

## Renato Pequeno

Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo,  
Professor Associado da Universidade Federal do Ceará-UFC, Pesquisador CNPq  
renatopequeno@gmail.com

## Denise Elias

Doutora em Geografia pela Universidade de São Paulo,  
Professora da Universidade Estadual do Ceará-UECE, Pesquisadora CNPq  
deniseliasgeo@gmail.com

---

# Estruturação urbana e questão da moradia nas cidades do agronegócio

### Resumo

Cidades que polarizam regiões produtivas associadas ao agronegócio ganharam destaque na rede urbana do Brasil, nas últimas três décadas. O presente artigo tem como objetivo principal apresentar um quadro de dinâmicas socioespaciais vinculadas à estruturação de algumas dessas cidades, por nós chamadas de cidades do agronegócio, a partir das condições de moradia. Defendemos quatro teses: a de que o agronegócio globalizado acirra as já históricas desigualdades socioespaciais do Brasil; a de que o consumo produtivo do agronegócio e os estabelecimentos agroindustriais são determinantes para a estruturação urbana das cidades do agronegócio; a de que a moradia é uma variável chave para o estudo das desigualdades socioespaciais no espaço urbano; a de que as condições de inserção urbana dos conjuntos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) são forte evidência da dissociação entre as políticas públicas urbana e habitacional. Como objeto de análise tivemos um conjunto de cidades do agronegócio distribuídas pelas cinco regiões brasileiras. O artigo se estrutura em torno de três questões norteadoras: quais elementos se destacam na estruturação das cidades estudadas? Como a questão da moradia se manifesta considerando os diferentes agentes da produção do espaço? Como as políticas urbana e habitacional foram conduzidas nas últimas duas décadas? A partir destas questões apresentamos elementos de argumentação para as teses defendidas.

**Palavras-chave:** cidade do agronegócio, estrutura urbana, desigualdades socioespaciais, moradia.

## Abstract

### URBAN STRUCTURING AND HOUSING ISSUES IN AGRIBUSINESS CITIES

Cities that polarize productive regions associated with agribusiness have gained prominence in Brazil's urban network in the past three decades. The main objective of this article is to present some *agribusiness cities*, relating both its urban structuring and the socio-spatial dynamics, focusing on housing conditions. We defend four theses: first, globalized agribusiness worsens Brazil's historic socio-spatial inequalities; second, agribusiness productive consumption and agro-industrial facilities are crucial for urban structuring in agribusiness cities; third, housing is a key variable for socio-spatial inequalities studies about urban space; fourth, locational conditions of Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV) social housing projects are a strong evidence of dissociation between public housing and urban policies. Our analysis object is a group of agribusiness cities spread over five Brazilian regions. The article has three leading questions: which elements stand out from urban structuring in those cities? How does housing take place by considering different space production agents? How have urban and housing policies been led in the past two decades? Then we develop our argumentation to support our theses.

**Key-words:** agribusiness cities, urban structure, socio-spatial inequalities, housing.

## 1. Introdução

O artigo apresenta um quadro de dinâmicas socioespaciais vinculadas à estruturação de algumas cidades que polarizam regiões produtivas associadas ao agronegócio em todo o Brasil, a partir das condições da produção da moradia. Resulta de um esforço de síntese de um conjunto de pesquisas, realizadas ao longo de pouco mais de uma década, que tiveram como objeto de análise cidades do agronegócio, por compreender que a cidade tem um papel determinante na reprodução do capital do agronegócio<sup>1</sup>.

A noção de cidade do agronegócio é trabalhada por Elias em alguns de seus estudos e tem por objetivo evidenciar dois aspectos em especial, quais sejam: 1) a importância que as cidades têm para a economia, a sociedade e o território do agronegócio globalizado no Brasil; 2) a produção de cidades corporativas que resultam do poder das corporações hegemônicas do setor em impor seus interesses à economia e à (re)estruturação dos espaços urbanos em regiões de produção de commodities nas quais atuam. Isto produz espaços urbanos cujas funções voltadas aos interesses do agronegócio têm

primazia sobre as demais funções, o que fica muito evidente de várias formas, tais como através da economia urbana, na qual há supremacia do consumo produtivo sobre o consumo consumptivo, da mesma forma que na (re)estruturação das cidades (ELIAS, 2003, 2007, 2010, 2016).

Algumas das hipóteses originais das pesquisas foram totalmente confirmadas e são teses por nós já defendidas há tempos e base para outras pesquisas. Destacamos quatro delas: a de que o agronegócio globalizado acirra as já históricas desigualdades socioespaciais do Brasil (ELIAS, 2003, 2006, 2013, 2018); a de que o consumo produtivo do agronegócio e os estabelecimentos agroindustriais são determinantes para a (re)estruturação urbana das cidades do agronegócio (ELIAS, 2003, 2009, 2015a); a de que a moradia é uma variável chave para o estudo das desigualdades socioespaciais no espaço urbano (ELIAS; PEQUENO, 2007, 2010, 2015, 2018); a de que as condições de inserção urbana dos conjuntos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) são evidência da dissociação entre as políticas públicas urbana e habitacional no Brasil (PEQUENO, 2014, 2017).

Para a realização das pesquisas, adotamos alguns dos procedimentos clássicos da metodologia científica, tais como pesquisa bibliográfica e documental; levantamento de políticas públicas (de habitação, política urbana, econômica, agrícola etc.); realização de trabalhos de campo em todas as cidades estudadas, assim como em algumas capitais dos respectivos estados, entre outros. Fazemos especial destaque aos trabalhos de campo. Durante estes realizamos visitas técnicas e entrevistas nas diferentes secretarias municipais e fundações; empresas agrícolas, industriais, de comércio e serviços associadas ao agronegócio. Também foram entrevistados profissionais do setor imobiliário e da construção civil, representantes de movimentos sociais do campo e das cidades, técnicos agrícolas, agricultores, representantes de sindicatos, associações de produtores, entre outros. Vale ressaltar a realização de colóquios com pesquisadores de universidades públicas que trabalhassem com temas conexos às nossas pesquisas, que foi também aspecto fundamental da metodologia. Tudo isso compôs um grande banco de dados, posteriormente sistematizado e analisado<sup>2</sup>.

O artigo se estrutura em torno de três das questões que nortearam as pesquisas: quais elementos se destacam na estruturação das cidades estudadas? Como a questão da moradia se manifesta considerando os diferentes

agentes da produção do espaço? Como as políticas urbana e habitacional foram conduzidas nas últimas duas décadas? A partir destas questões apresentamos elementos de argumentação para as teses defendidas.

## **2. Quais elementos se destacam na estruturação das cidades estudadas?**

Para compreender a estruturação das cidades, parte-se dos elementos de análise formulados por Villaça (1997), tanto no sentido de diferenciar o espaço intraurbano em relação ao regional, como para reconhecer a sua estruturação, dando-se especial ênfase para a distribuição espacial das atividades produtivas numa perspectiva histórica, assim como para a conformação de centralidades associadas ao processo de segregação residencial. Neste sentido, devem ser citados os escritos de Sposito (2011, 2013) tratando da segregação socioespacial relacionada às escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais, assim como às centralidades. Ressalta-se que a diversidade regional, as alterações nas atividades produtivas e os aspectos históricos da urbanização das cidades analisadas também foram considerados.

Ao longo de menos de duas décadas, é notório o rápido espraiamento destas cidades em decorrência das atividades associadas ao agronegócio, levando a que o tecido urbano atinja as vias regionais. No caso, a intensidade de fluxos nestas vias, dada a implantação de grandes estruturas produtivas, merece realce pelos muitos e vários impactos causados nas cidades. Obviamente, em algumas cidades médias, como Uberlândia, Londrina e Mossoró, este crescimento urbano mostra-se atrelado à importância de muitas outras atividades econômicas, tais como as de logística em Uberlândia, de extração de petróleo e sal em Mossoró.

