



Revista de Políticas Públicas

ISSN: 0104-8740

revistapoliticaspublicasufma@gmail.com

Universidade Federal do Maranhão

Brasil

Corral de Arêa Leão Honda, Sibila

POLÍTICA HABITACIONAL E O CAPITAL PRIVADO EM PRESIDENTE PRUDENTE-SP

Revista de Políticas Públicas, diciembre, 2013, pp. 178-186

Universidade Federal do Maranhão

São Luís, Maranhão, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321131272016>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

POLÍTICA HABITACIONAL E O CAPITAL PRIVADO EM PRESIDENTE PRUDENTE-SP

Sibila Corral de Arêa Leão Honda
[Universidade do Oeste Paulista \(Unoeste\)](http://www.une.edu.br)

POLÍTICA HABITACIONAL E O CAPITAL PRIVADO EM PRESIDENTE PRUDENTE-SP

RESUMO: Este artigo visa à discussão da implementação da habitação social em cidades médias, no Brasil, na década de 2000, refletindo na produção do espaço urbano. A ênfase encontra-se no papel do Poder Público local e sua articulação com a iniciativa privada para a produção de moradias de baixa renda. Discute a relação entre as políticas urbanas e habitacionais e a implantação de empreendimentos pela iniciativa privada, seus mecanismos e efeitos na produção do espaço urbano, tendo como estudo de caso empreendimentos financiados pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR) da Caixa Econômica Federal, na cidade de Presidente Prudente, localizada no oeste do Estado de São Paulo. No caso tratado, a política urbana com ausência de diretrizes claras para a política habitacional induz a uma atuação direta do capital privado, que contribui para a produção de espaços segregados e excludentes.

Palavras-chave: política urbana, expansão urbana, segregação socioespacial, habitação de interesse social, programa de arrendamento residencial.

HOUSING POLICY AND THE PRIVATE CAPITAL IN PRESIDENTE PRUDENTE-SP

ABSTRACT: This article seeks the discussion of the implementation of social housing in medium-sized cities in Brazil in the 2000s decade, reflecting in the production of urban space. The emphasis is on the role of Local Government and its relationship with private enterprise for the production of low-income housing. It discusses the relationship between the urban and housing policies and the enterprises implementation by private initiative, its mechanisms and effects on the production of urban space, taking as study case projects financed by the Residential Leasing Program (PAR) of Caixa Econômica Federal, in the city of Presidente Prudente, located in the west of São Paulo state. In the case dealt, the lack of urban policy with clear guidelines for housing policy leads to a direct action of private capital, which contributes to the production of exclusive and segregated spaces.

Keywords: urban policy, urban expansion, sociospatial segregation, social interest housing, residential leasing program.

Recebido em: 22/08/2014. Aprovado em: 06/11/2013.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho busca compreender a produção da habitação de interesse social no espaço urbano de cidades médias, focando na produção promovida por agentes privados, por meio do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) da Caixa Econômica Federal, em interface com a política urbana municipal; considerando o conceito de cidade média segundo Feldman (2003), ou seja, de cidades não-metropolitanas, com população entre cem e quinhentos mil habitantes, que apresentam crescimento populacional sistemático, com nível de serviços públicos satisfatórios.

Tem-se como estudo de caso os conjuntos habitacionais construídos, pela iniciativa privada no âmbito do PAR, em Presidente Prudente, município de porte médio do estado de São Paulo, e sua relação com o Plano Diretor municipal então vigente.

O intenso processo de urbanização no Brasil, ocorrido principalmente a partir da década de 1960, colocou inúmeros desafios às questões relativas às políticas públicas e às gestão e organização do território municipal. O processo de urbanização brasileiro elevou, ao mesmo tempo, a demanda por moradia, empregos e serviços públicos nas cidades. E a questão da moradia deveria ser encarada como direito básico, integrando o “direito à subsistência, o qual, por sua vez, representa a expressão mínima do direito à vida” (LORENZETTI, 2001, p. 4).

Entre os anos de 1970 e 2000, a urbanização fez emergir um conjunto de problemas relacionados à dificuldade de acesso à terra por grande parte da população. E o enfrentamento dos graves problemas que atingem a população requer soluções articuladas de planejamento e gestão urbanos. Nesse contexto, a formulação de políticas públicas municipais adequadas é fundamental, e devem contribuir para a construção de ambientes urbanos equilibrados e justos.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreu o fortalecimento do Município, com municipalização das políticas urbanas. A política habitacional passou a ser estratégica para o Município, apesar de não ser competência isolada do Poder Público municipal, e sim comum às três esferas de governo.

