

A HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO EM CIDADES MÉDIAS: UMA REFLEXÃO A PARTIR DO CONJUNTO HABITACIONAL JARDIM PANORÂMICO EM PRESIDENTE PRUDENTE/SP

Felipe César Augusto Silgueiro dos Santos

orcid.org/0000-0002-4073-0820
Faculdade de Ciências e Tecnologia – FCT/UNESP
E-mail: felipe_cass@hotmail.com

Resumo

As políticas habitacionais possuem grande importância para as cidades brasileiras, pois, são a base de expansão urbana delas, já que as produções de habitações sociais formarão os bairros que constituíram as cidades. Tendo o Brasil um grande déficit habitacional, muitas políticas foram implementadas com a visão de conter este problema, em que nós destacamos as ações do Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV). Este último obteve relativo sucesso com uma produção habitacional de grande dimensão, isso devido à junção do governo federal com o mercado imobiliário, que transformou a habitação social em um produto. Com isso, buscamos utilizar do conceito de habitação social de mercado como forma de compreender esta nova realidade na dinâmica habitacional brasileira. Para melhor entendimento desta visão, iremos destacar o Conjunto Habitacional Jardim Panorâmico da cidade média de Presidente Prudente/SP, que apresenta pontos interessantes para a compreensão desta nova lógica.

Palavras-chave: Políticas habitacionais; Habitação social de mercado; Programa “Minha Casa, Minha Vida”; Cidades Médias e Presidente Prudente/SP.

LA HABITACIÓN SOCIAL DE MERCADO EN CIUDADES MÉDIAS: UNA REFLEXIÓN A PARTIR DEL CONJUNTO HABITACIONAL JARDÍN PANORÁMICO EN PRESIDENTE PRUDENTE / SP

Resumen

Las políticas habitacionales tienen gran importancia para las ciudades brasileñas, pues son su base de expansión urbana, ya que la producción de viviendas sociales formará los barrios que han de constituir las ciudades. Teniendo Brasil un gran déficit habitacional, muchas políticas fueron implementadas con la visión de contener este problema. En este sentido, destacamos las acciones del Banco Nacional de Vivienda (BNH) y el Programa "Minha Casa, Minha Vida" (PMCMV). Este último obtuvo un relativo éxito con una producción de vivienda de gran tamaño debido a la unión del gobierno federal con el mercado inmobiliario, que transformó la vivienda social en un producto. De este modo, buscamos utilizar el concepto de vivienda social de mercado como una forma de comprender esta nueva realidad en la dinámica habitacional brasileña. Para una mejor comprensión de esta visión, destacaremos el Conjunto Habitacional Jardim Panorâmico de la ciudad media de Presidente Prudente / SP, que presenta puntos interesantes para la comprensión de esta nueva lógica.

Palabras-clave: Políticas habitacionales; Vivienda social de mercado; Programa "Minha Casa, Minha Vida"; ciudades medias y Presidente Prudente / SP.

THE SOCIAL HOUSING OF MARKET IN MIDDLE CITIES: A REFLECTION FROM THE SET OF HOUSING “JARDIM PANORÂMICO” IN PRESIDENTE PRUDENTE / SP

Abstract

Housing policies have great importance for Brazilian cities, since they are based on their urban expansion, since the production of social housing will form the neighborhoods that constituted the cities. With Brazil having a large housing deficit, many policies were implemented with the vision to contain this problem, where we highlight the actions of the National Housing Bank (BNH) and the "Minha Casa, Minha Vida" (PMCMV) Program. The latter was relatively successful with a large housing production, due to the federal government joining the real estate market, which turned social housing into a product. Thereby, we seek to use the concept of social market housing as a way of understanding this new reality in the Brazilian housing dynamics. To better understand this vision, we will highlight the Panoramic Garden Housing Set of the middle city of Presidente Prudente / SP, which presents interesting points for understanding this new logic.

Keywords: Housing policies; social housing market; "Minha Casa, Minha Vida" Program; medium-sized cities and Presidente Prudente / SP.

Introdução

Nos últimos anos, presenciamos um aumento significativo de participação do governo federal em oferecer políticas públicas que pudessem subsidiar as necessidades dos brasileiros, oferecendo acesso a direitos que, em governos precedentes, estavam distantes, como garantia ao ensino superior, política de distribuição de renda e de acesso à habitação social.

No caso desta última, tivemos uma política pública que fomentou a produção habitacional após 34 anos da dissolução do Banco Nacional de Habitação (BNH). O Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), instituído pela Lei nº 11.997 do ano de 2009, surge como alternativa para oferecer habitação para famílias em que o acesso dela era limitado, já que pós o fim do BNH não tivemos produções habitacionais significativas.

O conceito da implantação de um programa deste porte é totalmente viável não somente para a contenção do déficit, como para a economia nacional, pois, a construção civil demanda um grande aparato de materiais e de mão de obra, que não necessariamente precisa ser especializada.

Pensar uma política habitacional para um país com uma dimensão territorial como o Brasil é um desafio ainda maior, já que deveriam ser levadas em conta as diferentes características de cada região do país, algo que não foi devidamente abordado com a implantação do BNH e do PMCMV.

Dentre essas características há o surgimento de um modelo habitacional pautado no seu consumo, com a forte presença do setor imobiliário atuando como mediador das relações do PMCMV, sendo desde a localização até a construção da habitação, cabendo às prefeituras municipais gerir a distribuição mediante a ação das secretarias de assistência social.

Sendo assim, temos a formação de um novo nicho de mercado, a habitação social de mercado. Este conceito, formulado por Shimbo (2012) aparece como tentativa de desmistificar o modelo habitacional apresentado através do PMCMV, que impactou muitas cidades brasileiras e demonstrou efetividade na produção, porém não contendo o déficit habitacional brasileiro.

Para realizar nossas análises, primeiramente faremos uma breve apresentação do conceito de habitação social de mercado, visando compreender como ele se constituiu e pode servir de ponto inicial para o entendimento das primeiras ações do PMCMV.

Como objeto de nossas análises, iremos destacar a cidade média de Presidente Prudente/SP, que foi umas das muitas cidades brasileiras que foram beneficiadas pelos projetos do PMCMV, onde iremos compreender como a política habitacional é fundamental para a expansão urbana desta cidade média.

Posteriormente, apresentaremos nosso recorte empírico, o Conjunto Habitacional Jardim Panorâmico, que é um dos primeiros conjuntos do PMCMV da faixa 1 do programa na cidade. Ele servirá como exemplo para nossa reflexão no que tange o conceito de habitação social de mercado, em que buscaremos apresentar como este conjunto se faz presente na malha urbana de Presidente Prudente/SP e como se configura atualmente.

Por fim, apresentaremos nossas considerações finais como forma de expandir a nossa visão referente ao PMCMV, não encerrando o assunto, mas sim apresentando alternativas para novas frentes de debate.

Habitação social de mercado: apresentando o conceito

Pensar o problema habitacional brasileiro nos remete estabelecer os pontos históricos que puderam contextualizar o atual momento em que a questão habitacional atualmente passa: a da sua inserção em um modelo econômico voltado ao mercado.