Contudo, cidades que tiveram a sua expansão acelerada nos últimos decênios, trazem como elementos de sua estruturação a presença de grandes unidades agroindustriais<sup>3</sup> e de estabelecimentos comerciais e de serviços inerentes ao consumo produtivo do agronegócio com abrangência regional nas franjas periféricas, ao longo das rodovias. Nestas mesmas vias também ocorre grande parte do fluxo de veículos pesados, vinculados às

empresas de logística responsáveis pelos serviços de transporte de carga, diversificando e articulando a afluência de produtos de várias naturezas.

Por conta das facilidades oferecidas pelos serviços de logística situados nas bordas das cidades, verifica-se, em muitos casos, o recente processo de deslocamento de parte do terciário pré-existente nos centros tradicionais para estas novas áreas, reforçando diferentes frentes de expansão urbana. Barreiras e Mossoró correspondem a casos exemplares da situação acima descrita, as quais apresentam nas suas franjas periurbanas, ao longo das rodovias federais, empresas de armazenamento e de transporte de cargas, assim como estabelecimentos associados a vários tipos de consumo produtivo (venda de tratores, agrotóxicos, assistência técnica etc.)<sup>4</sup>.

Diante desta situação, aumenta a necessidade de investimentos em infraestrutura viária, como a duplicação de estradas, construção de alças de contornos, rodoanéis, cada um se adequando às condições geoambientais e de estruturação das cidades.

Em algumas cidades, mesmo nas que tiveram a duplicação das rodovias federais e das alças de contorno construídas em décadas passadas, estas se tornam insuficientes diante do crescimento urbano. Este é o caso de Mossoró, que, além de comandar ampla região produtiva do agronegócio<sup>5</sup>, que abarca municípios dos estados do Ceará e do Rio Grande do Norte, se destaca não só como a maior produtora de melão do Brasil, mas também pela extração de sal marinho e de petróleo. Somadas ao terciário que atende a ampla região de influência, estas atividades resultaram no espraiamento da cidade de forma desordenada em diferentes frentes, ultrapassando a BR 304 – rodovia federal que interliga a cidade a Natal (RN) e a Fortaleza (CE), e avançando em direção aos distritos e municípios vizinhos por meio de vias regionais. Por conta disso, grandes obras foram implantadas de modo a aliviar o fluxo e garantir maior segurança no trecho desta rodovia, que progressivamente passa a ser incorporado ao sistema viário da cidade, como via estruturante<sup>6</sup>.

Contribui com o aumento dos fluxos rodoviários a presença de grandes estruturas produtivas, por vezes posicionadas em distritos industriais com predomínio de agroindústrias ou mesmo em espaços de transição entre a cidade e o campo. Estas unidades de transformação atraem, para suas redondezas, usos e atividades complementares, gerando espaços

produtivos isolados, que também decorrem no crescimento desordenado. No caso, tanto nas proximidades de Barreiras, como nas imediações de Luís Eduardo Magalhães (LEM), as esmagadoras de soja da Cargill e da Bünge, respectivamente, são exemplos da situação aqui descrita. O mesmo pode ser mencionado com a unidade da Bünge situada em Dourados, a aproximadamente 10 km do centro da cidade. Outra situação exemplar foi o caso observado em Uruçui, pequena cidade no Sul do Piauí, onde uma grande unidade de produção da Bünge, então processadora de parte importante da produção dos estados vizinhos, especialmente do Maranhão, ganha destaque na paisagem a cerca de 20 km da sede municipal, ainda no início dos anos 2000.

Dado o porte dessas obras de infraestrutura viária, observa-se o enorme custo para a sua realização, a necessidade de desapropriação de terras e o longo tempo necessário à sua execução. Por vezes, a execução dos serviços se dá de modo descontínuo, havendo interrupções das obras por vários anos. Realce para a quantidade de vazios inseridos no perímetro urbano, que, se ocupados, evitariam o crescimento disperso e desordenado nas bordas da cidade, além de conter o avanço da especulação imobiliária, processo extremamente acirrado nas cidades estudadas.

Situação semelhante às obras viárias deve ser apontada para os estabelecimentos das corporações supracitadas, cujas localizações desconsideraram, em muitos casos, o zoneamento oficialmente instituído pelos planos diretores municipais ou mesmo o perímetro urbano, alterando de modo quase irreversível as diretrizes de ordenamento territorial. Fato é que, diante da ideologia e dos mitos associados ao agronegócio, tal como o de que é grande promotor de desenvolvimento, muitas facilidades são ofertadas. Neste sentido, ampliam-se investimentos públicos na implantação de serviços de logística, aeroportos, parques de exposição agropecuária, entre outros.

Da mesma forma, é bastante recorrente o fato dos gestores municipais se submeterem aos interesses de tais agentes do agronegócio, concedendo aos mesmos as melhores e as mais vantajosas localizações, assim como uma série de isenções fiscais, estabelecendo-se, de forma muito clara, o que Santos (1993) chamava da produção de espaços corporativos, reforçando o que chamamos de cidade do agronegócio.

Há casos, como em LEM, onde as áreas de produção agrícola são contíguas à cidade, verificando-se a presença de muitos pivôs centrais adentrando o perímetro urbano<sup>7</sup>, indicando o uso intensivo da terra pelo agronegócio, assim como o importante imbricamento entre campo e cidade em tais regiões produtivas. Noutras situações, percebe-se o movimento contrário, ou seja, as cidades se expandem atingindo as áreas agricultáveis mediante novos parcelamentos de glebas, como ocorreu em Petrolina, onde os perímetros irrigados passaram a ser barreiras ao crescimento da cidade<sup>8</sup>.

Contudo, apesar da oposição entre as dinâmicas espaciais supra-mencionadas, observa-se que a valorização fundiária para usos urbanos tende a prevalecer, por conta da maior lucratividade e das pressões de incorporadores para atender ao crescente mercado imobiliário. Entre as diferentes pressões pelo uso da terra, seja pelos agentes do agronegócio, seja pelo setor imobiliário, constata-se a situação de extrema vulnerabilidade das áreas de proteção ambiental, principalmente as de preservação permanente urbana margeando rios, córregos e lagoas.

Há casos em que as disputas pela terra ganham contornos ainda mais dramáticos, como em Dourados, onde territórios indígenas dos Guaranis-Kaiowás têm sido invadidos por grileiros e produtores agrícolas, assim como nas florestas situadas nas bordas periurbanas de Santarém e Belterra, uma das mais recentes fronteiras de expansão da soja.

Constatamos a quase total inexistência de planejamento considerando a escala regional. Similar ao que se observa nas regiões metropolitanas, predomina a falta de integração entre os municípios vizinhos no que tange ao planejamento conjunto de uma série de aspectos, tais como do uso dos recursos hídricos, da estruturação viária, das condições de escoamento da produção, da disposição final dos resíduos sólidos, além do uso e da ocupação do solo frente ao avanço de monoculturas intensivas em substituição às práticas agrícolas que historicamente ocupavam tais áreas.

Tais ausências facilitam, inclusive, conflitos entre os agentes do agronegócio e a população pelo uso de uma das maiores riquezas naturais, qual seja, a água. Entre as mais recentes disputas, que chegou a ser noticiada por alguns meios da mídia, podemos citar o ocorrido em Correntina, em 2017, na região produtiva do agronegócio polarizada por Barreiras e LEM. Como sabemos, a agricultura é a atividade que mais demanda água para

sua realização. Dessa forma, é motivo de cobiça por parte de tais agentes instalados na região, que têm conseguido as outorgas que autorizam a livre utilização dessa riqueza, em detrimento de grandes parcelas de populações ancestrais de ribeirinhos, quilombolas, povos indígenas que enfrentam todo tipo de violência para defender seus territórios e a própria vida.