No entanto, após a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986, numa conjuntura de crise econômica, instala-se no país um período sem políticas claras voltadas à habitação, ocasionando um aumento da necessidade de moradias, repercutida no aumen-

to da quantidade de favelas e outras formas de moradias informais. Além destes fatores, a volatilidade das políticas setoriais que eram alteradas a cada mandato, criando e extinguindo programas habitacionais, também contribuíram para a crise no setor. Dessa forma, as iniciativas em programas habitacionais, por parte de administrações municipais, disseminaram-se. (HONDA, 2011).

E, na Presidência de Fernando Henrique Cardoso a partir de 1995, impulsionada pela Conferência HABITAT II da ONU em 1996, que propunha a promoção social e ambiental por meio do “desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos e a aquisição de abrigo adequado para todos” (ANTONUCCI, 2009, p. 4), a questão habitacional tornou-se foco novamente decorrendo de uma Política Nacional de Habitação (PNH) voltada ao atendimento das diversas necessidades habitacionais.

Nessa realidade surgiram novas linhas de financiamento promovidas pelo Governo Federal, a partir da Caixa Econômica Federal, que incluíram a iniciativa privada no projeto e na construção dos empreendimentos habitacionais. E, nesse contexto, o papel do Município como gestor se mostra como essencial na regulação da atuação do mercado imobiliário, em consonância com a política de desenvolvimento urbano e com as diretrizes que vão ao encontro dos propósitos da função social da cidade, com a incorporação dos instrumentos urbanísticos.

No âmbito dos programas de financiamento da política nacional de habitação, destaca-se o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), criado em 1999, em cuja proposta original era voltada à preocupação da fixação da população em áreas com infraestrutura e acesso, tentando proporcionar diminuição dos vazios urbanos e da especulação imobiliária. O projeto e a execução dos conjuntos eram entregues a construtoras privadas, e deveriam ser implantados em áreas prioritárias para a localização habitação de interesse social, definidas pelo Poder Público municipal, em consonância com a política urbana municipal.

Nesse contexto, Presidente Prudente, município localizado no oeste do Estado de São Paulo, foi um dos beneficiados pelo programa habitacional. Entre 2003 e 2006 foram executados cinco empreendimentos com características distintas; inclusive com os dois patamares de renda estipulados pelo programa: PAR 1 - para renda de até seis salários mínimos; e PAR 2 - para renda de até três salários mínimos.

No entanto, a lógica de implementação dos empreendimentos se distanciou das diretrizes

definidas para o PAR quando de sua formulação inicial pelo governo federal. Evidencia-se, no âmbito da política urbana deste Município, que a ausência de diretrizes específicas voltadas para a política habitacional de baixa renda induz a uma atuação direta do capital privado, que contribui para a reprodução de espaços urbanos segregados e excludentes.

Diante do exposto, busca-se contribuir analiticamente para a discussão sobre a produção da habitação de interesse social em cidades médias, particularmente aquelas implementadas pela iniciativa privada, com recursos advindos desse importante programa, com estudo de caso em Presidente Prudente-SP.

A metodologia seguida nesta pesquisa é qualitativa e está baseada em aprofundamento teórico conceitual; verificação dos loteamentos executados, segundo levantamentos documentais na Prefeitura Municipal de Presidente Prudente e de campo, identificando os projetos arquitetônicos e suas inclusões urbanas, a população beneficiada e sua seleção; e correlação das informações adquiridas e levantadas possibilitando estruturar os resultados verificados.

A compreensão sobre as políticas urbanas na produção da malha da cidade auxilia a estruturação da linha de discussão, assim como a execução de projetos de habitação social no espaço urbano.

2 ESPAÇO URBANO: produção e políticas públicas

No contexto das políticas públicas, é crucial a análise e avaliação das políticas urbanas, pois aquelas perfazem conceito baseado nas demandas da sociedade, concretizando os direitos sociais e sua legitimidade (CUNHA; CUNHA, 2002), e sua avaliação e de seus resultados levam à constante adequação da gestão das políticas, pois podem ser observados direcionamentos imprevisíveis, cujos rumos impõem reformulações.

Para Alvim, Castro e Zioni (2010), as políticas urbanas podem ser identificadas como políticas públicas voltadas às demandas e práticas sociais locais produzidas no território. Villaça (1999, p.180), afirma que as políticas urbanas “devem referir-se às reais ações e às propostas consequentes de ação do Estado sobre o urbano”. O autor enfatiza que as políticas urbanas estão baseadas nas ações reais e propostas de ação do Poder Público sobre o ambiente urbano.