Partindo do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), ambos do ano de 1964, temos a configuração de um modelo nacional de

implantação de habitações sociais com fundos de investimentos com parte pelo governo federal e com a contribuição da população brasileira através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), criado para dar sustentação às obras públicas brasileiras.

Com a criação do BNH e a implementação do SFH, a habitação social é inserida num contexto de valorização financeira de sua concepção até sua entrega, mediante atuação de um banco de amplitude nacional que regularia a produção habitacional a partir da captação dos recursos públicos. Amorim (2015, p. 98) destaca que a intervenção tanto do BNH quanto do SFH:

[...] compreendeu um processo de edificação de um novo padrão de reprodução do capital investido no setor imobiliário a partir de novas bases de acumulação e de mudanças significativas nas estruturas produtivas regionais, além de mudanças estruturais e institucionais correlatas ao setor imobiliário.

Ou seja, temos uma modificação na operação de produzir habitações sociais, já que, agora elas são tratadas pelo mercado como fonte de acumulação de renda, algo que anteriormente não era visualizado, principalmente com as atuações dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP'S) e da Fundação Casa Popular (FCP)¹, que eram restritas em vários pontos, como a disponibilidade de habitações sociais, localização, financiamento e etc.

Assim, a produção habitacional dos anos 1970 e 1980 pautou – se: na produção do espaço mediante intervenção estatal para a produção habitacional; na produção do espaço urbano mediante a intervenção das empresas imobiliárias; na modificação do espaço como forma de torna-lo produtivo e na articulação dos poderes em suas escalas (nacionais, estaduais e municipais) com o intuito de gerir o espaço urbano para sua ocupação e reprodução capitalista (AMORIM, 2015).

Este modelo de produção habitacional foi se desgastando no final dos anos 1980, já que os recursos estavam cada vez mais escassos e a grande crise política oriunda da ditadura militar causou uma instabilidade entre as esferas de atuação política o que foi tornando o BNH instável com relação à produção habitacional e na gerência dos recursos para a construção de mais habitações sociais.

¹ Para melhor entendimento de ambas as políticas habitacionais, recomendamos a leitura de Baron (2011) e Azevedo e Andrade (2011)

Cardoso (2011, p. 1) demonstra como o BNH foi perdendo força até a sua dissolução em 1986:

Já no final da década de 80, identificou-se um forte processo de municipalização das políticas habitacionais, que representou uma ruptura em relação à prática desenvolvida no período de existência do Banco (1964-1986), quando programas e recursos eram centralizados e a execução desenvolvida sob principal responsabilidade das Companhias Estaduais de Habitação (COHABs) e, em poucos casos, de agências municipais.

A atuação das COHAB's foi fundamental para a produção habitacional em muitas cidades brasileiras, onde destacamos Presidente Prudente/SP, foco de nossa análise e que teve uma participação significativa da COHAB – BAURU, com uma produção habitacional de cerca de 2.000 habitações (SANTOS, 2016).

Com o fim do BNH, as COHAB'S perderam seu poder de atuação e seus investimentos foram encerrados, tendo a política habitacional entre os anos de 1986 e 2003 enfrentados a nível nacional um período de redução dos investimentos conforme Cardoso (2011, p. 1 – 2) destaca:

Extinto o BNH, além da perda da capacidade de formulação de políticas em nível federal e do encolhimento de recursos destinados às políticas urbanas, as COHABs estaduais entraram em crise, e muitas foram extintas. A ação pública no setor habitacional passou então a depender fortemente da iniciativa dos governos municipais, fortalecidos pela reforma institucional e fiscal promovida pela Constituição de 1988 e também pelo novo papel desempenhado na arena política nacional pelos novos prefeitos eleitos no processo de redemocratização do país.

Mesmo com o processo de redemocratização, a política habitacional teve seus recursos diminuídos nos governos presidenciais de Fernando Collor de Mello (1990 – 1992), Itamar Franco (1992 – 1995) e nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998 e 1998 – 2003) devido à agenda neoliberal adotada pelos presidentes, com a privatização de muitas estatais como forma de combater a dívida do país.

Neste período neoliberal, tivemos alguns programas habitacionais, como o Habitar Brasil, no governo de Itamar Franco e a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, porém esses e outros programas não obtiveram a eficiência esperada, muito pela falta de continuidade destes e pelo clientelismo locais e políticos aplicados em algumas cidades brasileiras, o que prejudicavam imensamente a aplicação destes programas (CARDOSO, 2011).

Somente no ano de 2003 e com a vitória nas eleições presidenciais de Luis Inácio Lula da Silva e do Partido dos Trabalhadores (PT), é que teremos a retomada da questão habitacional como foco de enfrentamento mediante políticas pensadas e criadas para o setor.

A vitória de Luis Inácio Lula da Silva e de seu partido representou um avanço para as classes dos trabalhadores e de suas famílias, já que um operário que alcançou a presidência de um país demonstrava não só, a conquista do poder político de um partido com base de esquerda, como a vitória de uma minoria que vinha sendo mal tratada há muitos anos e, via na vitória de Lula, a possibilidade de maiores acessos e avanços para todos (HOLSTON, 2013).

No seu início de governo, teremos a criação do Projeto Moradia, que era elaborado no período de candidatura de Lula e apresentado para muitos empresários, arquitetos, engenheiros, pesquisadores e vários outros responsáveis pela área do setor de construção civil. A intenção deste projeto era utilizar dos recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) como forma de investimento no setor mediante também intervenção dos recursos do FGTS (SHIMBO, 2012).

Importante destacar que, como forma de gerir essas atuações financeiras relacionadas à habitação social, foi criado o Ministério das Cidades (MCidades), que além da intervenção na questão habitacional, seria responsável também por gerir os recursos em obras públicas nas cidades brasileiras, mantê-las regularizadas, tanto as já iniciadas quanto as que ainda estavam em projeto inicial, visando tornar as cidades brasileiras locais mais próximos da população, mediante a aplicação das políticas públicas.

Como primeira medida do MCidades, temos a criação da Sistema Nacional de Habitação (SNH), que tinha um caráter de retomar os investimentos na questão habitacional mediante inserção do setor privado, que visava famílias de renda até cinco salários mínimos (SHIMBO, 2012).

Sobre o SNH Shimbo (2012, p. 75) destaca a divisão criada:

Além de apresentar uma instância de gestão e controle, centralizada no Ministério das Cidades, o Sistema Nacional de Habitação possuía dois subsistemas, justamente para segregar as fontes de recursos de acordo com as diferentes demandas populacionais: i) o Subsistema de Habitação de Interesse Social; ii) o Subsistema de Habitação de Mercado.

Essa divisão realizada é fundamental para compreendermos como a política de habitação social era pensada no início do Governo Lula. O Subsistema de Habitação de Interesse social era destinado às famílias de baixa renda, enquanto o Subsistema de Habitação de Mercado era direcionado para a reorganização do setor habitacional no mercado privado, visando atrair novos agentes, ampliando as atividades dos agentes imobiliários (SHIMBO, 2012).