Por outro lado, no referente à escala municipal, verificou-se avanço na elaboração dos Planos Diretores Municipais (PDM) como instrumento da política urbana local, apesar das precárias condições da gestão municipal para a implementação destes planos, dada a ampla dependência da contratação de consultorias externas.

Grande maioria dos PDM conseguiu reunir informações e análises da situação existente, evidenciando problemas comuns às cidades, como os que aqui relatamos. Como respostas aos mesmos problemas, para além de zoneamento convencional baseado em usos do solo, observa-se o reforço de centralidade tradicional e a implantação de obras viárias interligando setores e solucionando obstáculos de mobilidade causados pelos fluxos regionais de transporte de cargas. Chama atenção a demarcação de grandes perímetros urbanos que influenciam no crescimento desordenado das cidades, percebendo-se nas franjas periurbanas o lançamento de loteamentos para diferentes faixas de renda.

Os estudos de Santos Júnior e Montandon (2011), que buscaram avaliar os PDM realizados após a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, corroboram para as análises aqui formuladas. Destaque para a falta de vinculação dos planos diretores municipais com outros complementares, como o habitacional de interesse social e os de saneamento, mobilidade e de resíduos sólidos. Exceção feita aos planos locais habitacionais de interesse social (PLHIS), constatou-se que os demais planos setoriais não foram realizados, e mesmo os PLHIS, pouco dialogavam com as diretrizes dos PDMs.

Vale ainda mencionar que, apesar das recomendações para que a participação da sociedade civil fosse a regra nos processos de planejamento, ainda prevalecem a tecnocracia e o predomínio dos agentes mais poderosos do setor produtivo na tomada de decisões, os quais na maioria dos casos se confundem com os gestores municipais, inclusive no comando da administração municipal. Soma-se a esta situação a presença de associações

de produtores vinculadas às forças políticas locais e regionais com forte poder de influência na definição de projetos e na implantação de obras.

Um bom exemplo a ser mencionado é o caso da atuação da Associação de Agricultores e Irrigantes da Bahia (AIBA), em Barreiras e LEM, influenciando diretamente o planejamento territorial segundo as estratégias de crescimento econômico do agronegócio. Esta associação teve como um de seus presidentes, por dezoito anos, o mesmo que foi prefeito de LEM por dois mandatos consecutivos, de 2009 a 2016. Temos aqui mais uma evidência do que chamamos de cidade do agronegócio, ou seja, o imbricamento entre os agentes do agronegócio e o poder público municipal, seja no executivo, seja no legislativo, impactando na (re)estruturação da cidade.

### **3. Como a questão da moradia se manifesta considerando os diferentes agentes da produção do espaço?**

A análise da produção da moradia é aqui realizada segundo os diferentes agentes da produção do espaço, de acordo com critérios propostos por Corrêa (1995, 2013), que considera: 1) a força dos grupos hegemônicos vinculados ao setor imobiliário privado; 2) a pertinência e os impactos da produção de interesse social pelo Estado; 3) assim como a produção em condições precárias pelos grupos excluídos. Vale destacar que tal separação corresponde apenas a um artifício metodológico utilizado com objetivo de facilitar a compreensão dos processos espaciais, segundo os diferentes agentes reconhecendo que os mesmos são interdependentes.

No referente aos operadores que compõem o setor imobiliário, as formas de moradia nas cidades do agronegócio revelam a presença espacialmente concentrada da produção conduzida pelo setor privado, reunindo incorporadores imobiliários e a construção civil em duas localizações: no Centro e nos bairros pericentrais, e ao longo de eixo de segregação, corroborando o papel estruturante do sistema viário no processo de segregação residencial apontado por Villaça (1997). Entre o velho e o novo, este elemento da estrutura urbana mostra-se polarizado pela centralidade tradicional, em processo de verticalização, e pela nova centralidade onde prevalecem os condomínios horizontais.

Em meio a estes polos distintos, torna-se visível a presença e a intensidade da especulação imobiliária, mediante a presença de vazios, aguardando a valorização fundiária trazida pelas novas infraestruturas a serem implantadas pelo poder local, assim como a consolidação de empreendimentos privados mais distantes. No caso, de forma complementar, estas dinâmicas espaciais findam por exacerbar o quadro de desigualdades sociais no intraurbano, ao atrair investimentos públicos que privilegiam alguns poucos bairros em detrimento de vários outros da cidade, que remanescem em condições inadequadas.

Entretanto, a diversidade regional e o maior espectro de disparidades sociais entre as situações extremas de cada cidade indicam diferenças entre as realidades estudadas. Ao comparar as cidades de Mossoró e Passo Fundo, por exemplo, verifica-se que a primeira demonstra a intensidade das iniquidades, ao contrário da segunda, na qual as condições de acesso às infraestruturas e a habitabilidade urbana são menos desiguais, o que vinculamos a uma menor dispersão urbana. Em Mossoró há a presença de grandes loteamentos fechados nas bordas periféricas, para além da BR 304, como localização daqueles que se auto segregam (ELIAS; PEQUENO, 2010), enquanto em Passo Fundo prevalecem condomínios verticais nos bairros pericentrais, com poucos condomínios horizontais (SOBARZO, 2010).

Em todo caso, as franjas periurbanas são apropriadas de modo seletivo, denotando-se a continuidade com o eixo de segregação residencial das classes de renda média-alta, assim como a reserva de áreas vizinhas para onde outros empreendimentos imobiliários tendem a ser implantados. Além disso, são muitos os loteamentos criados nos últimos anos nestas cidades, os quais buscam também atender às demandas populares. Ao serem implementados sem todas as infraestruturas urbanas, estes findam por contribuir com o crescimento desordenado das periferias, avançando sobre áreas de preservação ambiental, porém contando com a aprovação de órgãos de controle urbano.

Realce para os efeitos da implantação de grandes equipamentos urbanos com abrangência regional nas dinâmicas imobiliárias, tais como para fins comerciais e ensino superior privado, cuja localização leva à valorização de novas áreas, favorecendo a determinados incorporadores. Nos casos de Mossoró e Uberlândia é possível reconhecer a tríade: loteamentos fechados,

universidade privada e shopping center num mesmo setor da cidade, os dois últimos atendendo a toda uma demanda regional, notadamente pela presença de hipermercados, lojas de departamentos e de eletrônicos.

Contudo, desde meados dos anos 2000, graças à maior oferta de crédito e especialmente desde o lançamento do PMCMV, em 2009<sup>9</sup>, passa a despontar nas cidades do agronegócio a chamada habitação social de mercado destinada às classes médias (SHIMBO, 2012). Sob a forma de pequenos condomínios horizontais, verifica-se, em quase todas as cidades, um setor com visível fragmentação, via de regra noutras direções em relação tanto aos setores autosegregados de renda média-alta, quanto aos conjuntos habitacionais de interesse social.

No caso de Dourados, sua borda periférica ao oeste apresenta muitos destes empreendimentos, tendo em suas proximidades glebas recém loteadas. Por sua vez, em Barreiras, verifica-se a concentração de pequenos empreendimentos similares ao sul da BR 242 em direção a Salvador, apesar da retenção de quadras inteiras vazias. No caso de Mossoró, a presença deste tipo residencial se apresenta nas proximidades do eixo de segregação residencial ao oeste, situando-se entre os condomínios verticais pericentrais e os grandes loteamentos fechados periurbanos, porém desfrutando dos mesmos serviços e redes de infraestrutura.

No âmbito das políticas públicas habitacionais de interesse social, algumas das cidades estudadas apresentam grandes conjuntos habitacionais de interesse social<sup>10</sup> do período do Banco Nacional da Habitação (BNH), os quais foram implementados pelas Companhias de Habitação (Cohabs) nos anos 1970 e 1980<sup>11</sup>. Por conta do tamanho destes empreendimentos, no que tange ao número de unidades, e devido à sua localização concentrada, são considerados elementos estruturantes da cidade, tendo em vista a influência que os mesmos trouxeram para o crescimento urbano e o espraiamento das cidades, orientando um vetor de expansão urbana.