Dessa forma, a política pública urbana está

diretamente relacionada com a gestão e o desenvolvimento urbanos, refletindo no processo de produção do espaço urbano, segundo incentivos à expansão, à reprodução, ao adensamento, à segregação do espaço urbano, entre outros aspectos.

Alvim, Castro e Zioni (2010) apontam que são várias as áreas passíveis de atuação do Poder Público local, por meio de políticas urbanas específicas, como a política habitacional, embora esta política seja concorrente, podendo ocorrer em nível federal, estadual e municipal. Segundo Rolnik et al. (2004), a política habitacional passa, obrigatoriamente, pela esfera municipal, e apresenta grande importância reprodução do espaço urbano. Assim sendo, seu direcionamento deve ser dado com foco na sociedade à que se aplica, na satisfação de suas necessidades e na sua capacidade (econômica e de reprodução). Os autores afirmam que a “política habitacional é instrumento para alcançar o direito à moradia e passa, necessariamente, pela esfera municipal” (ROLNIK et al. 2004, p. 73).

No entanto, para alcançar o propósito faz-se necessário que as dimensões política e técnico-científica estejam alinhadas, revendo e reordenando os instrumentos de planejamento e gestão, com atenção à participação popular, sendo importante considerar quais os agentes e suas reais forças na construção da realidade.

A produção do espaço urbano pode ser vista por meio da ação de um conjunto de agentes, como o proprietário, o corretor imobiliário, o Estado e o morador, ou seja, a produção do espaço urbano está intimamente relacionada com jogos de interesse, articulados por agentes que produzem e consomem espaço (VALLADARES, 1983; MARQUES, 2005; CORRÊA, 1999).

Marques (2005) identifica a ação dos agentes envolvidos com a promoção imobiliária, que ocupam papéis específicos na cadeia de produção do mercado; sendo que, em um limite do processo, constam os agentes envolvidos com a comercialização no mercado imobiliário urbano, e, no outro extremo, encontram-se os proprietários fundiários. Em posições intermediárias, encontram-se os construtores e os incorporadores; aqueles envolvidos em atividades de transformação de insumos, bens de produção e força de trabalho em mercadoria edificação; e estes articulam os demais agentes, sendo a elaboração do projeto do empreendimento o centro de sua atividade, e é o responsável por definir o produto imobiliário a ser lançado, seu momento e sua localização.

O poder público, por sua vez, age direta e indiretamente na produção do espaço urbano. De acordo com Lefebvre (1969), o Poder Público,

embora se apresente como imparcial, visando, em seu discurso, o melhor da sociedade, indica, por meio de suas ações, o beneficiamento a certos grupos, podendo resultar na manutenção da segregação do espaço urbano. Para Caldeira (2003), a segregação socioespacial é uma característica bastante relevante nas cidades, pois as normas e legislações que organizam o espaço urbano estão baseadas em padrões de diferenciação e de separação.

A atuação do Estado, por meio de políticas públicas, também pode estimular condições para processos de acumulação e de especulação, levando à segregação socioespacial urbana; que, segundo Santos (2005), o poder público, incapaz de resolver o problema da habitação, empurra a população com menos recursos para as periferias.

O processo de produção do espaço urbano no município de Presidente Prudente revela a existência de grande segregação socioespacial principalmente quando se analisa a sua estrutura urbana e a distribuição dos conjuntos habitacionais de baixa renda produzidos, desde a década de 1960, por agentes públicos e privados. Os empreendimentos habitacionais produzidos por meio do PAR, pela iniciativa privada, contribuem para reforçar essa lógica, mesmo num contexto de um novo Plano Diretor elaborado à luz das diretrizes do Estatuto da Cidade.

3 POLÍTICA URBANA E A PRODUÇÃO DA HABITAÇÃO SOCIAL EM PRESIDENTE PRUDENTE-SP

Presidente Prudente é uma cidade localizada no oeste paulista, e teve sua base de colonização apoiada na produção agropecuária e na implantação da estação ferroviária no início do século XX.

A definição de sua estrutura urbana relaciona-se diretamente com a abertura de dois loteamentos: Vila Goulart e Vila Marcondes. Ainda nos primeiros anos, a Vila Goulart assumiu o papel de centro comercial e área residencial das famílias mais abastadas, enquanto a Vila Marcondes passou a atrair as empresas de beneficiamento agrícola ao longo da linha ferroviária e bairro residencial das classes de menor poder aquisitivo. Em 1921, o município de Presidente Prudente foi criado legalmente, como centro político e administrativo regional.

