

## POIÍTICAS DE ESTADO

### F A QUESTÃO DA MORADIA EM PRESIDENTE PRUDENTE\*

Silvia Aparecida de Sousa\*\*

Discutir a questão da moradia e sua produção pelo Estado no atual estágio do capitalismo exige, a princípio, uma discussão do momento em que se relacionam, para mais tarde desvendar-se o verdadeiro caráter/papel que o Estado assume, não só com o financiamento e produção da casa, como também de outros bens de consumo coletivos

Afinal, a participação do Estado na produção de moradia não ocorre somente de forma direta, com o financiamento e produção de unidades habitacionais, mas também de maneira indireta, através da implementação dos bens de consumo coletivos, beneficiando algumas áreas da cidade, em detrimento de outras. Este caráter segregacionista das ações do Estado repete-se em vários níveis, como veremos mais adiante.

É especialmente na fase do capitalismo monopolista que a produção dos bens de consumo coletivos (como transporte, escolas, hospitais) são indispensáveis à reprodução do capital. Estabelecem-se novas relações de produção e circulação que exigem investimentos em setores como transporte e informações. Desenvolvem-se novos setores da economia, como por exemplo o setor bancário/financeiro.

LOJKINE discute esta questão. Para ele, cabe ao Estado o provimento dos bens de consumo coletivos, já que são "despesas sem retorno" do ponto de vista do capital, e são necessárias para garantir esta reprodução. Entretanto, a distribuição destes bens é desigual, já que a "intervenção sistemática e generalizada do Estado é em favor da acumulação monopolista" (1982:164).

A moradia, embora seja um bem de consumo individual, também é indispensável à reprodução da força de trabalho e acaba sendo paga individualmente pelo dinheiro recebido por trabalho executado. Na medida em que a remuneração pelo trabalho não é suficiente para a aquisição deste bem, o Estado também assume sua produção, inserindo-a na lógica do mercado financeiro e imobiliário, deslocando as relações sociais para relações entre vendedores/compradores, relações estas que acabam por segregar parcelas

\* Este texto é um resumo do trabalho final de graduação apresentado ao Departamento de Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia para obtenção do título de bacharel em Geografia.

\*\* Mestranda em Geografia FCT/UNESP

significativas da população.

O Poder Público Municipal, com a execução das várias políticas públicas em nível local, reforça a segregação espacial, como por exemplo com o direcionamento dos bens de consumo coletivos, infra-estruturas urbanas e produção de moradia em bairros cada vez mais periféricos.

Em Presidente Prudente, a participação do Poder Público Municipal na produção de moradia ocorre de maneira direta, na solicitação de financiamentos Federais e Estaduais ou mesmo com a implementação de programas municipais. Os financiamentos entretanto, não resolvem estas questões e acabam muitas vezes agravando-as, já que apenas algumas, das diversas frações da sociedade que vivenciam esta problemática, a amenizam, deixando de pagar aluguel para pagar as prestações da casa própria. Em contrapartida, na maioria das vezes isto implica em deslocamentos para áreas mais distantes e desconexas da cidade, que resulta em problemas de outras ordens. Os segmentos sociais de menor poder aquisitivo, só têm acesso a programas habitacionais com menores custos do tipo construção por mutirão e lotes urbanizados, permanecendo, em sua maioria, nas áreas de ocupação clandestina, sem regularização do uso e ocupação do lote.

## PRESIDENTE PRUDENTE E O PODER PÚBLICO MUNICIPAL

### O Crescimento da Cidade

Presidente Prudente é um município do oeste do Estado de São Paulo, onde a ocupação do solo rural é feita predominantemente pela pecuária de corte, com base em uma estrutura fundiária de grandes propriedades e acentuadamente concentrada. Esta estrutura é resultado do tipo de ocupação que se verifica em todo o Oeste Paulista, cujo fator de propulsão foi a expansão da economia cafeeira no início do século. A característica fundiária se repete quando analisada a estrutura urbana de Presidente Prudente. Considerada o último centro de porte médio do Oeste paulista, até a divisa com os Estados de Mato Grosso do Sul e Paraná, possui grande volume de atividades comerciais, serviços e pequenas indústrias onde se destacam os setores de alimentos, metalúrgico e calçados (SPOSITO:1985/86).