Casos como os cinco conjuntos do BNH em Londrina, situados ao nordeste do centro tradicional e popularmente denominados como “Cincão” (AMORIM, 2015), assim como os Conjuntos Abolição I, II, III e IV e Santa Delmira em Mossoró (PEQUENO; ELIAS, 2010) e os conjuntos IV e V da Cohab que compõem o bairro Fazenda Massangano, juntamente com o Cohab VI (Residencial São Francisco) em Petrolina (COELHO, 2007) são

exemplares como situações em que a produção intensiva de habitação promoveu a expansão da cidade, estendendo as periferias inseridas em zonas de transição cidade-campo.

Também merece destaque o conjunto Luizote de Freitas, em Uberlândia, destinado à população de menor renda, situado a 7 km a sudoeste do centro e fora da área urbana edificada, acarretando com isso maiores custos para sua implantação (SOARES; MOURA, 2000). Tratando-se de conjunto executado em duas etapas e somando mais de 4.000 unidades, o bairro progressivamente passa a ser alterado, adensando-se e diversificando-se o seu uso, tendo em vista as inúmeras demandas não atendidas, tais como de serviços e comércios básicos.

Realce para situações nas quais os conjuntos do BNH bem localizados rapidamente se inseriram no mercado imobiliário local, como em Dourados, onde quatro conjuntos situados ao norte do Centro foram construídos nos anos 1970 havendo progressiva substituição residencial. Paulatinamente estes conjuntos se adensaram, notadamente na década de 1990. No caso, após a extinção do BNH, em 1986, e com a municipalização da política habitacional a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, sem a paralela e necessária dotação de recursos financeiros para tal, a provisão habitacional foi bastante reduzida. Com isso, houve acentuado crescimento demográfico em muitos dos antigos conjuntos do BNH-Cohab, por meio da autoconstrução, seja no fundo do quintal, seja um piso superior, ampliando-se a coabitação com o aumento do número de famílias conviventes de diferentes gerações, modificando a paisagem destes bairros.

Todavia, ainda na década de 1990, passa a ocorrer a construção de novos conjuntos habitacionais de menor porte produzidos na fase posterior ao BNH, através de diferentes programas. Neste momento, o comando do financiamento da produção habitacional de interesse social já havia sido deslocado para a Caixa Econômica Federal (CEF). Inicialmente, através do Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), lançado em 1990, buscou-se promover tanto a produção de conjuntos periféricos, quanto de lotes urbanizados, de cestas básicas de materiais de construção, expandindo-se por muitos municípios e deixando marcas de precariedade na forma como foram implantados. Houve ainda a criação de programas como o Pró-Moradia promovido pela CEF, com ações voltadas para atendimento às

áreas degradadas e com população de baixa renda como as favelas, priorizando as famílias em áreas de risco, viabilizando recursos para urbanização.

Nesta mesma fase, verifica-se uma série de mudanças qualitativas especialmente relacionadas à diminuição do tamanho dos terrenos para os conjuntos habitacionais e conseqüentemente do porte das unidades. Entretanto, se somadas e mapeadas as intervenções ao longo de todo esse período, verifica-se uma ampla diversificação da oferta habitacional a partir do poder local, associada aos programas governamentais federais vinculados à CEF. Estudos realizados por Elias e Pequeno (2010) para Mossoró indicam a progressiva criação de instituição municipal destinada a enfrentar a problemática habitacional graças à disponibilidade de recursos por vários programas. O mesmo pode ser constatado para cidades como Uberlândia e Dourados, conforme as pesquisas conduzidas por Soares et al. (2010) e Calixto; Bernardelli (2016).

Estas ações se ampliaram ainda mais com a aprovação do Estatuto da Cidade, com o objetivo de integrar as ações entre a problemática habitacional e a questão urbana, evidenciando como grandes temas a serem então enfrentados: a especulação imobiliária associada aos grandes vazios; a regularização fundiária e urbanística de assentamentos precários em larga escala; a necessária adoção de práticas de planejamento e gestão participativos.

As expectativas tornaram-se ainda mais positivas com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, quando se vislumbrou um feixe de intenções e programas voltados para a criação de uma política urbana associada à habitacional, contando com a integração das diferentes esferas de governo, na qual se valorizava o planejamento e o controle social. Passados seis anos, grande parte destes programas de provisão habitacional confluiu para o PMCMV, enquanto que os de urbanização de assentamentos precários convergiram para o PAC.

As ações relacionadas ao PMCMV serão tratadas na próxima seção. Antes disso, pretende-se discutir brevemente o fenômeno da favelização nas cidades do agronegócio, por meio de algumas dinâmicas que caracterizam a cidade informal.

Uma terceira forma de produção da moradia diz respeito ao espectro da informalidade e da precariedade habitacional. No passado recente, a cidade informal se manifestava em sua maior parte pela presença de loteamentos

populares. Estes, apesar das irregularidades pela inexistência de infraestrutura e de serviços urbanos, eram aprovados e comercializados dadas a ausência de controle urbanístico e a precariedade institucional municipal, mesmo que a Lei federal de parcelamento do solo – 6766/1979 – discriminasse os conteúdos mínimos e os procedimentos para a sua legalização.

Contudo, com o acirramento das desigualdades socioespaciais, as favelas passaram a se disseminar numa velocidade mais acelerada, relativamente até mais do que a das metrópoles. Seria possível afirmar que a concentração fundiária no campo e a intensificação da produção agrícola, cada vez mais mecanizada, contribuem para o êxodo rural de famílias oriundas de localidades situadas nas respectivas regiões de influência e ampliam a demanda habitacional não atendida, que finda por se destinar às favelas.

Entretanto, outros fatores também contribuem para a expansão da cidade precária e informal, entre os quais: a chegada de trabalhadores de várias partes do país, alguns inicialmente sazonais mas que acabam permanecendo na cidade, os quais não encontram outra alternativa de moradia; a chegada de famílias vindas de áreas economicamente menos dinâmicas, atraídas pelo tão propagado mito do desenvolvimento das cidades do agronegócio; e muitas outras, já residentes, que vêm sendo diretamente atingidas pelo empobrecimento urbano.

As localizações destas favelas apontam alguns aspectos comuns, permitindo inclusive uma tipificação: as periféricas, situadas para além dos loteamentos populares, nas entradas da cidade, margeando estradas vicinais; as intermediárias, posicionadas em áreas verdes de loteamentos populares – os chamados terrenos de prefeitura – que, na demora de projetos de urbanização, são ocupados pelos mais pobres; as bem localizadas, mas em situação de risco, como nas margens de rios, riachos e lagoas ou beirando vias férreas, nas quais a intensidade construtiva e a densidade da ocupação são bem maiores.

Todavia, na cidade do agronegócio, observa-se que a informalidade da moradia também se expressa por meio das construções irregulares desrespeitando quaisquer padrões construtivos e normas, indicando o adensamento das áreas centrais com a presença de moradias de aluguel e *kitnets*. Os casos de Limoeiro do Norte, assim como em LEM, indicam situações onde essa forma de moradia de locação se apresenta nas áreas

centrais, onde os serviços se concentram, muitas vezes atendendo às demandas de novos trabalhadores do terciário nestas cidades e nas suas regiões de influência.

Além disso, para os trabalhadores agrícolas temporários que migram para as regiões produtivas do agronegócio em períodos de maior demanda de mão de obra, como para a colheita de frutas, foi possível constatar a presença de formas ainda mais precárias de moradia, entre as quais: grandes galpões utilizados como alojamentos, nos quais as redes de dormir substituem as camas, visitados nas proximidades de Russas; as verdadeiras “favelas rurais”, situadas nas proximidades das áreas produtivas, reunindo de maneira desordenada dezenas e até centenas de famílias, como na da Chapada do Apodi, entre o Ceará e o Rio Grande do Norte, nas quais as famílias se aglomeram na expectativa de serem chamadas para algum trabalho sazonal. Por outro lado, foi possível visitar em LEM cortiços com ocupação mesclada de trabalhadores do campo e da cidade.

