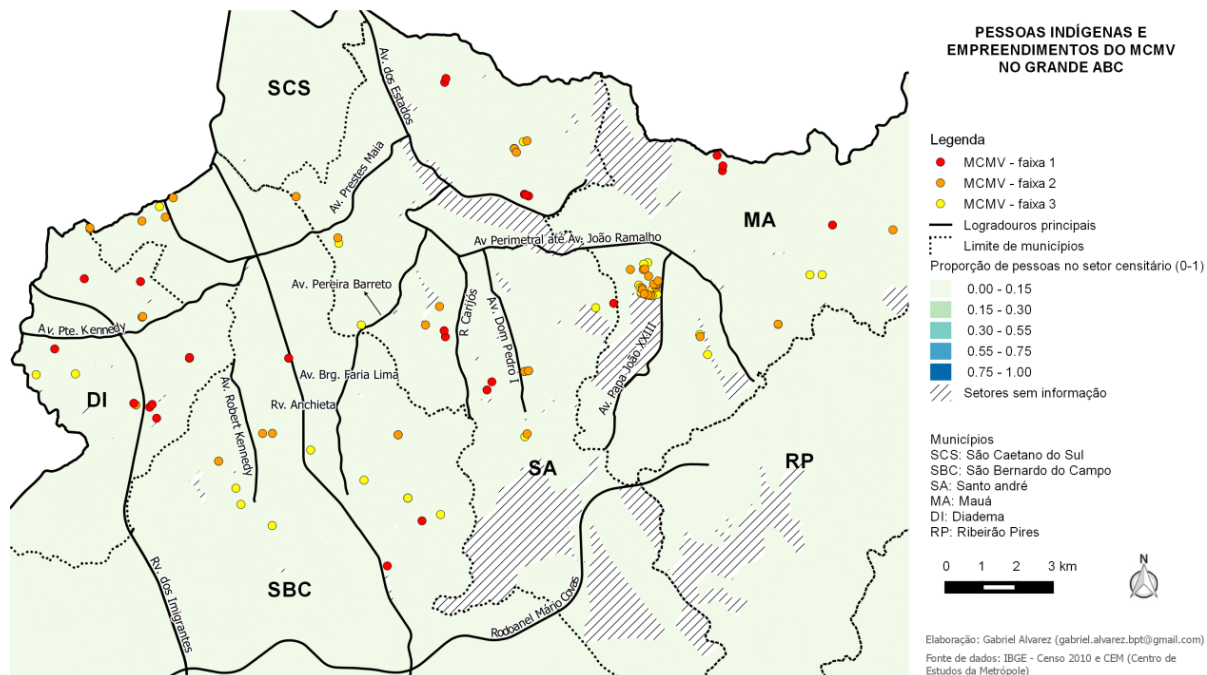
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

Mapa 4.43 - Empreendimentos do PMCMV e os Setores de Domicílios em Proporção de Pessoas Amarelas



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

Mapa 4.44 - Empreendimentos do PMCMV e os Setores de Domicílios em Proporção de Pessoas Indígenas



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CEF (2015) e IBGE (2010).

4.2.6 Considerações Finais

A estrutura urbana da Região do Grande ABC apontou existir uma grande densidade da mancha urbana, em um imenso território conurbado, cujos limites dos municípios diluem-se no uso cotidiano do espaço, o que tende a reduzir as distâncias entre as principais áreas de centralidade e leva a certa homogeneidade em termos de classes sociais e distribuição e localização de serviços, equipamentos e serviços públicos. Ainda que os empregos estejam concentrados em determinadas áreas, as pequenas distâncias entre as principais áreas de centralidade (Centro de São Caetano do Sul, Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá) implica que não haja grandes áreas residenciais homogêneas. Mesmo nas áreas predominantemente residenciais, há a existência de pequenas centralidades de comércio e serviços, que, se por um lado, não têm capacidade de abrigar uma grande quantidade de postos de empregos, por outro, conseguem ofertar serviços com algum grau de complexidade (aqui definido a partir do porte dos empreendimentos).

Contudo, temos que destacar que o território da Região do Grande ABC é mais facilmente utilizado por deslocamentos em automóveis particulares, uma vez que o trem metropolitano atende apenas a uma pequena porção dele (ao longo da Avenida dos Estados, ligando Rio Grande da Serra ao Centro de São Paulo) e que os corredores metropolitanos de trólebus/ônibus, que ligam Santo André a Diadema, também atende a uma área reduzida. Além disso, a falta de integração de tarifas dificulta o deslocamento intermunicipal em ônibus, tendo em vista que se tornam onerosas. Dessa forma, essa característica de território denso e facilmente acessível de diferentes pontos materializa-se mais facilmente para os que têm possibilidade de deslocar-se por meio de automóvel particular.