Neste ponto, já podemos destacar o interesse do Governo Lula de atuar em dois campos diferentes através da política habitacional: a população de baixa renda, que necessitava de uma atenção com relação ao investimento em habitações sociais, já que o período pós-fim do BNH não trouxe muitos avanços e atrair o mercado privado para a área habitacional, visando dar a esses agentes uma autonomia maior nas atividades imobiliárias.

E isso muito se destacou através do Subsistema de Habitação de Mercado, que trouxe um novo panorama no que se refere à produção habitacional e tinha como essência:

[...] um complexo sistema de captação de recursos, com a intenção de se diversificar e de se otimizar as formas de captação então presentes. A premissa básica era viabilizar a complementaridade entre o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) (SHIMBO, 2012, p. 87).

Essa medida visava captar recursos de dois sistemas criados diretamente para a questão habitacional, o SFI que havia sido criado do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998) e o SFH, resquício das políticas habitacionais do BNH.

Mesmo com todas essas alternativas que visavam fomentar a produção habitacional, o respaldo ainda não era suficiente para impulsionar o projeto, já que outras demandas eram necessárias para torna-lo mais ativo, principalmente no ponto de atingir boa parte da população brasileira.

Deste modo, no ano de 2008, e com uma crise internacional instaurada é criado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que injetaria bilhões de reais em obras financiadas pelo governo federal como forma de incentivar a economia do país.

Cardoso (2011, p. 4) faz uma reflexão interessante com relação ao PAC:

No segundo semestre de 2008, novas mudanças ocorrem em resposta à crise mundial sobre a economia brasileira: o governo brasileiro buscou mitigar os seus efeitos internos através da adoção de políticas

keynesianas que incluíram a manutenção do crédito, o atendimento aos setores mais atingidos pela recessão e a sustentação dos investimentos públicos, particularmente na área de infraestrutura, que já vinha sendo objeto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O destaque com relação ao PAC é a adoção pelo governo federal da expansão do uso do crédito como forma de conter a crise de 2008, além de outras medidas de distribuição de renda. Ao invés de conter os gastos com relação ao investimento público, o governo petista resolve ampliar o uso do crédito incentivando o consumo da população e a ampliação com relação ao investimento em obras públicas, principalmente no setor infraestrutural.

E estes investimentos atingem o setor habitacional, já que no ano de 2009 é criado o Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), que possuía o caráter de ser exclusivamente direcionado para a produção habitacional, visando reduzir a burocracia que os programas anteriores estavam respaldados, visando facilitar não só a aquisição da habitação, como todo o aparato possível, como a compra de material de construção e a obtenção de eletrodomésticos.

Agora, a habitação social além da sua função social, que demanda altos recursos públicos, também se insere em um contexto em que o mercado imobiliário se faz presente através das construtoras responsáveis pela produção habitacional. Ao legitimar o PMCMV, vemos uma nova frente no que se refere a política pública nacional, já que uma política pública voltada para a produção habitacional possui forte intervenção de empresas privadas, destacando essa relação público-privado (SHIMBO, 2012).

Shimbo (2012, 341 – 342) faz uma reflexão muito interessante do formato adotado para o PMCMV:

O importante aqui é destacar que a habitação social transformou-se, de fato, **num** mercado. Ou, em outras palavras, o mercado imobiliário **descobriu** e constituiu um nicho bastante lucrativo: a incorporação e a construção de unidades habitacionais com valores até duzentos mil reais, destinadas para famílias que podem acessar os subsídios públicos ou não – mas que necessariamente acessam o crédito imobiliário. A constituição desse mercado se viabiliza e se justifica a partir de diversos elementos, próprios das condições contemporâneas de reprodução do capital [...] (grifos no original).

Deste modo, o PMCMV surgiu como forma de conter não só o déficit habitacional, mas como possibilidade de enfrentamento da crise internacional ocorrida no

ano de 2008. Fazendo uma análise mais profunda, percebe-se que o PMCMV surge também como possibilidade para o mercado imobiliário, que se beneficiou integralmente do programa habitacional, coletando recursos de altos valores e expandindo um mercado para muitas cidades brasileiras.

Este mercado impactará em muitas as cidades, já que os recursos serão esparsos e em outros serão fartos demais. Essas e outras preocupações não foram necessariamente consideradas quando o plano do projeto do PMCMV, o Projeto Moradia, estava sendo pensado, já que a atuação do governo federal foi diminuída e a solução para o déficit habitacional estava nas mãos da parceria público-privada.

Portanto, a ideia de habitação social de mercado surge como forma de compreender o momento habitacional brasileiro, onde a atuação das incorporadoras e das construtoras imobiliárias é muito forte, denotando a atuação do setor privado nas políticas públicas nacionais. Para compreender a inserção do capital privado na política habitacional e na dinâmica imobiliária, Campos (1989, p. 48) destaca que:

Não obstante os capitais construtores produzirem a intervenção sobre os materiais solo urbano, são os capitais incorporadores que assumem o “controle econômico”, do processo de produção da moradia – definindo as características da mercadoria produzida, sua demanda potencial, estratégias de realização (venda), localização etc. –, enquanto os capitais construtores irão deter o controle técnico da produção. O atributo da definição das características do produto é, nesse caso, fundamental, pois a mercadoria habitação está imobilizada espacialmente, o que faz com que incorpore as externalidades de seu entorno e produza relativa rigidez na estrutura espacial urbana.

Essa espacialidade dos agentes imobiliários confere um caráter de total permeabilidade deles na técnica de confecção das habitações sociais, o que apresentará possíveis demandas para com o espaço urbano das cidades, fazendo com o que o capital privado lucre, mas reforce questões como a segregação socioespacial, falta de mobilidade e acessibilidade etc.

O tratamento privado que a política habitacional passa a ter a partir do PMCMV surge como ponto crítico para o acesso a habitação social. O programa habitacional segue a estratégia tanto do BNH e do período dos anos 1990 (inclusive utilizando de sistemas criados em ambos, o SFH e SFI), porém, com uma diferencial de expandir o uso do crédito para a população de baixa renda, como forma de incentivar o consumo delas.

O PMCMV surge em um momento específico como forma de incentivar, mediante a atuação do mercado privado, a produção habitacional. Compreender como isso impactou as cidades brasileiras, e no caso as cidades médias, é um ponto de reflexão importante para entender como a habitação social de mercado se consolidou.