Frente aos avanços da cidade informal mediante a ampliação das inadequações domiciliares e o crescimento do déficit habitacional, retoma-se aqui a importância do uso de instrumentos urbanísticos e da implementação de processos de planejamento urbano, oportunizados desde o início dos anos 2000. No caso, a aprovação do Estatuto da Cidade trouxe instrumentos que viabilizariam a obtenção de terra urbanizada para reassentamentos ou para provisão habitacional, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), assim como a concessão de uso especial para fins de moradia e o usucapião urbano para regularização fundiária de favelas.

Neste sentido, merece destaque a realização dos primeiros levantamentos de favelas realizados pelo executivo de algumas cidades, visando a dimensionar o problema da cidade informal com vistas à captação de recursos para a urbanização dos chamados assentamentos urbanos precários. A partir da análise de projetos implementados em Mossoró, Passo Fundo, Dourados, LEM e Santarém, verificou-se como solução, em alguns casos, a remoção e o reassentamento próximo, e, noutros, o deslocamento para setores periféricos, dependendo da valorização imobiliária do setor em que a favela se encontra e da disponibilidade de terrenos vazios.

Foi possível, também, comprovar o aumento do quadro de funcionários e a composição de arranjos institucionais, levando a que em alguns

municípios os departamentos de planejamento urbano e habitacional ganhassem status de secretaria, como resultados da descentralização e da municipalização destas políticas públicas.

Realce para situações presenciadas nas cinco grandes regiões, no início da década de 2010, em Santarém, Mossoró, Barreiras, LEM, Uberlândia, Dourados, Passo Fundo. Uma vez que realizamos trabalhos de campo nestes municípios mais de uma vez no intervalo de pouco mais de uma década, foi possível perceber alguns avanços, entre os quais: organização de processos de planejamento participativo territorializados em Barreiras; incorporação de diretrizes do plano diretor para outras políticas setoriais em Mossoró; realização de capacitações *on line*, junto ao Ministério das Cidades, de técnicos municipais para que os processos de planejamento pudessem ser realizados independentemente da contratação de consultorias externas em Santarém; utilização de instrumentos urbanísticos voltados para o combate à especulação imobiliária e garantidores de terrenos para empreendimentos habitacionais de interesse social como as ZEIS demarcadas em Passo Fundo; e captação de recursos do PAC para obras de urbanização de favelas em LEM.

Tudo isso deveria favorecer, nos anos seguintes, a implantação de forma célere e em grande escala de empreendimentos residenciais de interesse social e também popular de mercado através do PMCMV, cujo processo será discutido na próxima seção.

#### **4. Como as políticas urbana e habitacional foram conduzidas nas últimas duas décadas?**

Apesar de reconhecer os avanços obtidos nas políticas urbana e habitacional e que as dificuldades enfrentadas são de âmbito nacional, busca-se aqui apontar algumas singularidades e especificidades das cidades estudadas. Para tanto, utiliza-se o PMCMV como elemento de análise com o intuito de identificar as interações entre as políticas supramencionadas.

Desde meados dos anos 1990, as cidades vinham executando projetos habitacionais e de urbanização de assentamentos precários, de pequeno porte, os quais foram intensificados desde 2003, graças aos programas

promovidos pelo Ministério das Cidades e à maior dotação orçamentária para o setor. Da mesma forma, foram conduzidos inúmeros processos de planejamento urbano e habitacional indicando que estaria em curso a municipalização destas políticas, revelando indícios da construção de um sistema de bem-estar social, integrando as diferentes esferas de governo mediante a criação de planos, conselhos e fundos, nacional, estaduais e municipais.

Todavia, o PMCMV, ao ser adotado como estratégia anticíclica aos efeitos da crise econômica mundial evidenciada em 2008, revelou desde seu início ampla contradição frente ao que vinha sendo concebido na década de 2000 em termos de políticas urbana e habitacional. Ainda que trouxesse em seu conteúdo o objetivo de atacar o crescente déficit habitacional, as condições de implementação do programa desmontavam os processos de planejamento desconsiderando os princípios que fundamentaram a elaboração destas políticas, tais como a diversidade das soluções, o reforço nos arranjos institucionais, a sustentabilidade ambiental, a participação e o controle social etc.

Além disso, promoveu a dissociação das políticas urbana e habitacional na esfera municipal, ao não utilizar mecanismos da política urbana presentes nos planos diretores que poderiam influenciar positivamente na localização dos conjuntos residenciais e no combate à especulação imobiliária. Instrumentos urbanísticos como as ZEIS do tipo vazios urbanos, o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (PEUC), o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, os consórcios imobiliários foram subutilizados, desperdiçando-se a possibilidade de atender à demanda habitacional em terrenos urbanizados, bem localizados e dotados de equipamentos sociais<sup>12</sup>.

Da mesma maneira, os planos locais habitacionais de interesse social, que seriam pré-condição para os municípios acessarem os recursos para produção de moradias, definindo demandas segundo a precariedade e o déficit habitacional, foram desconsiderados em função de interesses políticos e econômicos estaduais e locais, prevalecendo as pressões dos governos e das empresas responsáveis pela construção dos empreendimentos, respectivamente. Tais empresas passam a dialogar diretamente com os agentes financeiros e os gestores, definindo localizações, conteúdos programáticos, porte,

tipos, ainda que seguindo normativas federais, por vezes incongruentes com a diversidade regional brasileira (PEQUENO; ROSA, 2016).

Com isso, restou aos municípios a cessão de terrenos, a indicação de demandas e a realização dos projetos técnicos de trabalho social. Mesmo a aprovação de empreendimentos passou a ser controlada pelos agentes financeiros como a CEF. Estudos realizados pela Rede de Pesquisa Cidade e Moradia<sup>13</sup>, após a primeira fase do PMCMV, detectaram as vinculações entre a segregação socioespacial e as más condições de inserção urbana em diferentes escalas e classificaram os problemas detectados com a implantação de conjuntos, segundo os seguintes temas: violação do direito à cidade no acesso aos serviços e às infraestruturas urbanas; gutificação e monofuncionalidade; expansão urbana desordenada e formação de novas periferias (SANTO-AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015).

As análises realizadas nesta seção utilizam dados censitários do IBGE para 2010, a partir dos quais se dá a composição do déficit habitacional formulado pela Fundação João Pinheiro. Além disso, são fundamentais as bases de dados obtidas junto ao Ministério das Cidades e à CEF, considerando o total dos contratos e das unidades habitacionais por município, classificados pelas diferentes faixas de atendimento do PMCMV.

Estas bases de dados se referem a empreendimentos cujos contratos foram aprovados até 2015. Estes números ganham maior representatividade quando atrelados ao que visualizamos em campo e confrontados ao que sugerem os planos diretores municipais. Some-se ainda as muitas análises oriundas de vários trabalhos acadêmicos, as quais contribuem para que percebamos a ampla disseminação do PMCMV pelas diversas regiões do país e pelos diferentes tipos de municípios, independentemente de seus portes.

Referente à localização dos novos conjuntos, inicialmente previa-se que a limitação dos contratos em até 500 unidades promoveria a localização em pequenos vazios urbanos dotados de infraestrutura e próximos aos serviços já instalados. Todavia, o que se constatou foi o posicionamento destes em setores mais distantes do centro da cidade, requerendo ampliação de redes de infraestrutura, deixando os beneficiários sem acesso aos equipamentos sociais, distantes de atividades do terciário e com problemas de mobilidade para às centralidades da cidade (PEQUENO; ROSA, 2015).