Tais peculiaridades devem-se às próprias condições de ocupação da Região, propiciada pela implantação de indústrias e viabilizadas pelos eixos de penetração: Avenida dos Estados, Ferrovia, Rodovias dos Imigrantes e Anchieta. Soma-se a isso o fato de que 55% do território está localizado em área de proteção de mananciais, sendo que cidades como Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, as bordas da Região do Grande ABC, têm 100% de seu território nessas condições e a legislação ambiental impõe restrições ao uso e ocupação do solo e ao adensamento construtivo, o que colocou essas cidades fora do circuito de construção do PMCMV. Por outro lado, São

Caetano do Sul, que tem seu território totalmente em área urbana e é uma das “portas de entrada” para Região do Grande ABC, próximo a São Paulo, também não tem nenhum empreendimento construído/aprovado pelo PMCMV. Isso talvez ocorra em função do crescente dinamismo imobiliário e dos altos preços praticados nessa cidade.

Nesse sentido, não se observa, na Região em estudo, o que foi detectado na pesquisa da Rede Cidade e Moradia de que,

Apesar de, na realidade atual, as periferias serem territórios muito mais dinâmicos e mais bem equipados [...] esses espaços ainda carecem de atividades econômicas e, principalmente, de empregos, pois permanecem sendo caracterizados pelo predomínio do uso habitacional. É essa tendência à monofuncionalidade que tende a ser reforçada com a concentração de empreendimentos do PMCMV (RUFINO, 2015, p. 65).

Grosso modo, os empreendimentos aprovados na Região do Grande ABC configuram-se como de pequeno porte, sendo a maioria com menos de 240 UH; os empreendimentos de maior porte se localizam majoritariamente nos locais mais afastados dos centros. Uma análise mais detalhada desses empreendimentos mostra a escala, o formato contíguo e a grande proximidade entre eles. São caracterizados pelo aumento do número absoluto de UH e da média de unidades por empreendimento, sendo que mais da metade deles passa de mais que 500 UH.

Ao longo dos anos, houve uma tendência de ocupação dos terrenos mais afastados do centro, para todas as faixas, o que denota a procura por terrenos e uso de formas mais intensivas de uso do solo, inexistindo empreendimentos do tipo casa.

Diferentemente das outras cidades da RMSP, os municípios analisados podem ser considerados com boa infraestrutura urbana e de serviços, com uma rede de centralidades, formada por centros de escala regional e inúmeras centralidades de bairro. Em Santo André, São Bernardo e Diadema, os empreendimentos localizam-se, em sua maioria, na mancha urbana já consolidada, e apenas em Mauá foram identificados alguns empreendimentos completamente desconectados do tecido urbano constituído. Nessa cidade, tais empreendimentos tendem a funcionar como um elemento de abertura de novos focos de urbanização na cidade, uma vez que o agrupamento de empreendimentos, construídos no Parque São Vicente, ao lado de um trecho de acesso ao Rodoanel, alcança 2.963 unidades, constituindo-se em uma

verdadeira cidade. Trata-se de uma localização privilegiada, pois está entre os centros de Mauá e de Santo André e próximo ao Rodoanel e a Linha Turquesa da CPTM, além de acesso à Avenida Papa João XXIII. Em vista disso e do fato de estarem em terras privadas, esses empreendimentos são destinados, exclusivamente, às Faixas II e III.

Vale ressaltar que quando se analisa, conjuntamente, os empreendimentos das três faixas do Programa, verifica-se que os das Faixas II e III tendem a localizar-se na mesma área, sendo difícil a presença, nesses casos, também dos de Faixa I.

A localização, em áreas de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou em áreas públicas, da maioria dos empreendimentos da Faixa I conseguiu garantir, em muitas cidades, uma boa inserção urbana, mas muitos deles localizam-se ao longo de rodovias e próximo a aglomerados subnormais. Mesmo com a presença de tais áreas, foram poucos os empreendimentos aprovados/construídos no modelo FDS – Entidades (apenas 3 no total de 112).

A grande densidade de área construída na Região traduz-se, também, numa significativa presença de equipamentos e serviços públicos e privados no entorno dos empreendimentos, fazendo com que, em linhas gerais, eles tenham uma boa inserção urbana e pequenas distâncias aos centros e equipamentos públicos essenciais. Soma-se a isso o elevado grau de atendimento à infraestrutura urbana de toda a região, que contribuiu para uma boa avaliação do Programa em termos de inserção urbana. Essa pesquisa, entretanto, não chegou ao nível de detalhe de análise de cada empreendimento, não podendo verificar em que medida a continuidade da malha urbana é apenas aparente, tendo em vista a complexidade das condições topográficas e ambientais das áreas onde os empreendimentos foram implantados.

Portanto, não se observou, na Região do Grande ABC, o que ocorreu em outras cidades analisadas pela Rede Cidade e Moradia, qual seja “a dinamização dos mercados de terra e o pouco controle sobre a valorização dos terrenos tendem a impor um agravamento dos processos de periferização nos empreendimentos da segunda fase do Programa.” (RUFINO, 2015, p. 70).

Outra questão importante apontada pela análise é o baixo nível de renda dos domicílios da Região, que se concentra entre meio a três salários mínimos e, em menor escala, de três a cinco salários mínimos, não se destacando, nas cidades, setores de mais alta renda.