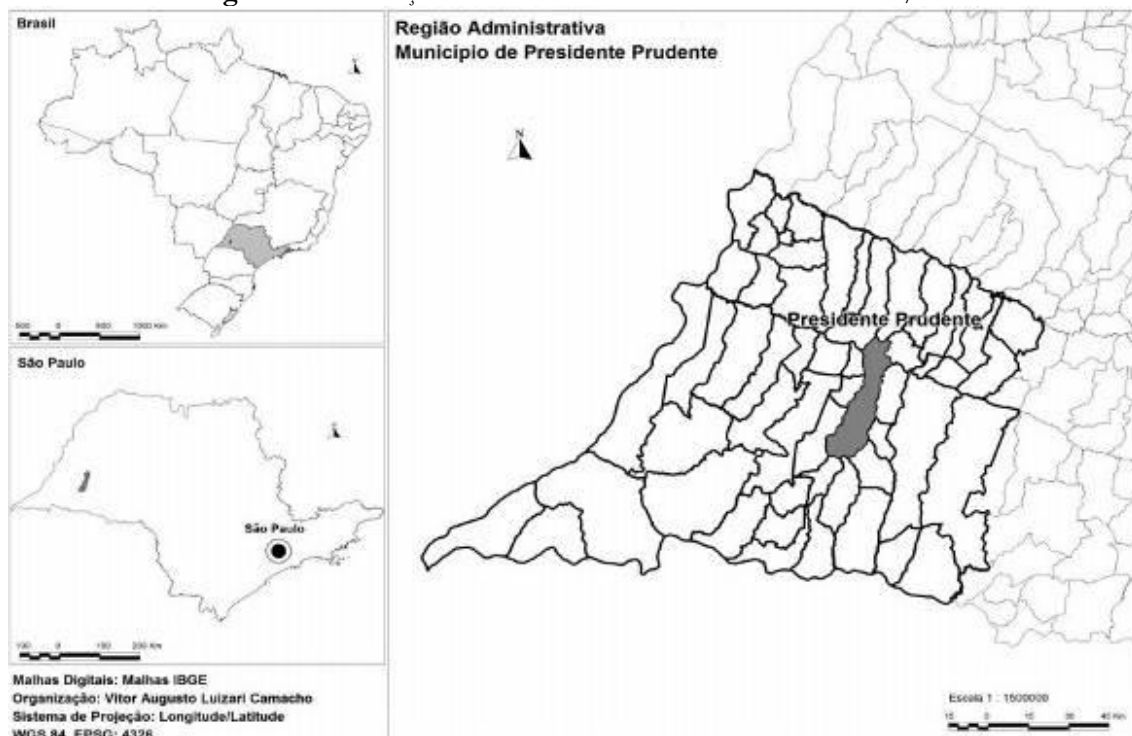
O Programa “Minha Casa, Minha Vida” em Presidente Prudente/SP

A produção habitacional em Presidente Prudente/SP sempre foi pautada na atuação da gestão municipal através da articulação com o governo federal e estadual, devido ao pouco recurso que o município possuía. (SANTOS, 2016). A atuação do BNH e do PMCMV foram fundamentais para que a cidade pudesse expandir-se, já que muito dos bairros e dos conjuntos habitacionais são oriundos de ambos os programas.

Iremos demonstrar como a cidade de Presidente Prudente/SP configurou-se a partir das políticas habitacionais, que foram fundamentais para a produção do espaço urbano desta cidade média.

A Figura 1 localiza a cidade média de Presidente Prudente/SP no estado de São Paulo:

Figura 1: Localização da cidade média de Presidente Prudente/SP.



Fonte: Extraído de Santos (2016).

A cidade média de Presidente Prudente/SP está localizada na porção oeste do estado de São Paulo e conta com 227.072 habitantes de acordo com a plataforma IBGE Cidades do ano de 2018. Emancipada em 14 de setembro de 1917, tornou-se forte no setor de comércios e serviços ofertando muitas oportunidades de emprego, atraindo uma população considerável das cidades de seu entorno ou até mesmo de outros estados do país.

O PMCMV em Presidente Prudente/SP ocorreu em um momento que a política habitacional na cidade estava em um período de pouca produção, sendo que no ano de 1997 há a última entrega de habitações sociais no governo de Mauro Bragato (1997-2000) com cerca de 304 habitações sociais, já após o fim da atuação do BNH na cidade, período onde houve uma produção habitacional significativa, com cerca de 2.794 habitações sociais (SANTOS, 2016).

Importante destacar que as primeiras leis que foram promulgadas para a implantação dos conjuntos habitacionais faixa 1 do PMCMV são duas, uma do ano de 2004, que é a Lei nº 6.224/04:

A CÂMARA MUNICIPAL APROVOU E EU, AGRIPINO DE OLIVEIRA LIMA FILHO, PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE - SP, no uso de minhas atribuições, sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Fica o Poder Executivo autorizado a alienar, por doação com encargo, lotes urbanizados, mediante sorteio público dos inscritos, onde será implantado um loteamento municipal, denominado "João Domingos Netto", composto por 2368 lotes, 79 ruas e 01 avenida, com as seguintes confrontações no seu total:

[...]

(PRESIDENTE PRUDENTE, Lei nº 6.224 de 20 de maio de 2004. Autoriza o Executivo a alienar, por doação, Lotes Urbanizados onde será implantado loteamento "João Domingos Netto", e dá outras providências.).

Esta lei de 2004 já delimitava onde seria implantado o Conjunto Habitacional João Domingos Netto, que foi entregue no ano de 2015, 11 anos após a assinatura da lei que permitia a produção deste conjunto habitacional. Este conjunto foi um dos primeiros a possuírem uma autorização efetiva de construção, devido a extensa área destinada a ele, o que contrapõe com a sua entrega, que somente ocorreu em 16 de setembro de 2015, com a

presença da Presidente da República Dilma Vana Rousseff, sendo um dos últimos a serem entregues em Presidente Prudente/SP.²

Em 2011, a Lei nº 7.614 versava sobre a implantação do PMCMV em Presidente Prudente/SP, sendo legitimada sua produção na cidade:

A CÂMARA MUNICIPAL APROVOU E EU MILTON CARLOS DE MELLO, PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE - SP, no uso de minhas atribuições, sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Artigo 1º - Fica instituído no âmbito do Município de Presidente Prudente o Programa "Minha Casa, Minha Vida - PMCMV", vinculado ao Programa "Minha Casa, Minha Vida", do Governo Federal, criado pela Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, com todas as suas alterações posteriores.

[...]

Artigo 8º - O Poder Executivo Municipal, objetivando promover a construção de 2.368 (duas mil trezentos e sessenta e oito) moradias destinadas à população com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, conforme política habitacional do Município, fica autorizado a doar ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, regido pela Lei Federal nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, representado pela Caixa Econômica Federal, responsável pela gestão do FAR e pela operacionalização do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, do Governo Federal, o imóvel abaixo descrito:

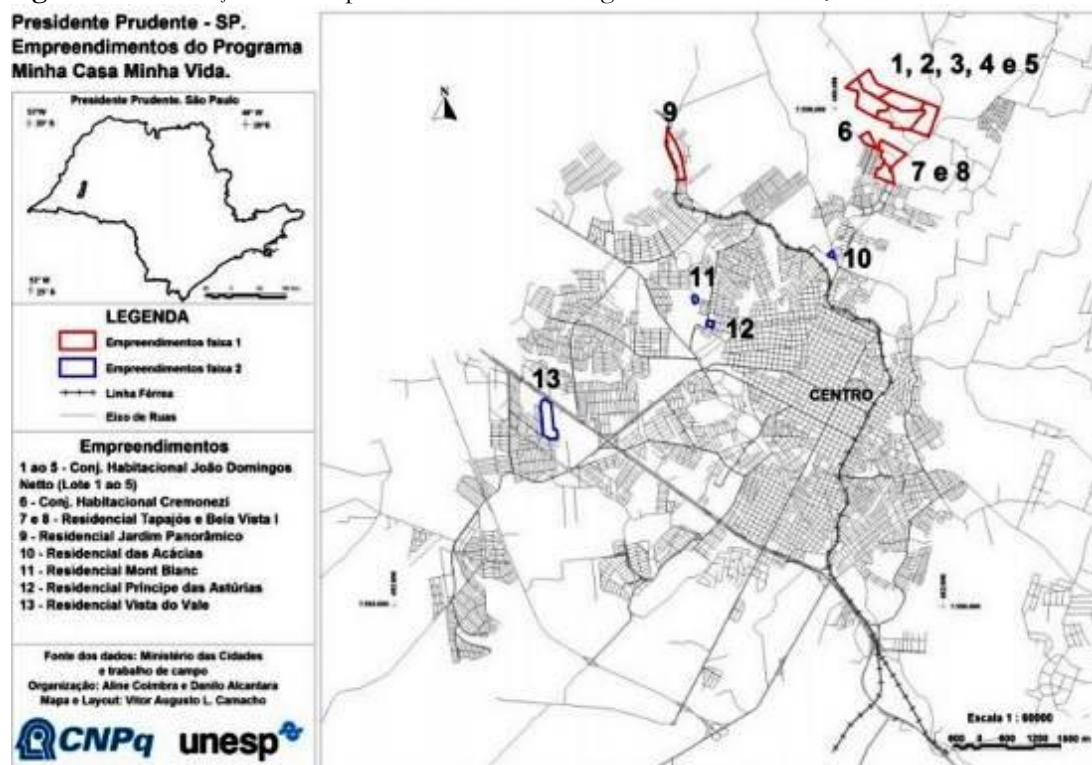
[...]

(PRESIDENTE PRUDENTE, Lei nº 7.614 de 06 de Setembro de 2011. Dispõe sobre: Cria no âmbito do município de Presidente Prudente o Programa "Minha Casa, Minha Vida - PMCMV", estabelece planos de incentivos a projetos habitacionais populares e dá outras providências).

Ambas as leis serviram como forma de “preparar” Presidente Prudente/SP para o recebimento de uma política habitacional de grande porte, como o PMCMV, onde a princípio há a autorização para a implantação do Conjunto Habitacional João Domingos Netto e posteriormente teria a construção dos demais conjuntos existentes. A Figura 2 abaixo apresenta o resultado da implantação deste programa habitacional na cidade:

² Para mais informações consultar SANTOS (2016).

Figura 2: Localização dos empreendimentos do Programa “Minha Casa, Minha Vida” faixa 1 e 2.



Fonte: Extraído de Coimbra (2015).

Pela Figura 2 é possível verificar que, boa parte dos conjuntos habitacionais da faixa 1 do PMCMV estão localizados na parte norte de Presidente Prudente, distando mais de 5 km do centro principal, denotando a periferização que esta política habitacional possui na cidade, a partir de uma lógica desenvolvida pelos setores responsáveis pela política habitacional na cidade.

Com relação a produção de habitações da faixa 2 e 3 do PMCMV, podemos perceber que há uma proximidade com relação ao centro principal da cidade, porém, não tão próximas, mas com a predominância de apartamentos conforme a Figura 3 demonstra:

Figura 3: Apartamentos faixa 2 e 3 do PMCMV em Presidente Prudente/SP.



Fonte: MRV Engenharia (2014).

Esses apartamentos estão especializados pela malha urbana de Presidente Prudente/SP, configurando-se como um nicho de mercado voltado para famílias de renda média, assistidas pelas faixas de renda destinadas pelo PMCMV. Há uma profusão de apartamentos da faixa 2 e 3 na cidade, que demonstra uma modificação na forma de observar as lógicas referentes a produção do espaço urbano da cidade.

Portanto, a política do PMCMV em Presidente Prudente/SP surgiu como alternativa para reativar a produção habitacional na cidade que estava há muito tempo parada devido a falta de incentivo financeiro tanto de caráter federal quanto estadual e de políticas que pudessem beneficiar a população prudentina.

Porém, é possível observar que as habitações do PMCMV correspondentes a faixa 1 do programa foram destinadas para as bordas da cidade, o que contribui para reforçar os problemas urbanos já existentes, como a falta de mobilidade e de acessibilidade, distanciamento com relação ao centro principal entre outros pontos.

Mediante um recorte empírico, poderemos verificar como um conjunto habitacional de faixa 1 do PMCMV se consolidou na malha urbana de Presidente Prudente/SP e serve como modelo de comparação para outros conjuntos da mesma faixa.

O Conjunto Habitacional Jardim Panorâmico

O Conjunto Habitacional Jardim Panorâmico foi entregue em 16 de fevereiro de 2014 com 330 habitações sociais mediante parceria da Caixa Econômica Federal (C.E.F) e da CAS Construtora Ltda, construtora oriunda da cidade de Paraguaçu Paulista/SP.

O Quadro 1 apresenta como o Conjunto Habitacional Jardim Panorâmico foi entregue para as famílias:

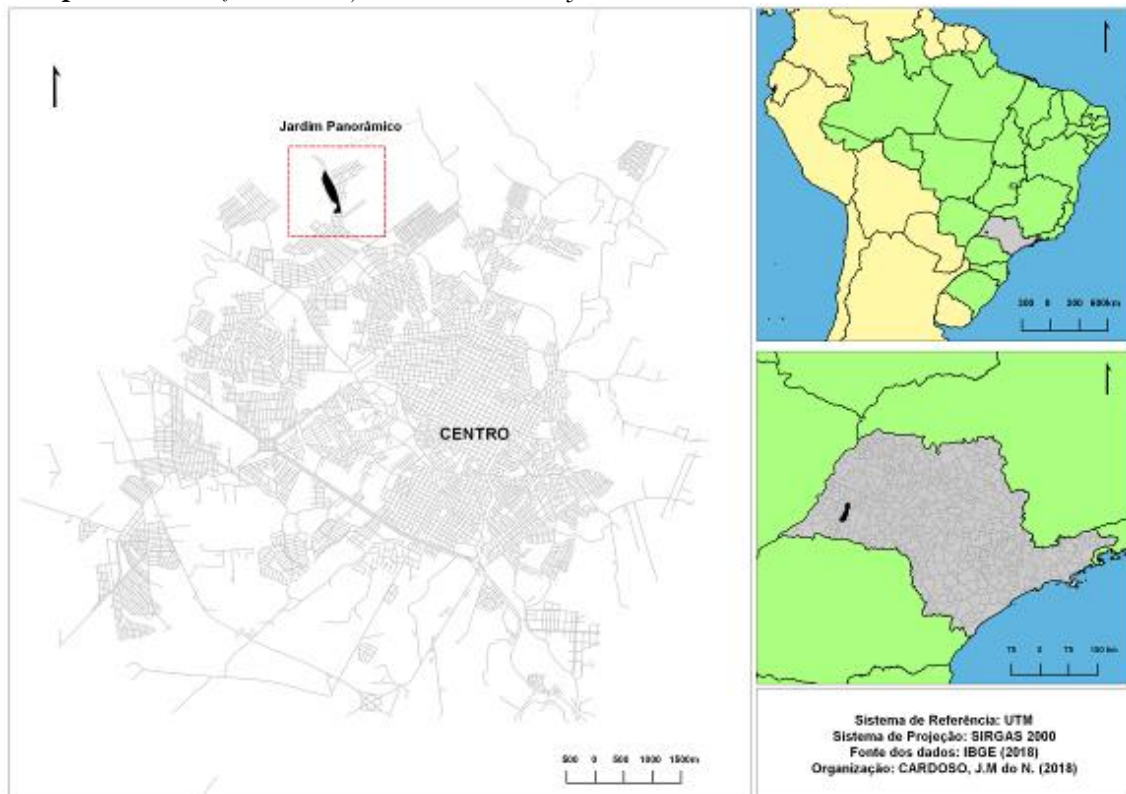
Quadro 1: Fotos do Conjunto Habitacional Jardim Panorâmico na sua entrega.