Na maioria das situações, os problemas de inadequação domiciliar associados à falta de infraestrutura são resolvidos mediante unidades descentralizadas de tratamento de esgoto e castelos de água para solucionar os problemas de pressão para abastecimento de água. Contudo, no seu entorno, permanece a cidade precária cuja paisagem revela discontinuidades urbanísticas, ausência de coleta de lixo, falta de pavimentação e calçadas, entre outros.

Destaque para os casos de Santarém, Mossoró, Barreiras, LEM, Londrina, Passo Fundo, entre outros, onde os empreendimentos da faixa 1 (renda até 3 SM) se localizam, na sua maior parte, nas franjas periféricas, distantes de serviços e comércios essenciais. Salvo raras exceções, essa foi a regra, reconhecendo-se práticas espaciais similares que reafirmam os malefícios da segregação involuntária pontuados por Corrêa (1995) e Sposito (2011 e 2013).

Com relação aos números absolutos de unidades habitacionais produzidas para a faixa 1 em relação ao total de famílias em situação de déficit habitacional, constata-se que os resultados obtidos até 2015 são positivos, atendendo a boa parte da demanda das cidades estudadas. Em Barreiras o total de UH atendeu a 80% do déficit habitacional urbano, em Dourados chegou a 65%, em Uberlândia a quase 60% e em LEM a provisão pelo PMCMV atingiu a 55% do total do déficit habitacional. Exceção feita ao município de Barreiras, grande parte do déficit das cidades aqui mencionadas se refere ao ônus excessivo do aluguel em relação à renda familiar, ou seja, mais de 30% da renda para a locação do imóvel. Isto poderia significar a melhoria da qualidade de vida das famílias que utilizariam os recursos economizados para ter acesso a outros serviços.

Outro tema a ser aqui abordado diz respeito ao crescimento desordenado nas bordas das cidades, abrindo frentes de expansão, conformando novas periferias, seja em termos de distância das principais centralidades da cidade, seja no que tange à ausência de infraestruturas. Vários conjuntos foram construídos quase em meio às áreas de produção agrícola, ainda que os mesmos se situem no interior do território delimitado como perímetro urbano. Construídos de modo bastante adensado, chama ainda mais atenção a desconexão dos mesmos em relação ao entorno. Pior ainda é constatar que as fases seguintes do PMCMV, ao acatarem as pressões do

setor da construção civil para ampliar o porte dos conjuntos, findaram por promover impactos ainda mais negativos quanto à localização destes empreendimentos.

Entre os casos analisados, os estudos feitos para Barreiras, LEM e Mossoró são emblemáticos, revelando os impactos da localização de empreendimentos de forma descontínua, proporcionando o crescimento desordenado, complementando antigas periferias e produzindo novas frentes de expansão da cidade destinadas aos mais pobres, estas últimas ainda com mais precariedades e problemas em seus entornos (ELIAS; PEQUENO, 2015, 2018).

Também ganha destaque o município de Santarém, onde, apesar da disponibilidade de amplas glebas, como a utilizada para a construção de empreendimento com mais 1.200 unidades habitacionais no Moaçara, verificou-se a construção de um outro residencial situado nas bordas de Santarém a oeste, a mais de 7 km do centro, com mais de 3.000 unidades, no Residencial Salvação, com unidades unifamiliares. Em 2018, várias unidades já tinham sido abandonadas e saqueadas tendo em vista a distância do centro e as precariedades do sítio onde foram implantados. Afinal, a distância de 7 km para uma cidade como Santarém é bastante significativa, seja pela distância do centro, seja pela disponibilidade de transporte urbano coletivo.

Chama atenção o caso de Petrolina, onde duas frentes se estabeleceram. Uma primeira próxima aos antigos conjuntos da Cohab, no bairro Massangano, que possui inclusive condomínios destinados à faixas de renda superiores às do PMCMV. Uma segunda, a nordeste, avançando nas áreas de produção agrícola, onde outros empreendimentos foram implantados já na segunda fase, quando a valorização imobiliária se agudizava. Ao todo, na segunda fase do PMCMV, foram quase 6.000 UH contratadas na faixa 1 junto ao Banco do Brasil e à CEF.

Em Uberlândia, apenas três grandes empreendimentos implantados mediante diversos contratos, como o Córrego do Óleo, o Monte Hebrôm e Residencial Pequis, totalizam 6.800 unidades, estabelecendo um vetor de crescimento na direção sudoeste, onde visivelmente falta cidade e sobra crescimento desordenado. Tal avanço demonstra ainda a presença de glebas vazias nos interstícios entre os conjuntos e o centro, lembrando

que entre o centro de Uberlândia e o último conjunto, são mais de 13 km de distância. Vale ainda mencionar os possíveis prejuízos ambientais junto às áreas de preservação permanente próximas, dada a alta densidade construtiva dos empreendimentos.

No caso de Londrina, até 2012, dez pequenos condomínios contíguos ao residencial Vista Bela, da faixa 1, foram construídos na zona norte da cidade, ao oeste do tradicional “Cincão”, do BNH da década de 1970. Ao todo estes residenciais atendiam a mais de 2.700 famílias. Em 2013, contratou-se outro empreendimento (Jardim Flores do Campo), também na zona norte de Londrina, com mais de 1.200 unidades, porém em descontinuidade com a mancha urbana. Em Dourados, na primeira fase do PMCMV, foram 1.313 unidades contratadas e na segunda 2.484, totalizando 3.797 moradias na faixa 1, em 13 empreendimentos. A maioria se localiza na porção sudoeste e reúne, de forma desordenada, loteamentos unifamiliares e condomínios multifamiliares em franjas periurbanas próximas às áreas de produção agrícola.

Dessa forma, constata-se que as questões relacionadas à localização periférica e desordenada na cidade, à guetificação e à precariedade urbana em que se inserem, apontam que estes conjuntos, apesar de representativos quanto ao enfrentamento do déficit, poderiam ter sido mais efetivos quanto à garantia de melhores condições de vida para os beneficiários. Tais conjuntos poderiam ter sido uma alternativa à redução das disparidades sociais, ao invés de indutores do seu acirramento e da segregação espacial.

## **5. Considerações finais**

Num esforço de síntese, buscamos apresentar um quadro geral de dinâmicas socioespaciais vinculadas ao crescimento urbano e à estruturação de cidades que comandam amplas regiões produtivas do agronegócio no Brasil, englobando cidades médias e centros regionais. Denominadas por Elias como cidades do agronegócio, estas se destacam na rede urbana brasileira, guardando consigo suas especificidades regionais, as quais em grande parte estão atreladas às atividades associadas ao agronegócio. Entretanto, tratando-se de cidades economicamente dinâmicas, observa-se que o desenvolvimento é bastante desigual, incluso quando se analisa as condições da

moradia, adotada por nós como variável que melhor se adequa para comprovar, espacializar e dimensionar o nível de iniquidades socioespaciais.

Em termos de estruturação urbana, são notórias as interferências causadas pelos deslocamentos na estrutura regional e urbana, induzindo o crescimento alongado das cidades, trazendo dificuldades para o seu efetivo desenvolvimento, ao estabelecer barreiras e requerer grandes obras viárias destinadas ao desvio de fluxos da produção. Da mesma forma, a presença de grandes estruturas produtivas, como as esmagadoras de soja e os grandes silos nas cidades associadas ao agronegócio, afeta a dinâmica urbana, interferindo na valorização imobiliária, assim como gerando incompatibilidades de uso do solo, como entre as agroindústrias e o uso residencial. Via de regra, o bônus tem sido apropriado por aqueles que comandam a economia, ao passo que o ônus vem sendo compartilhado por todos, especialmente pelos mais pobres.

Neste sentido, ao abordar as condições de desenvolvimento urbano destas cidades, segundo os diferentes agentes da produção habitacional, é possível atestar o progressivo acirramento das desigualdades socioespaciais, revelando diferenças no acesso aos benefícios trazidos com a urbanização, falta de aderência das políticas públicas aos problemas sociais e habitacionais e incremento da exclusão nos setores mais precários.