Sua expansão urbana sempre ocorreu de forma mais dinâmica na direção sudoeste, como prolongamento da Vila Goulart. Até a primeira metade da década de 1950, a cidade apresentou significativa expansão territorial, sem planejamento e sem regularização legal. A estrutura

política da cidade se formou baseada no coronelismo, apoiada inicialmente nas figuras dos 'Coronéis' Goulart e Marcondes, reproduzida ao longo dos anos.

O processo de expansão urbana ocorrido em Presidente Prudente até o final da década de 1960 não teve regulação urbanística ou normatização legal, podendo ser verificados vários períodos de ampliação da malha e do perímetro urbano.

A partir da mudança do sistema de Governo Federal em 1964, e motivado pela possibilidade de ampliação da arrecadação municipal, o Poder Público municipal incentiva a regularização de loteamentos e lotes (SPÓSITO, 1990). Entre os anos de 1960 e 1970, percebe-se aumento da população, ampliação do quadro industrial e desenvolvimento das atividades terciárias.

Em 1968 foi construído o primeiro empreendimento de habitação social na cidade, financiado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), o Parque Continental, localizado na franja urbana da cidade (SILVA, 2005). Nesse mesmo ano, o município foi objeto do primeiro Plano Diretor, denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), com metodologia específica pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), desenvolvido pelo Centro de Pesquisas e Estudos em Urbanismo (CPEU) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP).

Marisco (1997) ressalta que o PDDI visava a políticas e diretrizes para todo o município de Presidente Prudente, mas que não foram implantadas. Como decorrência do PDDI foi instituído o primeiro zoneamento urbano prudentino (Lei nº.1.583/1973). O PDDI e o zoneamento urbano ficaram em vigor até meados da década de 1990.

Durante a década de 1970, Presidente Prudente apresentou grande expansão territorial urbana, com criação de grandes vazios no traçado da cidade por longos períodos de tempo. A malha urbana praticamente dobrou nesse período. Em 1978, foi aprovado o segundo empreendimento de moradias sociais na cidade, também com financiamento do BNH. Reforça-se o processo de urbanização altamente segregacionista.

Nos anos de 1980 e 1981, manteve-se o processo de expansão da malha urbana, com a abertura de vários loteamentos na periferia, a maior parte implantada na região oeste da cidade. Na gestão municipal 1977-1982, houve incremento na produção de conjuntos habitacionais em Presidente Prudente, com execução dez conjuntos. No entanto, a maioria desses empreendimentos não causou a expansão urbana, pois foram implantados em loteamentos

previamente aprovados e abertos na cidade, embora suas localizações tenham servido para estimular a incorporação privada em novas áreas na periferia urbana, principalmente a oeste e norte da cidade, e a segregação espacial.

A partir de 1983, com novo governo municipal, ocorreu uma mudança no processo de oferta de lotes e loteamentos, com poucos investimentos públicos e privados no município, caracterizando um período de estagnação. A falta de investimentos também pode ser notada em relação à construção de habitação social na cidade; quando somente dois conjuntos foram construídos: um em 1982, e outro em 1987 (TORREZAN, 1992).

A propriedade do solo urbano, em Presidente Prudente, no final da década de 1980, segundo Spósito (1995), apresentava alto grau de concentração nas mãos de grandes investidores, agindo diretamente na dinâmica do mercado e direcionando a expansão urbana, tanto para a ocupação da população de baixa renda, quanto de alta renda.

Na gestão municipal 1993-1996, houve concessão de Direito Real de Uso de 4.013 lotes urbanizados, sem participação de Governo Federal ou Estadual. Todos os lotes localizam-se em loteamentos na franja urbana ou no limite do perímetro urbano.

No ano de 1990, foi aprovada a Lei Orgânica do município de Presidente Prudente. Com base nessa lei, e decorrente da obrigatoriedade definida pelas Constituições Federal (1988) e Estadual (1989), em 1996, foi elaborado e aprovado o novo Plano Diretor municipal, como Lei Complementar Municipal nº.29/1996.

Embora constasse, nesse plano, diretrizes gerais da política habitacional, as políticas eram vagas e imprecisas. Não consta definição de áreas ou regiões prioritárias para habitação social, ou passíveis de aplicação de instrumentos urbanísticos indicados para assegurar a função social da propriedade, ou reduzir a segregação socioespacial urbana.

Entre os anos de 1990 e 1993, com a criação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, em 1989, foram aprovados e financiados seis conjuntos habitacionais (FERNANDES, 1998), e mais cinco empreendimentos tendo outros órgãos como agentes promotores: dois diretamente com a COHAB CHRIS e três financiados pelo Programa de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), do Governo Federal.