Fonte: Prefeitura Municipal de Presidente Prudente (2013).

Sendo o segundo conjunto habitacional entregue na cidade (em 2013 há a entrega do Conjunto Habitacional Residencial Tapajós), o Jardim Panorâmico se encaixa na lógica de implantação de um conjunto destinado a famílias de baixa renda na parte mais periférica de Presidente Prudente/SP, conforme o Mapa 1 apresenta:

Mapa 1: Localização do Conjunto Habitacional Jardim Panorâmico em Presidente Prudente/SP.

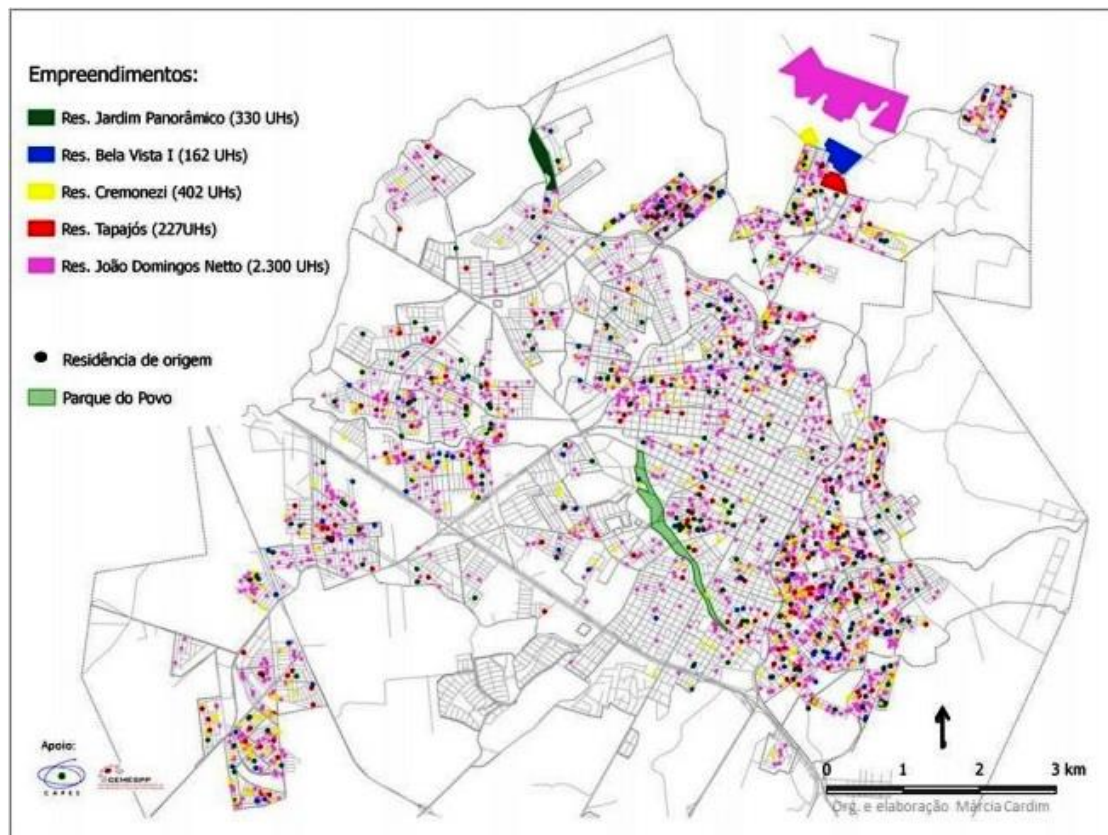


Fonte: Elaboração: João Marcos do Nascimento Cardoso
Organização: Felipe César Augusto Silgueiro dos Santos (2018).

Através do mapa é possível perceber que o Jardim Panorâmico apresenta uma localização distante do centro de Presidente Prudente/SP, conforme já apresentamos inicialmente, o que denota a intencionalidade de fixar diferentes pessoas em uma área que ainda não possui uma estrutura adequada de comércios e serviços.

A Figura 4 apresenta o local de origem das famílias que foram sorteadas para terem uma habitação através do PMCMV:

Figura 4: Origem das famílias beneficiadas pelo PMCMV faixa 1 em Presidente Prudente/SP. 2015.



Fonte: Extraído de Carvalho (2017).

Pela Figura 4 é possível observarmos que muitas das famílias que atualmente residem no Conjunto Habitacional Jardim Panorâmico são oriundas de diferentes porções de Presidente Prudente/SP, tanto da parte leste como de áreas até mais próximas do próprio conjunto habitacional.

É importante destacar que, muitas famílias que hoje moram no Conjunto Habitacional Jardim Panorâmico residiam em locais próximos ao centro principal da cidade, onde possuíam a oportunidade de ter acesso a bens e serviços, porém, preferiram residir em um conjunto habitacional que os livrasse do aluguel e pudesse ser pago em prestações em longo prazo.

Esta possibilidade de poder economizar em um aluguel alto, em prol de uma prestação de valor baixo, em um pagamento em longo prazo, permitiu que alguns moradores fizessem suas reformas nas habitações, buscando uma qualidade em morar em um conjunto habitacional.

Entretanto, essa qualidade é pautada no afastamento mediante a construção de grandes muros e na presença de grades fechadas, buscando um distanciamento com o externo a habitação, conforme o Quadro 2 apresenta:

Quadro 2: Habitações com reformas realizadas pelos moradores.



Fonte: O autor (2018).

Pelo Quadro 2 é possível verificar que as reformas realizadas pelos moradores possuem a característica de manter a habitação totalmente fechada para a visão de fora dela, fazendo com que a privacidade do morador seja totalmente preservada. Tal atitude é salientada por Lín don (2006, p. 28) quando a autora destaca a presença de “casas búnker” frente a uma urbanização difusa e fragmentada:

“La casa búnker contribuye de muchas formas a la deconstrucción de la ciudad en tanto contacto imprevisto con el otro, experiencias de lo heterogéneo, lo inesperado y diverso. Pero tal deconstrucción no atenta contra las formas espaciales propias, sino contra las formas de apropiárselas y vivirlas. Sin duda, esta resemantización de la casa no lleva consigo la desaparición de las calles ni de otros espacios públicos, menos aun se destruyen las proximidades físicas entre casas.”