Não se pode dizer, em virtude disso, que haja uma rígida segregação socioespacial na Região. No entanto, a raça discrimina mais do que a renda, e percebe-se, com mais nitidez, os setores ocupados pela população branca, que coincide com o “centro” da Região do Grande ABC (um setor que une os centros das cidades de São Caetano do Sul, Santo André, São Bernardo do Campo, desde a Avenida dos Estados e, de forma descontínua, engloba também o Centro de Diadema), onde vem sendo lançados os empreendimentos imobiliários na Região. Nesses setores, há pouca presença de empreendimentos do PMCMV e, especialmente, os da Faixa I.

Do que foi exposto, pode-se dizer que a Região do Grande ABC ocupa posição bastante privilegiada, se comparada com restante da Região Metropolitana de São Paulo e, embora, no passado, caracterizasse-se como periferia industrial da metrópole, o que em termos ainda se mantém, pode-se dizer que, assim como em outras metrópoles brasileiras, ela equipou-se e tem condições de ofertar a seus habitantes (e, portanto, aos moradores dos empreendimentos do PMCMV) condições de vida bastante satisfatórias, pelo menos no que se refere à quantidade de serviços e equipamentos públicos e privados e ao acesso à infraestrutura urbana, já que a questão da qualidade desses serviços não foi avaliada e, certamente, são menores do que no centro da metrópole.

5 UMA SÍNTESE DA LITERATURA CRÍTICA SOBRE O PMCMV

Em princípio, cabe ressaltar que alguns autores argumentam que a política habitacional e urbana brasileira não pode ser dissociada de um processo geral de neoliberalização em curso desde os anos 80, com consequências específicas para o desenho e a implementação do subsídio e o financiamento habitacional (ROLNIK, 2013; KLINK; DENALDI, 2014).

Brenner (2004), por exemplo, fundamentou o debate sobre a reestruturação produtiva e territorial nos países centrais em uma análise mais geral sobre a transformação do que chama de “regimes de organização e intervenção do Estado na produção do espaço” desde a década de 70 em diante. Seu principal argumento é que, a partir desse período, o chamado *keynesianismo espacial* (concentrado no objetivo de redistribuição de ativos, renda e infraestrutura e na manutenção da coesão territorial na escala nacional, coordenada pelo Estado Nacional mediante intervenções e instituições relativamente homogêneas e centralizadas) evoluiu para um regime competitivo e reescalado de organização e intervenção territorial do Estado, impulsionado pelo processo de neoliberalização em andamento desde então.

As referidas transformações trouxeram também consequências para o desenho do subsídio e do financiamento habitacional, ressaltando aspectos como eficiência microeconômico e alavancagem do setor privado na provisão habitacional, focalização no grupo-alvo mais necessitado (em detrimento do direito universal à moradia e à cidade) e aumento do grau de liberdade e discricionariedade nas escolhas dos consumidores e grupos subsidiados na aquisição das moradias.

Na visão da literatura crítica, a neoliberalização dos espaços urbanos e regionais e a transformação do desenho do subsídio e do financiamento nos países centrais apenas aprofundaram as contradições e instabilidades nas cidades europeias e norte-americanas (BRENNER; THEODORE, 2002).

No que se refere ao cenário brasileiro, a literatura mais especializada também lança mão de uma leitura do PMCMV alinhada com uma análise histórica das contradições socioespaciais e ambientais desencadeadas pela atuação do Estado nacional-desenvolvimentista (MARICATO, 2011; ROLNIK, 2013).

Nesse sentido, o desenho e a implementação de um Programa como o Minha Casa Minha Vida apenas podem ser apreendidos a partir de uma compreensão da

trajetória problemática da própria política habitacional-urbana do Estado desenvolvimentista, em geral, e do período pós-BNH, em particular. Mais especificamente, ao contrário do keynesianismo espacial nos países europeus, o Estado desenvolvimentista sempre priorizou o projeto de crescimento econômico, especificamente, sem incorporar seus custos socioespaciais e ambientais. De acordo com essa visão, a mais recente retomada da atuação e organização territorial do Estado (neodesenvolvimentista), analisada por alguns autores pelo prisma da financeirização da política habitacional e urbana (ROYER, 2014), não rompeu com as contradições atreladas ao modo estatal de (re)produção do espaço urbano e regional no Brasil (LEFEBVRE, 2001)

Mais especificamente, desde seu lançamento em 2009, o PMCMV tem sido objeto de um debate crítico sobre os pressupostos que nortearam seu desenho, a forma de implementação e articulação com a política habitacional e urbana como um todo. Nesse sentido, a literatura crítica tem ressaltado quatro grandes eixos temáticos: i) a falta de aderência à redução do déficit habitacional; ii) a ausência de critérios para a distribuição regional dos recursos sobre as regiões e cidades que fosse alinhada com as diretrizes do Plano Nacional de Habitação; iii) a desarticulação com a Agenda da Reforma Urbana, a função social da propriedade e o acesso à terra bem localizada; e iv) a escala e o padrão arquitetônico dos projetos implementados.

Dentre tais eixos, um elemento central que permeia todos esses é a frágil articulação entre o Programa e a política e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). A seguir, cada um dos quatro eixos será apresentado mais amplamente.