Diante do amplo quadro de processos que caracterizam as chamadas cidades do mercado imobiliário, das políticas habitacionais e da precariedade, percebe-se que o desenvolvimento desigual se coloca como marca cada vez mais presente nas chamadas cidades do agronegócio, onde, num curto intervalo de tempo, problemas característicos da metrópole se fazem ver com amplas dimensões. No caso, a autosegregação dos mais ricos em condomínios horizontais e verticais, o atendimento habitacional insuficiente e a diversidade na precariedade das condições de moradia evidenciam o acirramento das desigualdades nestas cidades, cujas intensidades e especificidades decorrem dos processos históricos intrínsecos a cada uma delas, assim como do país como um todo.

Chamou atenção o fato de que, mesmo com a utilização de processos de planejamento pautados no Estatuto da Cidade, tais disparidades não tenham sido diminuídas. Ao contrário, parece que estas atingem patamares ainda mais altos. Basta ver os resultados trazidos com o PMCMV, o qual,

apesar de reduzir o déficit habitacional, foi equivocadamente na forma como distribuiu espacialmente a população beneficiária.

Grande parte das localizações repete problemas das cidades metropolitanas. Evidenciou-se que o público atendido foi involuntariamente segregado, sendo deslocado para áreas nas quais a carência de infraestrutura, a ausência de serviços e a falta de equipamentos sociais são a regra. Da mesma maneira, constatou-se a formação de novas frentes de expansão urbana, estas avançando em direção ao campo, de forma desordenada, definindo espaços para futuro deslocamento e ampliação da precariedade.

## Notas

- <sup>1</sup> Agradecemos ao CNPq o financiamento de algumas dessas pesquisas.
- <sup>2</sup> Visitamos as cidades de Luís Eduardo Magalhães, Barreiras, São Desidério e Correntina na Bahia; Uruçuí no Piauí; Balsas no Maranhão; Mossoró, Açú, Areia Branca, Macau, Ipangaçu e Grossos no Rio Grande do Norte; Limoeiro do Norte, Russas, Morada Nova e Icapuí no Ceará; Petrolina em Pernambuco; Santarém e Belterra no Pará; Passo Fundo e Marau no Rio Grande do Sul; Dourados e Rio Brilhante no Mato Grosso do Sul; Londrina no Paraná; Uberlândia e Uberaba em Minas Gerais; Rio Verde em Goiás e as capitais Salvador, Teresina, Natal, Fortaleza, Recife, Aracaju, Belém, Porto Alegre. Nas capitais o objetivo era visitar instituições públicas de planejamento, de pesquisa, de ensino superior etc. Com os pesquisadores, o objetivo visava à troca de ideias, assim como o debate sobre a possibilidade de construção de uma rede nacional de pesquisa.
- <sup>3</sup> Por agroindústria entendemos os estabelecimentos da indústria de transformação que beneficiam, processam ou transformam produtos originados da produção agropecuária, tais como fabricação de produtos alimentícios; abate e preparação de produtos de carne; laticínios; torrefação e moagem de café; produção de óleos e gorduras vegetais e animais; fabricação e refino de açúcar, entre vários outros.
- <sup>4</sup> Um estudo mais detalhado sobre o caso de Barreiras pode ser visto em Elias; Pequeno (2015).
- <sup>5</sup> Sobre a noção de região produtiva do agronegócio (RPA) consulte Elias (2006, 2011, 2012, 2013, 2015b, 2017).
- <sup>6</sup> Sobre o caso de Mossoró consulte Elias; Pequeno (2010, 2018).
- <sup>7</sup> Pivô central é um equipamento utilizado na produção agrícola para a realização de irrigação do solo, bastante utilizado em várias das áreas de produção consideradas para análise.
- <sup>8</sup> Perímetros irrigados são unidades de produção agrícola existentes na região Nordeste do Brasil, fruto de políticas públicas federais das décadas de 1970 e 1980, com objetivo principal de incrementar tal atividade nos vales úmidos do Semiárido.
- <sup>9</sup> Lançado em 2009, o PMCMV buscou, desde o início, atender às diferentes demandas classificadas segundo faixas de renda. Em sua primeira fase, quando foi estabelecida a meta de 1 milhão de unidades habitacionais (UH), foram 400 mil destinadas às famílias da faixa 1 (renda até 3 salários mínimos - SM); 400 mil para a faixa 2 (renda entre 3 e 6 SM) e 200 mil para a faixa 3 (renda entre 6 e 10 SM). A distribuição espacial das UH pelos estados seguiu o percentual do déficit habitacional, considerando os dados da Fundação João Pinheiro/Censo IBGE 2010. Inicialmente, destinava-se apenas para municípios com população acima

de 100 mil habitantes, mas logo foi modificado, atendendo à totalidade dos municípios, inclusive abrindo-se uma modalidade destinada à habitação rural. Duas outras fases foram lançadas em 2011 e 2016, cada uma delas com 2 milhões de UH. Maiores detalhes podem ser vistos, entre outros, em Cardoso (2013), Cardoso; Jaenisch; Aragão (2017) e Santo Amore; Shimbo; Rufino (2015).

- <sup>10</sup> Neste trabalho, considera-se habitação de interesse social as moradias produzidas pelo Estado voltadas para famílias com renda até 3 salários mínimos, adotando-se o mesmo corte definido pelo PMCMV em 2009. Da mesma forma, com relação ao porte estabeleceu-se que um conjunto de pequeno porte teria até 500 unidades habitacionais (UH) e o de grande porte cerca de 5.000 UH, tendo os limites estabelecidos pelo PMCMV em suas 1ª e 2ª fases como referência.
- <sup>11</sup> O BNH integrado ao Sistema Financeiros de Habitação (SFH) foi criado em 1964 como estratégia do Governo Federal para atender à demanda habitacional nas cidades e ao mesmo tempo dinamizar a economia, tendo as Cohabs como órgãos regionais executores da política. Dentre as suas fontes de recursos, destaque para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), criado em 1967, e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). O BNH foi extinto em 1986. Maiores informações podem ser obtidas junto aos estudos de Azevedo (1988) e Azevedo e Gama (1982).
- <sup>12</sup> Por ocasião do lançamento do PMCMV, diante das críticas de pesquisadores da área de planejamento urbano e regional sobre a temática da habitação, foram formulados alguns manuais destinados aos gestores municipais, indicando os efeitos da adoção destes instrumentos, tendo em vista a redução das desigualdades socioespaciais. Entre estes poderíamos citar: Ancona; Santa Rosa (2009) e Rolnik (2010).
- <sup>13</sup> A Rede Cidade e Moradia foi organizada a partir da realização de projetos de pesquisa aprovados em um mesmo edital lançado pelo CNPq e pelo Ministério das Cidades voltado para avaliar os resultados do PMCMV, após os seus primeiros quatro anos. Esta rede reuniu onze grupos de pesquisa de IES e ONGs com objetivos convergentes, que adotaram procedimentos metodológicos comuns e debateram os resultados obtidos no período de 2013-2015.

## Referências

- AMORIM, W. V. **A produção imobiliária e a reestruturação das cidades médias**: Londrina e Maringá. 2015. 413f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista (UNESP), Presidente Prudente, 2015.
- ANCONA, A. L.; SANTA ROSA, J. **Como delimitar e regulamentar zonas especiais de interesse social**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- AZEVEDO, S.; GAMA, L. **Habitação e Poder**. RJ: Zahar Editores, 1982.
- AZEVEDO, S. Vinte e Dois Anos de Política de Habitação Popular (1964-1986). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p.107-1190, out./dez. 1988.
- CALIXTO, M. J. M .S.; BERNARDELLI, M. L. F. da H. Dourados-MS: uma cidade média entre os papéis regionais e a dinâmica da economia globalizada. In: SPOSITO, M. E. B.; MAIA, D. S. (Org.). **Agentes econômicos e reestruturação**

**urbana e regional:** Dourados e Chapecó. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016. p. 29-170.

CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. A. (Org.). 22 Anos de Política Habitacional no Brasil: da Euforia à Crise. RJ: Letra Capital, 2017.