Somente em 1998, foi aprovada a Lei Complementar Municipal nº.53, que tratava diretamente da instituição de Zonas Especiais de

Interesse Social (ZEIS), cuja lei entregou ao proprietário imobiliário urbano a escolha e a permissão de solicitar a alteração do zoneamento de sua área para ZEIS junto à Prefeitura.

Durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a Política Nacional de Habitação visava à descentralização da execução dos programas habitacionais, com incentivo a ações dos governos municipais como agentes promotores de habitação social.

Em âmbito municipal em Presidente Prudente, na gestão 1997-2000, cinco empreendimentos de habitação social foram executados na cidade, sendo quatro com financiamento da CDHU e um particular.

Em 1999, foi editada a Medida Provisória nº 1.823, que criou o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) pelo Governo Federal, nova forma de agenciamento da habitação. Esse programa veio a beneficiar Presidente Prudente com a construção de habitações de interesse social entre os anos de 2003 e 2006.

No ano de 2001, foi sancionada a Lei Federal nº 10.257 (Estatuto da Cidade). O município de Presidente Prudente optou em não revisar o Plano Diretor de 1996. Em 2003, uma nova legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo urbano foi sancionada, tendo sido incluídos dois instrumentos urbanísticos: o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), e a Outorga Onerosa do Direito de Construir; além de ter incorporado em seu texto a figura da Lei Municipal nº.53/1998, que permitia a criação de ZEIS por meio da solicitação do proprietário imobiliário.

Em 2007, ocorreu o processo de revisão e discussão do Plano Diretor, tendo sido aprovado no início de 2008, por meio da Lei Municipal nº 151. Da mesma maneira que o Plano de 1996, não há definição de áreas as quais possam vir a sofrer a imposição dos instrumentos urbanísticos aprovados. Nessa revisão do Plano Diretor também não faz menção a ZEIS, ainda deixando esse assunto para ser tratado, nos mesmos parâmetros anteriores, na lei de zoneamento de uso e ocupação do solo. Percebe-se a falta de controle eficaz sobre o espaço urbano pelo Poder Público municipal, ficando à mercê do mercado privado de terras.

A partir da análise da malha urbana de Presidente Prudente, percebe-se maior interesse nas áreas a oeste e norte para as camadas de menor poder aquisitivo. Mesmo com a definição e aprovação de instrumentos urbanísticos voltados para a justiça social da propriedade e da cidade no Plano Diretor, o processo de expansão urbana da cidade, a manutenção de grandes vazios urbanos e a construção de habitação de interesse social nos limites da cidade têm per-

manecido.

A política urbana municipal não tem sido capaz de atuar sobre áreas prioritárias, deixando para a iniciativa privada o papel de definir a localização dos conjuntos habitacionais, que por sua vez reforça a segregação socioespacial, ilustrado a seguir com a análise dos conjuntos financiados pelo PAR.

4 O Programa de Arrendamento residencial e seus efeitos em Presidente Prudente

Em 1998, ocorreu a reeleição do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, para o quadriênio 1999-2002. A Política Nacional de Habitação (PNH), em vigor à época, apresentava entre os aspectos básicos, a descentralização da execução de programas de habitação, saneamento e infraestrutura; atentando às diferenças regionais da sociedade e suas demandas.

No âmbito dos programas de financiamento da política habitacional, destaca-se o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), instituído pela Medida Provisória nº.1.823/1999, transformada na Lei nº.10.188/2001, e gerido pela Caixa Econômica Federal (CAIXA).

Segundo a Caixa Econômica Federal (2008, p. 4), o país apresentava “um quadro de elevada mobilidade/migração da população de baixa renda”, sendo que 65% dos ocupantes, à época da pesquisa, dos imóveis residenciais, financiados pelo banco, não eram mais os adquirentes originais.

Dessa forma, as diretrizes do PAR buscaram reduzir problemas habitacionais de famílias de baixa renda, priorizando as que moravam em grandes centros urbanos, por meio do arrendamento residencial, onde os beneficiados tinham opção de compra no final do prazo determinado pelo contrato, que era de quinze anos inicialmente, tentando evitar o quadro citado por Romero e Vianna (2002, p. 214):

O subsídio para produzir uma casa barata ou lotes semi-urbanizados, não tem sido suficiente para fixar a população, dando-lhe oportunidade de desenvolvimento e inserção no mercado de trabalho. Ao contrário, com todo o subsídio dado pelos governos, assistiu-se ao longo do tempo o “passa-se uma casa”, semelhante ao passa-se o ponto comercial, com a diferença que, neste caso, trata-se da troca de local ou tipo de trabalho e no primeiro, geralmente, de troca de um abrigo por dinheiro, obrigando assim o ex-mutuário a voltar a morar “embaixo da ponte” e a de novo engrossar a fila dos sem-teto.