O primeiro deles diz respeito ao fato de que o PMCMV não tem aderência à meta de redução do déficit habitacional, conforme consta nas diretrizes do Plano Nacional de Habitação. Apesar do aumento expressivo nos subsídios (juros subsidiados, recursos orçamentários etc.), o Programa ainda está aquém das metas estabelecidas para a Faixa I. Assim, seu desenho inicial já mostrou um descompasso no sentido de direcionar apenas 40% da produção para os projetos da Faixa I, enquanto aproximadamente 91% do déficit está concentrado nesse segmento. Além disso, a segunda fase do Programa apenas parcialmente corrigiu tal distorção mediante um aumento da meta dessa faixa para 60% da produção total. Considerando as maiores margens de lucro e os desafios para viabilizar projetos sem apoio do

governo, o balanço periódico divulgado pelo Governo sobre o Programa mostra que em várias regiões as metas excessivamente altas para as Faixas II e III (em relação ao déficit nacional) são efetivamente superadas, enquanto o Programa fica abaixo das metas relativamente modestas para a Faixa I (KLINK; DENALDI, 2014).

O segundo considera que o Programa tampouco aderiu adequadamente aos critérios do Plano Nacional de Habitação (PNH) referentes à alocação geográfica dos recursos sobre as regiões e cidades de acordo com o déficit nacional. Conseqüentemente, as cidades com expressivo déficit frequentemente acabaram recebendo poucos recursos, enquanto em municípios menores a produção encadeada pelo Programa superou o déficit, o que gerou crescimento demográfico e um ônus financeiro adicional para as Prefeituras, associado aos custos de operação e manutenção dos investimentos.

O terceiro ressalta que o Programa não incorporou mecanismos para dialogar com o planejamento participativo-comunicativo estruturado em torno da elaboração da nova geração de planos diretores pós-Estatuto das Cidades, que, de certa forma, representou a espinha dorsal da arquitetura do PNHIS (DENALDI, 2013). Nesse sentido, o Programa revelou-se desconectado da agenda da Reforma Urbana que foi estruturada em torno das premissas de democratização do Estado e de maior acesso aos mercados imobiliários e fundiários por meio da efetiva implementação e execução dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade.

Conseqüentemente, considerando as diretrizes e parâmetros gerais referentes à faixa de subsídio, preço e renda familiar, o aumento acentuado dos preços imobiliários-fundiários que ocorreu no bojo do aquecimento geral da macroeconomia proporcionou desafios para a viabilização de projetos na Faixa I em localizações adequadas e acessíveis para o grupo-alvo que ganha até três salários mínimos. Além disso, na própria faixa II e III o programa enfrentou desafios, pois, a escalada dos preços imobiliários fez com que se produzisse unidades que foram financiadas para os segmentos socioeconômicos com renda familiar superior a dez salários mínimos.

Especialmente nas cidades menores, fora das grandes áreas metropolitanas consolidadas, a literatura crítica apontou que a produção imobiliária do PMCMV se caracterizou por um padrão de localização periférica com deficiências na oferta de infraestrutura urbana e baixa inserção urbanística, replicando o padrão conhecido da era do Banco Nacional de Habitação (CARDOSO, 2013). Para agravar o cenário, o

aumento da liquidez e do nível de produção imobiliária que acompanharam a injeção maciça de recursos financeiros e a geração de economias de escala no setor de construção civil mediante a implementação do Programa não resultaram em uma redução de preços e um aumento na qualidade do espaço urbano-regional. Dos estudos empíricos sobre o Programa que se proliferaram, emergiu a hipótese de que os recursos a fundo perdido do Orçamento Geral da União (OGU), os subsídios, os incentivos fiscais e as garantias foram capitalizados pelos agentes oligopolísticos que compõem o complexo financeiro-imobiliário, desse modo, reforçando de maneira efetiva o processo autor-referencial de escalada de preços (e custos), aumento de margens de lucros e queda de qualidade construtiva das unidades habitacionais que são progressivamente estandardizadas. (FERREIRA, 2012; MENDONÇA; SACHSIDA, 2012; DENALDI, 2013).

Portanto, não surpreende que as instruções normativas referentes ao enquadramento das unidades habitacionais quanto aos preços e padrões construtivos já foram ajustadas duas vezes. Ao mesmo tempo, apenas na Faixa I do Programa, os subsídios aumentaram em 28% em termos reais no período de 2009-2012 (ELOY; COSTA; ROSSETTO, 2013). Desse modo, enquanto o programa inova no sentido de reconhecer o papel estratégico dos recursos a fundo perdido e subsídios para os segmentos menos abastados da Faixa I, perde oportunidades de articular com a agenda estrutural da reforma urbana e social e a função social da terra e da propriedade urbana.

Por fim, em quarto lugar, destaque-se o desenho do Programa acabou fomentando a padronização e o aumento das economias de escala dos projetos, frequentemente, em detrimento da qualidade arquitetônica dos empreendimentos e da qualidade do espaço público e privado (FERREIRA, 2012).