Ao destacar sobre a “casa búnker” a autora ressalta que este modelo afasta a população dos espaços públicos, do contato com o seu vizinho e até mesmo da relação com o mundo exterior, fazendo com que a população se isole totalmente, o que é refletido na habitação.

Esta perspectiva está pautada na questão de que a habitação passa por um processo de aceitação pelo seu novo morador, no qual, ele irá molda-la de acordo com as

suas pretensões. Tal ponto está ligado ao fato de quê a habitação agora é a sua “casa”, que sintetiza e condensa a ótica de vivência do morador, que opta por se fechar em seu universo particular, do que socializar com o mundo externo (LINDON, 2005).

Algumas habitações apresentam reformas que modificam totalmente a tipologia inicialmente entregue pelo PMCMV, conforme visto no Quadro 1. Através do Quadro 3 é possível constatarmos como as habitações estão mais modificadas do que quando foram entregues aos moradores:

Quadro 3: Habitações sociais diferentes da tipologia de entrega.



Fonte: O autor (2018).

Pelo Quadro 3 é possível verificarmos um padrão de construção bem diferente do inicialmente entregue, o que demonstra um processo de diferenciação dos moradores do Conjunto Habitacional Jardim Panorâmico para com o restante, que ou realizou pequenas reformas ou ainda mantém a habitação conforme foi entregue pela Prefeitura Municipal, mediante parceira com a CEF.

Pelo exposto, foi possível verificar que o Conjunto Habitacional Jardim Panorâmico está bem diferente de quando foi entregue no ano de 2014, com muitas das habitações reformadas pelos seus moradores. Muitas dessas reformas destacam características de preservação da individualidade ou mesmo a manutenção da garantia de segurança, já que em boa parte há presença de muros altos e portões totalmente fechados.

Essa opção pelo isolamento total é um ponto preocupante no tocante ao uso que as pessoas devem fazer, por exemplo, dos espaços públicos e da interatividade que é limitada por este distanciamento com o outro.

A origem das famílias que habitam o Conjunto Habitacional Jardim Panorâmico também merece destaque, já que elas são oriundas de áreas que possuíam um acesso a serviços e aos comércios, mas preferiram pagar uma prestação menor da sua residência, do que continuar vivendo de aluguel.

Sendo assim, consideramos que o conjunto estudado reflete muito bem as intencionalidades que o PMCMV possuía para as cidades brasileiras, neste caso para as médias, através de uma atuação via mercado em conjunto com as prefeituras, onde podemos observar o surgimento de conjuntos habitacionais com características cada vez mais heterogêneas, com reformas estruturais bem diferentes, em um contexto de homogeneidade de renda, considerando que todos possuem ganhos permitidos para a faixa em que estão inseridos no programa habitacional.

Conclusões

As políticas habitacionais surgem como alternativa para a contenção do déficit habitacional, questão que no Brasil existe desde a institucionalização deste projeto, com os IAP'S e a FCP. Com produções que ultrapassam os milhões de habitações em várias cidades brasileiras, ainda estamos longe de ter o déficit superado, que a cada ano se apresenta com números acima de média, fazendo com que a política habitacional brasileira precise ser repensada.

O cenário poderia ter sido diferente através da conquista da presidência nacional mediante um partido de base de esquerda, que personificava em seu candidato a vitória dos mais pobres, onde a possibilidade de investimento em projetos sociais seria de maior amplitude, priorizando as classes de menor poder aquisitivo.

A manutenção deste poder da esquerda após dois mandatos de Luís Inácio Lula da Silva ganhou força maior através da eleição de uma mulher, a presidente Dilma Vana Rousseff, que procurou manter as ideologias existentes nos dois mandatos anteriores.

De fato, o governo petista realmente buscou inserir a população em um circuito de consumo de bens, garantindo acessos que antes eram limitados, como por exemplo, ao ensino superior, tanto público quanto privado, investimentos na qualificação profissional, distribuição de renda e na efetivação de políticas de saúde e educação, entre outras atividades.

Vale destacar a criação do Ministério das Cidades, que surge como primeiro ministério totalmente dedicado a compreender e atuar nas cidades brasileiras. Neste ponto, vale destacar os avanços apresentados nas cidades médias, que ampliaram seu protagonismo na malha urbana brasileira nos últimos anos, aproveitando dos investimentos federais.

Assim como o MCidades, a implantação do PAC como projeto de investimento em vários setores infraestruturais no país também representou um diferencial com relação aos governos anteriores, já que os bilhões destinados a setores como o da construção civil, visava impulsionar não só o setor como a economia nacional.

Desses investimentos, o setor habitacional foi contemplado, já que os projetos para ele vinham sendo elaborados desde o início do Governo Lula, através do Projeto Moradia, e teve no PMCMV sua realização no ano de 2009, como forma também de combater a crise internacional que estava posta no ano de 2008.

A produção de mais de 1 milhão de habitações sociais como meta inicial tanto da fase 1 e da fase 2 do PMCMV aparece como uma perspectiva positiva para a efetivação do projeto habitacional, ainda mais sendo que tal visão era tida como audaciosa pela mídia e pelos opositores do governo.

Para isso, o governo Lula buscou aproximar-se do setor imobiliário privado, dando autonomia para que ele atuasse na concepção das habitações sociais, onde a produção habitacional poderia suprimir as demandas que o governo possuía para sua efetivação com relação ao projeto PMCMV.

Com isso, temos a presença do mercado imobiliário na produção habitacional, o que contribuirá para a formação do conceito de habitação social de mercado, onde, a habitação é tratada como objeto de rentabilidade para as construtoras e imobiliárias, representando uma nova visão no que se refere ao consumo, não mais de bens e produtos, mas agora da habitação.

Com o PMCMV, o mercado soube devidamente como atuar de forma a expandir seus lucros mediante a venda de habitações sociais, construindo-as em locais periféricos e com valores de terra abaixo do mercado, reforçando questões como o distanciamento do centro da cidade, sem ofertar as ferramentas necessárias de locomoção do mesmo.

Além disso, o mercado lidou muito bem com esta questão da habitação social para com os seus contemplados (tratamento dado a quem obtinha uma habitação pelo

PMCMV), fazendo com que estes tivessem a ideia de que, morar em locais distantes do centro com pouca infraestrutura entregue e com outras demandas necessárias fosse interessante, já que, o sonho do morador de ter uma habitação própria de baixa prestação era muito mais vantajoso do que continuar pagando altos valores de aluguel, mesmo que a casa de aluguel fosse mais bem localizada.

Deste modo, surge o conceito de habitação social de mercado, pois, ela era vendida com o ideário de garantia de moradia adequada, mesmo com uma infinidade de demandas que ainda faltavam para garantir esse objetivo. Assim, caberia aos moradores realizarem suas próprias reformas como segurança e a valorização da sua nova moradia, sendo as reformas muito mais excludentes e distantes, conforme pudemos ver no Conjunto Habitacional Jardim Panorâmico.

Disso, decorre questões como as intencionalidades dos agentes imobiliários, que ganham destaque devido a sua atuação como intermediadores de localização desses conjuntos habitacionais, reforçando questões de fragmentação e segregação socioespacial, além das indagações voltadas à mobilidade urbana, trazendo novas questões e novos debates referentes a produção do espaço urbano.