O PAR também focava em faixa de renda não atendida: da população de até seis salários

mínimos. E podia apresentar diversas modalidades de empreendimentos, mas com preferência para implantação de empreendimentos na malha urbana, com urbanização consolidada, buscando redução de vazios urbanos.

A elaboração dos projetos e a execução das obras eram funções das construtoras contratadas. Foram definidos dois patamares para financiamento do PAR, cuja diferenciação baseava-se na faixa de renda do público destinatário como arrendatário: o PAR-1 para renda de até 6 salários mínimos, ou 8, se militares, policiais ou profissionais da segurança pública; e o PAR-2 para renda de até 4 salários mínimos.

O envolvimento do Poder Público municipal deveria ser baseado na indicação de áreas priorizadas para implantação e informações sobre demanda, a partir no Plano Diretor aprovado, segundo as áreas caracterizadas como prioritárias ou zonas de interesse social (ZEIS); ou seja, a relação com a política urbana local era essencial, incentivando a implantação de conjuntos menos excludentes e segregadores. Entretanto, em Presidente Prudente, isso não ocorreu adequadamente.

Como destacado, o então Plano Diretor vigente não indicava os locais prioritários para a implantação de habitação de interesse social, deixando para a iniciativa privada a localização dessas áreas. Além disso, a candidatura da cidade no Programa foi iniciativa dos agentes privados (construtoras, imobiliárias e proprietários de terras), interessados em investir no mercado de habitação social.

Entre os anos de 2003 e 2006, cinco empreendimentos foram aprovados e construídos no âmbito do PAR, com características distintas, e os dois patamares de renda estipulados pelo programa.

Em novembro de 2003 foi iniciada a construção do Conjunto Residencial Bela Vista, e, a partir de então, mais quatro empreendimentos aprovados: Conjunto Residencial Atalaia (dez. 2003); Conjunto Residencial Laura (dez. 2003); Conjunto Residencial Esmeralda (set. 2004); e Conjunto Residencial Monte Carlo (out. 2006). Tais conjuntos diferem quanto à tipologia construtiva, área de implantação, quantidade de famílias beneficiadas, valores de financiamento, e relação com a estrutura urbana.

A pesquisa apontou que a localização dos conjuntos na malha urbana está baseada na disponibilidade de áreas privadas e baratas, sem relação com déficit habitacional setorizado, disponibilidade de serviços e/ou equipamentos urbanos, ou outro levantamento elaborado. Assim como a faixa de financiamento liberada, relacionada ao padrão de acabamento da obra,

não foi definida por carência de habitação no referido patamar, e sim por disponibilidade de liberação de verba do banco financiador, no caso a CAIXA.

A Prefeitura Municipal de Presidente Prudente, nos processos do PAR, participou apenas com aprovação dos projetos junto à Secretaria de Planejamento, e colaborou com parte dos cadastramentos de interessados, mas não apresenta controle dos empreendimentos executados nem das famílias envolvidas. Observa-se que a reprodução das características de implantação da habitação social nas áreas periféricas da cidade, se mantém nos conjuntos do PAR.

Os conjuntos habitacionais executados diferem-se quanto à tipologia construtiva, área de implantação, quantidade de famílias beneficiadas, valores de financiamento, e relação com a estrutura urbana. Mas a reprodução das características de implantação da habitação social em áreas distantes na malha urbana foi mantida nos conjuntos do PAR.

Analizando os cinco empreendimentos do

PAR, além da questão da implantação periférica, verifica-se que apesar das localizações diferirem entre si, eles se situam em áreas de concentração de população de menor poder aquisitivo, incluindo áreas na zona leste (Laura), zona norte (Atalaia), zona sul (Esmeralda e Monte Carlo) e região noroeste (Bela Vista). Essas localizações reforçam o processo de segregação socioespacial na produção do espaço urbano da cidade, já deflagrado em anos anteriores.

Aliado a estes novos empreendimentos, observa-se a manutenção dos grandes vazios urbanos entre a área central e as periféricas, reforçando a valorização imobiliária destes terrenos, frutos de especulação, bem como a segregação socioespacial urbana. O quadro 1 apresentado a seguir sintetiza as principais características dos cinco empreendimentos.