6 AVALIAÇÃO DO IMPACTO DO PMCV NA REGIÃO DO GRANDE ABC. UMA SÍNTESE

6.1 O PMCMV e a Produção Imobiliária na Região

No período 2009-2014, o Programa Minha Casa Minha Vida não atendeu plenamente ao déficit habitacional em nenhuma das Faixas na Região do Grande ABC. Considerando uma produção global de 19.222 unidades, o PMCMV contribuiu com quase 20% para a redução do déficit habitacional na Região (calculado em 96.844 unidades).³⁹ Levando em conta que aproximadamente 66% do déficit habitacional das famílias que ganham até dez salários mínimos na Região está concentrado na Faixa I (isto é, 58.962 de 89.331 unidades) e que a participação dessa mesma Faixa na produção total foi de 37%, verificamos que o programa está apenas parcialmente alinhado com o atendimento ao déficit.

No entanto, essa conclusão pode ser relativizada se levarmos em consideração o processo mais demorado de implementação dos projetos na Faixa I (em comparação com as demais modalidades do Programa), conforme apresentamos anteriormente. Enquanto isso, o entrave em relação à demanda fechada foi equacionado e a participação dos projetos na Faixa I na Região cresceu sistematicamente, de 13,7 % em 2010 para 72% em 2014.

Esse aumento do número de empreendimentos na Faixa I também se relaciona com um tradicional protagonismo de alguns dos municípios da Região no desenho e na implementação de uma política urbana e habitacional de baixa renda e na efetiva aplicação de alguns instrumentos do Estatuto da Cidade (LOPES, 2014). Por exemplo, municípios como Santo André têm uma participação razoável de projetos na Faixa I, considerando que quase metade, isto é, 48,7% das 4.998 unidades lançadas pelo Programa na cidade, pertencem a essa Faixa.

Outro desafio refere-se ao fato de que o Programa não muda a (re)produção contraditória do espaço urbano-regional, mas parte de seus principais pressupostos quando delega sua execução para o setor privado. Conforme discutimos no Capítulo

³⁹ Incluindo o déficit de 7.513 unidades das famílias que ganham mais que 10 salários mínimos.

2, o aquecimento do mercado imobiliário originou-se nas transformações que ocorreram até antes do lançamento do PMCMV, mas este contribuiu para acelerá-lo.

Um dos efeitos colaterais desse processo foi o que denominamos o “desenquadramento” que aconteceu nas Faixas do mercado popular que concentram as famílias que ganham entre três e dez salários mínimos. Conseqüentemente, a escalada de preços desloca a produção imobiliária originalmente destinada para essas famílias mediante o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) para as camadas de maior renda que teriam um acesso direto ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

Aparentemente, nem o suposto maior protagonismo dos municípios no que se refere à utilização dos instrumentos urbanísticos de controle sobre o mercado de terras, nem a oferta expressiva de novas unidades habitacionais – tanto via mercado quanto por meio do PMCMV – foram capazes de amenizar a trajetória de sucessivos aumentos dos preços fundiários e imobiliários.

Nesse sentido, a hipótese que surge é que a liquidez injetada pelo Programa apenas reforçou o processo autor-referencial de formação de preços e lucros que marca o cenário, caracterizado pela confluência entre o mercado imobiliário, mercado de crédito (público) e mercado de capitais.

Por fim, valemo-nos de uma comparação entre a produção imobiliária do mercado de acordo com o sistema EMBRAESP e as unidades contratadas e financiadas pelo PMCMV. Verificamos certa concentração de lançamentos pelo mercado em áreas valorizadas nas cidades de São Caetano do Sul, São Bernardo do Campo e Santo André dentro e ao redor dos antigos corredores industriais que passaram por processos de reestruturação produtiva nos anos 90. Essas áreas caracterizam-se, sobretudo, pela boa localização, presença de infraestrutura, pela disponibilidade de terrenos e oportunidade de negócios imobiliários.

No entanto, com exceção de alguns poucos empreendimentos da Faixa II e III, os altos preços praticados nesses lançamentos fizeram com que os empreendimentos lançados pelo PMCMV, de fato, afastassem-se das áreas de maior dinamismo no mercado privado na região. No entanto, a leitura das centralidades regionais-locais existentes na Região do Grande ABC e da inserção dos empreendimentos nessas centralidades (em termos de presença de equipamentos e infraestrutura, renda e emprego) mostra que dificilmente esse padrão de localização e inserção urbana dos

empreendimentos na referida Região pode ser comparado com o que marcava a era do Banco Nacional de Habitação (BNH).

6.2 Localização, Inserção Urbana e Centralidade dos Empreendimentos na Região

Os problemas detectados, referentes à localização periférica dos empreendimentos e à ausência de equipamentos públicos conforme especificado nas pesquisas da Rede Cidade e Moradia, não se manifestaram da mesma forma no caso da Região do Grande ABC. Na realidade, parte dos referidos problemas foram verificados num contexto de cidades de pequeno e médio porte, onde a implementação do Programa sem alavancagem do controle das prefeituras sobre o mercado de solo urbano efetivamente desencadeou uma segregação socioespacial, uma localização periférica e baixa inserção urbana dos projetos.