Portanto, o conceito de habitação social de mercado surge como forma de compreensão do atual modelo habitacional vigente no Brasil, preconizando uma participação pública em conjunto com o setor privado, visando assegurar a qualidade habitacional para os moradores que fossem beneficiados com uma dessas habitações sociais, apresentando uma nova forma de compreender a política habitacional brasileira, possibilitando novas frentes de entendimento.

Referências

Médias de Londrina/PR e Maringá/PR. **Espaço Aberto**, PPGG - UFRJ, V. 5, N.1, p. 95-119, 2015.

AZEVEDO, Sérgio e ANDRADE, Luís Aureliano Gama. Habitação e populismo: a Fundação da Casa Popular. In: AZEVEDO, Sérgio e ANDRADE, Luís Aureliano Gama. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, p. 1-20.

BARON, Cristina Maria Perissinotto. A produção da habitação e os Conjuntos Habitacionais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAP'S. **Revista Tópos**, v.5, 2011, p. 102 – 126.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: O problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982, p. 37-70.

CAMPOS, Pedro Abramo. A dinâmica imobiliária: Elementos para o entendimento da espacialidade urbana. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, ano III, n. especial, dez. 1989. Rio de Janeiro: UFRJ, 1989, p. 47 – 70.

CARDOSO, Aduino Lucio. Habitação de Interesse Social: Política Ou Mercado? Reflexos Sobre A Construção Do Espaço Metropolitano. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. 14. ; 2011. Rio de Janeiro/RJ. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro/RJ: 2011. Disponível em: http://www.observatoriodasmegacidades.net/download/adauto_cardoso.pdf Acesso em 26. jan. 2018.

CARVALHO, Márcia Cardim. Mobilidade residencial de famílias de baixa renda e estruturação interna da cidade. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. 17. ; 2017. São Paulo/SP. **Anais eletrônicos...** São Paulo: 2017. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sesoes_Tematicas/ST%205/ST%205.3/ST%205.3-03.pdf Acesso em: 27. Jan. 2018.

COIMBRA, Aline Fernanda. A produção habitacional em cidades médias paulistas: entre o estado e o mercado. In: Encontro Nacional da Associação de Pós – Graduação e Pesquisa em Geografia. 12.; 2017. Porto Alegre/RS. **Anais eletrônicos...** Porto Alegre/RS: 2017. Disponível em: <http://www.enanpege.ggf.br/2017/anais/arquivos/GT%2028/1533.pdf> Acesso em 27. jan. 2018.

COIMBRA, Aline Fernanda. O Programa Minha Casa Minha Vida em cidades médias: um debate sobre a política pública. In: Encontro Nacional da Associação de Pós – Graduação e Pesquisa em Geografia. 11. ; 2015. Presidente Prudente/SP. **Anais eletrônicos...** Presidente Prudente/SP: 2015. Disponível em: <http://www.enanpege.ggf.br/2015/anais/arquivos/12/395.pdf> Acesso em: 27. jan. 2018.

FERNANDES, Sílvia Aparecida de Sousa. **Políticas públicas de habitação popular: Os papéis da Companhia Habitacional Regional de Ribeirão Preto – COHAB RP no desenvolvimento urbano**. **DIALOGUS**, Ribeirão Preto/SP, v.1, n.2, p.43-63, 2006.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

LINDON, Alicia. La casa bunker y la deconstrucción de la ciudad. **Revista Liminar: Estudios sociales y humanísticos**. V. 4, nº 2, ano 4, p. 18 – 35. 2006.

LINDON, Alicia. El mito de la casa propia y las formas de habitar. **Scripta Nova**. Vol. IX. N. 194 (20), ago 2005.

MACEDO, Suzana Carolina dos Santos Dutra. Cidadania e habitação social de mercado: Manutenção De Uma Ordem Excludente Do Direito À Cidade. In: Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. 1. ; 2015. Brasília/DF. **Anais eletrônicos...** Brasília/DF. 2015. Disponível em: http://www.anepcp.org.br/redactor_data/20161128181149_st_02_susana_carolina_dos_santos.pdf Acesso em: 26. jan. 2018.

MELAZZO, Everaldo Santos. Interações, combinações e sinergias: produção do espaço urbano, dinâmicas imobiliárias e o Programa Minha Casa, Minha Vida em cidades médias brasileiras. In: BELLET C. **Urbanizacion, produccion y consumo em ciudades medias.** Presidente Prudente e Lleida. Universitat de Lleida. 2015. p. 373 – 396.

MRV Engenharia. **Parque Príncipe das Astúrias.** 2014. Disponível em: http://www.mudeipromeumrv.com.br/imoveis/parque_pr%C3%ADncipe_de_ast%C3%BARIAS Acesso em 06 de maio de 2019.

PEQUENO Renato e ROSA Sara Vieira. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa, Minha Vida em Fortaleza. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z. ; RUFINO, M. B. C. **Minha Casa... E a Cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 131-164.

RISEK, Cibele Saliba et al. Viver na cidade, fazer cidade, esperar cidade. Inserções urbanas e o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades: incursões etnográficas. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. **Minha Casa... E a Cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 289 – 322.

SANTOS, Felipe César Augusto Silgueiro. **Espaço, Tempo e Contradições: Do Banco Nacional de Habitação ao Programa “Minha Casa, Minha Vida” em Presidente Prudente/SP.** 2016 a. 124 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Presidente Prudente – SP. 2016

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado: A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro.** 2012. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo. São Carlos/SP.

SILVA, Bruno Leonardo Barcella. Produção imobiliária e produção do espaço urbano em cidades médias: uma análise para além da escala da cidade. In: Encontro Nacional da Associação de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia. 12.; 2017. Porto Alegre/RS. **Anais eletrônicos...** Porto Alegre/RS: 2017. Disponível em: <http://www.enanpege.ggf.br/2017/anais/arquivos/GT%2008/521.pdf> Acesso em: 27. jan. 2018.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Segregação socioespacial e centralidade urbana. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida, CORRÊA, Roberto Lobato, PINTAUDI, Silvana

Maria. **A cidade contemporânea: segregação espacial.** São Paulo: Editora Contexto, 2016, p. 61 – 93.

Sobre o autor

Felipe César Augusto Silgueiro dos Santos

Mestrando do Programa de Pós-graduação em Geografia pela FCT UNESP - Campus de Presidente Prudente/SP. Licenciado e estudante de bacharelado da Faculdade de Ciência e Tecnologia Universidade Estadual Paulista (UNESP) de Presidente Prudente - SP. Integrante dos grupos de pesquisa GASPERR (Grupo de Pesquisa de Produção do Espaço e Redefinições Regionais) e CEMESPP (Centro de Estudos e de Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Públicas).

Como citar este artigo

SANTOS, F. C. A. S. A habitação social de mercado em cidades médias: uma reflexão a partir do conjunto habitacional Jardim Panorâmico em Presidente Prudente/SP. **Revista Geografia em Atos (GeoAtos online)**, n. 14, v. 7, p. 74-98, 2019.

Recebido em: 2019-01-15

Devolvido para correções em: 2019-02-18

Aceito em: 2019-11-18