QUADRO 1 – QUADRO SÍNTESE DOS EMPREENDIMENTOS DO PAR EXECUTADOS EM PRESIDENTE PRUDENTE

Conjuntos Residenciais		tipologia		Quant unid	Inserção na malha	Respeito à legislação municipal	Diretrizes municipais	Participação ativa da PMPP	Definições por agentes privados
Bela Vista	condomínio fechado	residência unifamiliar	199	franja urbana	sim	não houve	não houve	sim	
Atalaia	condomínio fechado	residência multifamiliar	176	vazio urbano	não	não houve	não houve	sim	
Laura	condomínio fechado	residência multifamiliar	176	franja urbana	não	não houve	não houve	sim	
Esmeralda	condomínio fechado	residência unifamiliar	158	franja urbana	sim	não houve	não houve	sim	
Monte Carlo	loteamento	residência unifamiliar	145	franja urbana	sim	não houve	não houve	sim	

FONTE: elaborado pela autora, 2011.

A reprodução das características de implantação da habitação social em áreas distantes na malha urbana se mantém nos conjuntos do PAR em Presidente Prudente.

Importante destacar também que, em conversas com engenheiros servidores municipais da Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Habitação da Prefeitura Municipal de Presidente Prudente, esses apontaram que o Poder Público municipal não tem intenção de definir áreas para habitação de interesse social (ZEIS), pois considera que haveria diminuição da oferta de moradia popular pela iniciativa privada, além de considerar restrita a sua capacidade de atuação frente ao problema.

É válida a comparação entre essa afirmação e a análise de Souza (2007), para quem os problemas urbanos não são decorrentes exclu-

sivamente de questões políticas, mas são seus principais obstáculos; sendo eles viabilizados por meio da capacidade dos grupos e classes dominantes em impor sua ideologia, inclusive aos próprios técnicos.

Outro fato relevante é que, por obrigatoriedade legal, foi criado o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMDHIS), cujos membros tomaram posse em meados de 2009, mas até o momento nada foi feito. E o Plano Municipal de Habitação, obrigatório para aquisição de verbas federais para investimentos no setor de habitação de interesse social, ainda não foi concluído.

5 CONCLUSÃO

A análise dos conjuntos habitacionais executados em Presidente Prudente por meio de

financiamento do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) possibilitou compreender a ação do Estado e da iniciativa privada sobre a produção do espaço urbano deste município, e parte do percurso histórico de implantação dos vários conjuntos habitacionais na cidade.

Por meio da análise dos Planos Diretores pode-se verificar que o município carece de uma política urbana inclusiva, voltada para orientar a produção de habitação social para a população de baixa renda.

A pouca clareza das políticas urbanas deixam em aberto muitos caminhos de ação pública, como ocorre também com a política habitacional municipal, que não se mostra inclusiva, e atualmente tem nos agentes privados a base para provisão e gestão da habitação social, que por sua vez, reproduz espaços urbanos segregados, assim como o modelo de empreendimento que contribui para a expansão e fragmentação urbana do território municipal, pois se vincula às localizações mais distantes do centro, junto à franja urbana, e a preços reduzidos.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a falta de atuação do Poder Público local evidencia uma omissão em relação à prática dos agentes privados e, consequentemente, à desarticulação entre a política urbana e a produção habitacional para a população de baixa renda, auxiliando no processo de segregação e desigualdade socioespacial.

Em sentido inverso, e indo ao encontro dos preceitos das normas federais, sua ação deveria ser pró-ativa, buscando minimizar esses efeitos por meio de políticas ativas de integração espacial e social, pois “[...] dependendo do tipo de política implementada, as iniciativas públicas podem reforçar ou combater a segregação social no espaço” (MARQUES, 2005, p. 52).

Da mesma forma, a inclusão de instrumentos urbanísticos no Plano Diretor Municipal, aprovados na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, possibilita sua aplicação no espaço urbano, que auxiliaria na gestão e planejamento do território, se efetivamente implementados, diminuindo o desequilíbrio social urbano.

Por fim, a análise dos empreendimentos residenciais financiados pelo PAR, em Presidente Prudente, possibilitou verificar a ausência de políticas públicas - urbana e habitacional – voltadas ao cumprimento da função social da cidade, reforçando o processo de produção do espaço urbano cada vez mais orientado pelos interesses do capital, que contribui para a expansão da malha urbana de forma segregada

e fragmentada.

Observa-se, também, que apesar de um busca inicial de inclusão da população carente na estrutura urbana consolidada, segundo diretrizes originais do PAR, a pressão do mercado imobiliário possibilita redirecionamentos dessas diretrizes, efetivando empreendimentos excludentes, reproduzindo a história segregadora dos conjuntos habitacionais brasileiros.