COELHO, R. L. L. C. **Política, gestão e cidade**. Política habitacional e voto em Petrolina (PE). 2007. 169f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2007.

CORRÊA, R. L. **Espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1995.

CORRÊA, R. L. Segregação residencial: classes sociais e espaço urbano. In: VASCONCELOS, P. de A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. (Org.). **A Cidade Contemporânea**. Segregação Espacial. São Paulo: Contexto, 2013. p. 39-59.

ELIAS, D. Interações entre o rural e o urbano a partir do agronegócio globalizado e desenvolvimento regional. In: SILVEIRA, R. L. L. da; FELIPPI, A. C. T. (Org.). **Territórios, redes e desenvolvimento regional**. Florianópolis: Insular, 2018. p. 117-134.

ELIAS, D. Construindo a noção de Região produtiva do agronegócio. In: OLIVEIRA, H. C. M. de; CALIXTO, M. J. M. S.; SOARES, B. R. (Org.). **Cidades médias e região**. SP: Cultura Acadêmica, 2017. p. 19-56.

ELIAS, D. Agronegócio e reestruturação urbana e regional no Brasil. In: BUHLER, E. A.; GUIBERT, M.; OLIVEIRA, V. L. de O. (Org.). **Agriculturas empresariais e espaços rurais na globalização**. Porto Alegre: Ed.UFRGS, 2016. p. 63-82.

ELIAS, Denise. Consumo produtivo em Regiões do Agronegócio do Brasil. In: BELLET, C.; MELAZZO, E. S.; SPOSITO, M.E.B.; LLOP, J. M. (Org.). **Urbanización, producción y consumo em ciudades medias/intermedias**. Lleida: Edicions de La Universitat de Lleida, 2015a. p. 35-56.

ELIAS, D. Reestruturação Produtiva da Agropecuária e Novas Regionalizações no Brasil. In: ALVES, V. E. L. (Org.). **Modernização e Regionalização nos Cerrados do Centro-Norte do Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2015b. p. 25-44.

ELIAS, D. Regiões produtivas do agronegócio: notas teóricas e metodológicas. In: BERNARDES, J. A.; SILVA, C. A. da; ARRUZZO, R. C. (Org.). **Espaço e energia**. Mudanças no paradigma sucroenergético. Rio de Janeiro: Lamparina, 2013. p. 201-220.

ELIAS, D. Territoires de l'agrobusiness au Brésil. **Confins**, Paris, v. 15, p. 1-20, 2012.

ELIAS, D. Agronegócio e Novas Regionalizações no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)**, v. 13, p. 153-170, 2011.

ELIAS, D. O Brasil agrícola com áreas urbanas: a cidade do agronegócio. In: OLIVEIRA, J.A. (Org.). **Cidades brasileiras**. Manaus: UFAM, 2010. p.147-164.

ELIAS, D. Reestruturação produtiva da agropecuária e urbanização dispersa no Brasil. In: SANFELIU, C. B.; SPOSITO, M. E. (Org.). **Las ciudades medias o intermedias em um mundo globalizado**. Lleida: Edicions de la Universitat de Lleida, 2009. p. 87-105.

ELIAS, D. Fronteiras em mutação no Brasil agrícola. In: FELDMAN, S.; FERNANDES, A. (Org.). **O Urbano e o Regional no Brasil Contemporâneo**. Mutações, tensões e desafios. Salvador: EDUFBA, 2007. p.135-151.

ELIAS, D. Ensaio sobre os espaços agrícolas de exclusão. **Revista Nera**, Presidente Prudente, ano 9, n.8, p. 9-51, jan.-jun. 2006.

ELIAS, D. **Globalização e agricultura**. São Paulo: EDUSP, 2003..

ELIAS, D.; PEQUENO, R. Reestruturação produtiva e do território de Mossoró (RN). In: ELIAS, D.; PEQUENO, R. (Org.). **Tendências da Urbanização Brasileira: novas dinâmicas de estruturação urbano-regional**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 59-100.

ELIAS, D.; PEQUENO, R. (Re)estruturação Urbana e Desigualdades Socioespaciais em Região e Cidade do Agronegócio. **GEOgraphia (UFF)**, v. 17, n. 35, p. 10-39, 2015.

ELIAS, D.; PEQUENO, R. Mossoró: o novo espaço da produção globalizada e aprofundamento das desigualdades socioespaciais. In: SPOSITO, M. E.; ELIAS, D.; SOARES, B. R. (Org.). **Agentes econômicos, reestruturação urbana e regional: Passo Fundo e Mossoró**. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 101-283.

ELIAS, D.; PEQUENO, R. Desigualdades socioespaciais nas cidades do agronegócio. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)**, v. 9, n. 1, p. 25-39, 2007.

ELIAS, D.; SPOSITO, M. E. B; SOARES, B. R. (Org.). **Agentes econômicos e reestruturação urbana e regional: Tandil e Uberlândia**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MARICATO, E. **Brasil: cidades**, Petrópolis: Vozes, 2001.

PEQUENO, R. **Quadro de mudanças na produção habitacional em Fortaleza**. Projeto submetido ao CNPq Edital para bolsas PQ, 2017.

PEQUENO, R. **Análise do Programa Minha Casa Minha Vida**. Projeto submetido ao CNPq Edital para bolsas PQ, 2014.

PEQUENO, R.; ROSA, S. Inserção urbana e segregação espacial: análise do PMCMV em Fortaleza. In: SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L.; RUFINO, B. (Org.). **Minha Casa... e a Cidade?** Avaliação do PMCMV em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 131-164.

PEQUENO, R.; ROSA, S. O PMCMV na Região Metropolitana de Fortaleza (CE). **Cadernos Metr pole**, v. 18, p. 191-216, 2016.

ROLNIK, R. (Org.). **Como produzir moradia bem localizada com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010

SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L.; RUFINO, B. (Org.). **Minha Casa... e a Cidade?** Avalia o do PMCMV em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015

SANTOS, M. **A Urbaniza o Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. **Os planos diretores municipais p s-estatuto da cidade**. Rio de Janeiro: Letra capital, 2011.

SHIMBO, L. **Habita o social de mercado**. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2012.

SOARES, B. R. et al. **Uberlândia (MG):** Leituras geográficas de uma cidade m dia em transi o. In: ELIAS, D.; SPOSITO, M. E. B.; SOARES, B. R. (Org.). **Agentes econ micos e reestrutura o urbana e regional: Tandil e Uberlândia**. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p.157-288.

SOARES, B. R.; MOURA, G. Reconfigura es urbanas do bairro Luizote de Freitas - Uberlândia (MG). **Sociedade & Natureza (UFU)**, Uberlândia, v. 12, p. 21-30, 2000.

SOBARZO, O. Passo Fundo: cidade média com fun es comerciais, de serviços e de apoio ao agronegócio. In: SPOSITO, M. E.; ELIAS, D.; SOARES, B. R. (Org.). **Agentes econ micos, reestrutura o urbana e regional: Passo Fundo e Mossoró**. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 29-100.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

SPOSITO, M. E. B. A produ o do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, A. F.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (Org.). **A produ o do espaço urbano**. São Paulo: Contexto, 2011. p. 123-145.

SPOSITO, M.E.B. Segregação socioespacial e centralidade urbana. In: VASCONCELOS, P. de A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. (Org.). **A Cidade Contemporânea**. Segregação Espacial. São Paulo: Contexto, 2013. p. 61-93.

CARLOS, A. F.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (Org.). **A produção do espaço urbano**. São Paulo: Contexto, 2011.

VILLAÇA, F. **Espaço Intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel, 1997.

Recebido em: 31/03/2020

Aceito em: 19/05/2020