No entanto, em cidades maiores, em regiões metropolitanas, esse mecanismo do PMCMV deve ser relativizado. Em primeiro lugar, as próprias periferias das regiões metropolitanas foram consolidadas e qualificadas a partir de sucessivos investimentos em urbanização de assentamentos precários. Além disso, em muitas regiões metropolitanas, o mercado de solo urbano não permite mais expansão e implica em empreendimentos menores e mais adensados (ROLNIK, 2015)⁴⁰. No caso específico da Região do Grande ABC, por exemplo, o estoque de terra disponível é limitado, o que repercute também em empreendimentos menores em comparação com as cidades que ainda dispõem de capacidade para a expansão territorial e implantação de grandes empreendimentos periféricos. Por fim, a capacidade e trajetória institucional dos municípios em áreas metropolitanas é frequentemente diferenciada quando comparamos com o quadro em municípios menores. Por exemplo, a análise dos empreendimentos da Faixa I na Região do Grande ABC mostrou um grau de articulação maior entre o Programa e os instrumentos da própria política urbana e habitacional praticada pelos municípios. Nesse sentido, nossa análise mostrou que ao

⁴⁰ Rolnik et al. (2015) comparam as Regiões metropolitanas de Campinas e a de São Paulo (RMSP) e apontam que o porte médio dos empreendimentos do Programa na RMSP é menor em função da absoluta escassez de terrenos.

menos 26 dos 112 empreendimentos do Programa foram implantados em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) pública e privada.

Por fim, a pesquisa não apenas levou em conta somente a distância dos empreendimentos em relação aos equipamentos públicos, mas também incorporou uma metodologia para relacionar os projetos habitacionais com a presença de diversas centralidades na Região do Grande ABC (desde a escala regional até a dos bairros). Referida metodologia baseou-se na combinação dos critérios, mais particularmente a presença de equipamentos públicos - em uma determinada distância dos empreendimentos - assim como de estabelecimentos comerciais e de serviços com mais de dez empregados (contabilizados de acordo com o cadastro RAIS-CAGED do Ministério de Trabalho e Emprego). Verificamos que apenas três empreendimentos do Programa não se articularam com áreas de centralidade registradas na Região.

C ONCLUSÃO

As pesquisas da Rede Cidade e Moradia, assim como este Relatório sobre o impacto do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC, de certa forma marcam o fim de um ciclo de estudos e avaliações sobre esse Programa. Tais estudos geraram um conjunto de novos conhecimentos acerca da inserção urbanística e econômica, da qualidade urbanística e da satisfação dos usuários acerca dos empreendimentos, entre outros elementos destacados nas avaliações.

No entanto, o Programa não pode ser dissociado de uma análise mais ampla das próprias relações imbricadas entre a atuação e a organização territorial do Estado (desenvolvimentista), de um lado, e a (re)produção do espaço urbano e regional, do outro. Para exemplificar, o próprio desenho e lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida buscou articular dois objetivos nem sempre compatíveis, isto é, em princípio, buscando lançar mão de uma política anticíclica de geração de trabalho e renda no auge da crise *subprime*⁴¹ internacional que acometeu o Brasil em 2008 e, ao mesmo tempo, procurando reduzir o déficit habitacional para as faixas de renda até dez salários mínimos.

No que se refere ao primeiro objetivo, cabe destacar que o Programa foi bem-sucedido; quanto ao segundo, o Programa foi objeto de uma crítica que já sintetizamos no Capítulo anterior deste Relatório.

Na prática, os objetivos “desenvolvimentistas” de geração de trabalho e renda do Programa, impulsionados mediante os estímulos no segmento de construção civil e imobiliário, entrelaçaram-se com a agenda de combate ao déficit habitacional. Isso contribuiu para tornar a avaliação do Programa mais complexa. Por exemplo, subestimaram-se os desafios de canalizar os subsídios e os recursos a fundo perdido para o grupo alvo privilegiado (ganhando até dez salários mínimos). Apesar de não ter sido objeto específico das avaliações, que foram conduzidas desde 2009, bem como deste Relatório de avaliação, emerge dos estudos realizados uma hipótese que precisa ser explorada em profundidade por pesquisas posteriores, uma vez que

⁴¹ A crise *subprime* originou-se no mercado de hipotecas dos Estados Unidos da América (EUA), “contaminou” os principais mercados de crédito e de capitais na Europa e na Ásia e também desencadeou uma queda da atividade econômicas nos países emergentes como Brasil.

entendemos que os subsídios e recursos a fundo perdido alocados pelo Programa foram majoritariamente apropriados pelo capital fundiário e imobiliário.

Nesse sentido, cabe destacar que o processo de formação de preços e custos num circuito imobiliário marcado pela forte presença do Estado e dos bancos públicos de fomento é tema ainda pouco explorado nas análises críticas.