Portanto, conclui-se que a produção do espaço urbano neste município é produto direto do capital, sem interesse de controle ou direcionamento pelo Poder Público local, fruto da ausência de uma política urbana socialmente justa e includente.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Angélica Tanus Benatti; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de; ZIONI, Silvana Maria. Avaliação de políticas urbanas. In: ALVIM, Angélica Tanus Benatti; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de (org). Avaliação de políticas urbanas: contexto e perspectivas. São Paulo: UPM/MackPesquisa/Romano Guerra Editora, 2010. p.13 - 41.

ANTONUCCI, Denise. ONU e 30 anos do Un-Habitat. São Paulo, 5º Fórum de Pesquisa FAU – Mackenzie, 2009.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. ed. 2. São Paulo: Ed.34/EDUSP. 2003.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Cartilha do PAR – Módulo Arrendamento – junho/2008. Disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/_habita/par/CARTILHA_PAR_V16.pdf>. Acesso em: 07 out. 2010.

CORRÊA, Roberto Lobato. O Espaço Urbano. ed. 4. São Paulo: Ática, 1999.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO et al. Políticas públicas. Belo Horizonte: UFMG/Proex, 2002. p.11-26.

FELDMAN, Sarah. Política urbana e regional em cidades não-metropolitanas. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antonio; GALVÃO, Antonio Carlos (Orgs.). Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional. São Paulo: UNESP/ANPUR, p. 105-112. 2003.

FERNANDES, Silvia Aparecida de Sousa. Territorialização das políticas habitacionais em Bauru e Presidente Prudente – a atuação da CDHU, COHAB-CRHIS e COHAB-Bauru. 1998. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 1998.

HONDA, Sibila Corral de Arêa Leão. Habilitação de Baixa Renda como Produto do Capital - O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) em Presidente Prudente-SP. 2011. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2011.

LEFEBVRE, Henri. *O Direto à Cidade*. São Paulo: Documentos, 1969.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. A questão habitacional no Brasil. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, junho/2001 (Relatório). Disponível em: <bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1469/questao_habitacional_lorenzetti.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2010.

MARISCO, Luciane Maranha de Oliveira. Contribuição ao estudo do planejamento municipal no Brasil: o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Presidente Prudente (SP) 1969. 1997. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 1997.

MARQUES, Eduardo Cesar. Elementos conceituais da segregação, da pobreza urbana e da ação do Estado. In: MARQUES, Eduardo Cesar; TORRES, Haroldo (Org.). São Paulo: Segregação, Pobreza e Desigualdades Sociais. São Paulo: Editora SENAC, p.19-56. 2005.

ROLNIK et al. Plano Diretor Participativo - guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: CONFEA/Ministério das Cidades, 2004. Disponível em: <www.viaciclo.org.br/portal/documentos/doc_details/148-guia-e-laboracao-plano-diretor-participativo-min-cida-desconfea>. Acesso em: 01 nov. 2008.

ROMERO, Marcelo de Andrade, VIANA, Nelson Solano. Procedimentos metodológicos para aplicação de avaliação pós-ocupação em conjuntos habitacionais para a população de baixa renda: do desenho urbano à unidade habitacional. In: ABIKO, Alex Kenya.; ORNSTEIN, Sheila Walbe (Org.) *Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social*. Coletânea Habitare/FINEP-1. São Paulo: FAUUSP, p.210-242. 2002.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. ed. 5. São Paulo: EDUSP, 2005.

SILVA, Rones Borges. Segregação e/ou integração: o 'Programa de Desfavelamento e Loteamentos Urbanizados' em Presidente Prudente. 2005. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, 2005.

SOUZA, Marcelo José Lopes. *ABC do De-*

senolvimento Urbano. ed. 3. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

SPOSITO, Eliseu Savério. Produção e apropriação da renda fundiária urbana em Presidente Prudente. 1990. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1990.

SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão. A expansão territorial urbana de Presidente Prudente. *Recortes*, Presidente Prudente, n. 4, p. 5-40, 1995.

TORREZAN, Rosiane Morais. Reestruturação da cidade: localização de conjuntos habitacionais, estrutura e crescimento urbano em Presidente Prudente. 1992. Monografia (Graduação em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 1992.

VALLADARES, Licia do Prado (Org.). *Re-pensando a Habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo, EDUSP, p.169-243. 1999.

Sibila Corral de Arêa Leão Honda
Arquiteta
Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie
Professora da Universidade do Oeste Paulista

[Universidade do Oeste Paulista \(Unoeste\)](#)

Rua José Bongiovani, 700, Pres. Prudente - SP, 19050-920