Ademais, ainda com relação ao aspecto anterior, concernente às relações entre o desenho do subsídio, a presença do Estado e a formação dos preços fundiários e imobiliários, merece uma análise mais aprofundada o fato de a modelagem que consubstanciou o desenho de programas como o Minha Casa Minha Vida, que também circula há décadas em escala internacional - moldando experiências como a do México e Chile (ROLNIK, 2015) - é fortemente inspirada pela economia ortodoxa, estruturada em torno da ideia básica de um equilíbrio entre demanda e oferta habitacional articulado a partir de um padrão de regulação e financiamento adequado para o funcionamento do mercado. Apesar da *performance explicativa duvidosa* dessa modelagem orientada para o mercado, sua disseminação tem sido extremamente efetiva e também influenciou a trajetória da política de habitação e desenvolvimento no cenário pós-1994 (por exemplo, via exercícios como o lançamento do próprio Sistema Financiamento Imobiliário - SFI).

Referido paradoxo abre a perspectiva a respeito da pesquisa em torno da distribuição dos custos e benefícios associados à disseminação e circulação de determinadas ideias sobre boas práticas no desenho do financiamento e da política urbana-habitacional na América Latina e no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. (Org.). **Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras**. 1. ed. São Paulo: ANTAC, 2009. v. 1. 357p .

BAILEY, T. C.; GATRELL, A. C. **Interactive spatial data analysis**. Essex, England: Longman Scientific & Technical, 1995.

BOLAFFI, G. **Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema**. Centro de Estudos Rurais e Urbanos. CERU. Faculdade de Filosofia, Letras E Ciências Humanas/USP. Caderno nº 9, 1976.

BONDUKI, N. **Os Pioneiros da Habitação Social no Brasil**. v.1. Editora Unesp: Edição Sesc. São Paulo, 2014.

BONELLI, R.; RAMOS, L.. **Distribuição de Renda no Brasil: avaliação das tendências de longo prazo e mudanças na desigualdade desde meados de 1970**. Texto para discussão nº 288. Brasília: IPEA, jan. 1993.

BOTELHO, A. Capital volátil, cidade dispersa, espaço segregado algumas notas sobre a dinâmica do urbano contemporâneo. **Cadernos metrópole**. v. 14, n. 28, p. 297-315, 2012.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2009.

_____. **Plano Nacional de Habitação**. Versão para debates. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação. 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria nº 465, de 3 de outubro de 2011**. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV.

_____. **Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013**. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.

BRENNER, N. **New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood.** New York: Oxford University Press, 2004.

BRENNER, N.; THEODORE, N. **Spaces of neoliberalization.** Blackwell, Malden, MA, 2002.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL/CEF. **Balço Físico-financeiro dos empreendimentos PMCMV na Região do Grande ABC.** Santo André, CEF, 2015.

CAMPANARO, A. et al. **Metropolitan Governance in Brazil: Inputs for an Agenda and Strategy.** Washington: World Bank, 2015.

CARDOSO, A. L. (Org.) **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** 1. ed. RIO DE JANEIRO: Letra Capital, 2013. v. 1.

CARVALHO, M., CÂMARA, G. Análise de Eventos Pontuais. In: DRUCK, S.; CARVALHO, M.S.; CÂMARA, G.; MONTEIRO, A.V.M. (eds) **Análise Espacial de Dados Geográficos.** Brasília: EMBRAPA, 2004. Disponível em: <http://www.dpi.inpe.br/gilberto/livro/analise/> Acesso em: 26 abr. 2015.

BRENNER, N. E N. THEODORE. *Spaces of neo-liberalization.* Blackwell, Malden, MA, 2002.

CARVALHO, M. S.; CÂMARA, G.; MONTEIRO, A. V. M. (eds). **Análise espacial de dados geográficos.** Brasília: EMBRAPA, 2004. Disponível em: <http://www.dpi.inpe.br/gilberto/livro/analise/> Acesso em: 26 abr. 2015.

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE/ CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO (CEM/CEBRAP), Secretaria Nacional de Habitação, **Assentamentos precários no Brasil urbano.** CEM/CEBRAP. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

DEÁK, C. **Rent theory and the price of urban land.** Spatial organization in a capitalist economy. Cambridge (Inglaterra). Tese (Doutorado). Universidade de Cambridge, 1985.

DEMATTEIS, G. Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. In: MONCLÚS, F. J. (ed.). **La ciudad dispersa.** Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 1998.

DENALDI, R. Trapped by the land? Change and Continuity in the provision of social housing in Brazil. **International Journal of Urban Sustainable Development**, v. 5, n. 1, p. 40-53, 2013.

ELOY, C. M. de M.; COSTA, F. de C.; ROSSETTO, R. Subsídios na política habitacional brasileira: do BNH ao PMCMV. In **ANPUR** (Ed.), Encontros Nacionais da ANPUR, p. 1-20. Recife, ANPUR, 2013.

FERRARA, L. N. **Urbanização da natureza**: da autoprovisão de infraestruturas aos projetos de recuperação ambiental nos mananciais do sul da metrópole paulistana. São Paulo: Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FERREIRA, J. S. W. (coord.). **Produzir casas ou construir cidades?** Desafios para um Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais urbanos. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.

FIX, M. de A. B. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Campinas: Universidade de Campinas, 2011.

FONSECA, M. de L. P. **O estudo das centralidades das áreas periféricas da Cidade de São Paulo**. São Paulo: CEM/CEBRAP. Relatório de Pesquisa, 2009.

Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas & Empresa “ZAP” - FIPE & ZAP. **Índice FIPE ZAP**. Disponível nos anos consultados (2011-2014) em: <<http://www.zap.com.br/imoveis/fipe-zap-b/>> Acesso em: jun. e jul. de 2015.

HOYLER, T. A produção habitacional via mercado: quem produz, como e onde?. In: MARQUES, E. (org.). **São Paulo nos anos 2010** – as transformações da metrópole. São Paulo: Unesp, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2000**. Brasília, IBGE, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios**. Brasília, IBGE, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2010**. Brasília, IBGE, 2010.

KENNA, P. Globalization and housing rights, **Indiana Journal of Global Legal Studies**, v. 15, n. 2, p. 397 a 469, jul. 2008.

KAUFMAN, L.; ROUSSEEUW, P. J. **Finding groups in data**: an introduction to cluster analysis. Hoboken, NY: John Wiley & Sons, 2008.

KLINK, J. J. ; DENALDI, R. On financialization and state spatial fixes in Brazil. A geographical and historical interpretation of the housing Program My House My Life. **Habitat International**, v. 44, p. 220-226, 2014.

LEFEBVRE, H. **O Direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LOGAN, J., MOLLENKOPF, J. People and Politics in America's Big Cities, **Report of the Lewis Mumford Center for Comparative Urban and Regional Research**, Albany, N.Y.: The Lewis Mumford Center, 2002.

_____.; MOLOTCH H. **Urban fortunes**: the political economy of place. Berkeley, CA: University of California Press, 1987.

LOPES, F. T. de A. **A produção do Programa Minha Casa, Minha Vida na Região do Grande ABC Paulista**. Dissertação (Mestrado). Programa de Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC, Santo André, 2014.

LOPES, J. M. de A.; SHIMBO, L. Z. Projeto e produção da habitação na região central do Estado de São Paulo: condições e contradições do PMCMV. In: SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (org.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. 1. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 229 – 253.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. São Paulo: Vozes, 2001.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011. 219 p.

MASSEY, D. The dimensions of residential segregation. **Social Forces**, US, v. 67, n. 2, 1988.

MENDONÇA, M. J.; SACHSIDA, A. **Existe bolha no mercado imobiliário brasileiro?** Brasília: IPEA, Textos para Discussão, ago. 2012.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO – MTE. **Relação Anual de Informações Sociais/Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (RAIS/ CAGED)**. Programa de Disseminação de Estatísticas do Trabalho (PDET). Portal do Trabalho e Emprego. Disponível em: <<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>> Acesso em: junho e julho de 2015.

PASTERNAK, S. O desafio da mensuração. In: Santa, R. J (org.) **Política habitacional e integração urbana de assentamentos precários**: parâmetros conceituais, técnicos e metodologias. p. 93-110, Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

RODRIGUEZ, A., SUGRAYNES, A. **Los Con Techo**. Un desafío para la política de vivienda social. Santiago: Ediciones SUR, 2005.

ROLNIK, R. **Late Neoliberalism**: the financialization of homeownership and housing rights. *International Journal of Urban and Regional Research (Print)*, v. 37, p. 1058-1066, 2013.

_____.; KLINK, J. J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano. Por que nossas cidades continuam tão precárias?. **Novos Estudos CEBRAP** (Impresso), v. 89, p. 89-109, 2011.

_____.; et. al. O programa Minha Casa Minha Vida nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrópole**, v. 17, n. 33, p. 127-154, mai. 2015.

_____.; et al. **Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV**. Relatório de Pesquisa. São Paulo, 2014.

ROYER, L. O. **Financeirização da Política Habitacional**: limites e perspectivas. 1. ed. v. 1. São Paulo: Annablume, 2014. 209p .

SABATTINI, F., SIERRALTA, C. Medição da segregação residencial: meandros teóricos e metodológicos e especificidade latino-americana. In: CUNHA, J. M. P. (Org.). **Novas metrópoles paulistas** – população, vulnerabilidade e segregação. Campinas: Unicamp, 2006.

SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (org.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, 1. ed.

SHIMBO, L. Z. **Habitação social de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. 1. ed. Belo Horizonte: C/Arte, 2012. 224p.

SÍGOLO, L. M. **O boom imobiliário na metrópole paulista**: o avanço do mercado formal sobre a periferia e a nova cartografia da segregação socioespacial. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2014.

_____. **O Mercado Habitacional em São Bernardo do Campo: uma leitura a partir do comportamento do mercado no ABCD.** ANPUR, 2011.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982.

SMOLKA, M. **Preço da terra e valorização imobiliária urbana:** esboço para o enquadramento conceitual da questão. Brasília: IPEA, Textos para Discussão Interna, n. 12, dez. 1979.

SOJA, E.W. **Postmetrópolis. Critical Studies of Cities and Regions.** MA/USA: Blackwell Publishing, 2000.

VILLAÇA, F. **A estrutura territorial da metrópole sul brasileira:** áreas residenciais e comerciais. São Paulo: USP-FFLCH – Departamento de Geografia. Tese, 1978.

WACQUANT, L. **Parias Urbanos.** Manantial: Buenos Aires, 2007.



UFABC