No período compreendido entre 1928 e 1959, há uma forte participação do Estado - Estadual e Federal - nas decisões tomadas na cidade. Em nível nacional, o período é marcado pelo populismo assistencialista,

expresso no governo de Getúlio Vargas. Localmente esta característica se repete, com a ausência do povo nas decisões políticas<sup>(1)</sup>

A década de 50, em Presidente Prudente, é marcada pelo início da utilização do sistema de promoção imobiliária, para a implantação dos loteamentos. Até então, a ocupação dava-se de forma não mercantil, os proprietários dos terrenos construíam residências ou prédios comerciais sem o objetivo de comercialização e sim para uso próprio. No sistema de promoção imobiliária, o parcelamento do solo, sua comercialização e muitas vezes até a construção do imóvel são realizadas pelo incorporador, a quem cabe a maior parcela de lucro, o que permite a capitalização e novos investimentos, de acordo com as determinações do mercado imobiliário. Este, destina-se a segmentos sociais cuja renda permita o pagamento do valor a mais, o lucro do incorporador.

O que caracteriza a segunda metade da década de 60 é a transição de um poder político local populista para um poder gerencial com ênfase aos aspectos administrativos. Como resultado deste governo há a regularização de lotes e loteamentos que vai imprimir à estrutura urbana um caráter de irregularidade.

Estas mudanças são mais consideráveis a partir de 1972 com uma participação mais marcante do Poder Público Municipal<sup>(2)</sup>. O governo de Walter Lemes Soares garante a fusão do público/privado, o chamado populismo moderno. Há o direcionamento, dos investimentos para certos setores da cidade, predominantemente em direção ao Oeste e sul, garantindo áreas como reserva de valor. Outros fatores contribuem para este direcionamento como por exemplo a existência do centro comercial a Oeste, pois valoriza as áreas próximas e atrai a ação dos incorporadores imobiliários e a declividade bastante acentuada da porção Leste da cidade que se manteve também como reserva de valor.

O estudo do processo de produção da cidade permite visualizar o papel fundamental do Poder Público Municipal na orientação deste crescimento, atuando de maneira direta com a regulamentação dos loteamentos e implementação da infra-estrutura e equipamentos urbanos necessários, que

(1) As questões aqui pontuadas sobre as administrações municipais já foram trabalhadas por SPOSITO:1990.

(2) Cabe aqui, uma breve discussão sobre poder político, público e econômico locais, já que esta expressão será utilizada ao longo de todo o trabalho. Segundo DANIEL (1989), "o poder político local - cujos lugares de exercícios consistem no Governo e Administração local e Câmara Municipal - corresponde a uma esfera do Estado capitalista" (p. 26). Assim, Poder Público Municipal e Poder Político Local são entendidos como sinônimos e é desta forma que o utilizaremos ao longo do trabalho.

beneficiam alguns empreendedores e proprietários de certos setores da cidade. Garante-se assim, em nível local, as condições de reprodução da força de trabalho, para que num âmbito maior, o do Estado-Nação, viabilize-se a acumulação de capital e dominação por parte de alguns grupos econômicos.

O poder econômico local<sup>(3)</sup>, por sua vez, participa deste processo em duas vertentes: com a viabilização de lucros atrelados à produção dos meios de consumo coletivos, que beneficiam as empresas do setor de construção civil, com obras e serviços urbanos e com a utilização do mecanismo de implantação de loteamentos em áreas periféricas, mantendo algumas áreas como reserva de valor, mecanismo viabilizador da especulação imobiliária, com a elevação do preço do solo nas áreas intermediárias. Ambos precisam da aprovação e destinação de recursos do Poder Público Municipal, estabelecendo assim uma relação de dependência Poder Público/Poder Econômico, constituindo uma relação de "troca de favores", que se realiza em outros níveis que não apenas o municipal.

O exercício destes poderes apresenta diferenciações, resultado das políticas Estaduais e Federais - pois possuem apenas autonomia relativa - e mesmo da relação poder econômico/administração pública, onde pode prevalecer um ou outro poder.

#### A questão da moradia na cidade

Embora a moradia seja um bem indispensável à vida, e garanta a reprodução da força de trabalho, além do sistema produtivo quando utilizado para outros fins que não o residencial, o solo urbano não é de propriedade de todos os segmentos sociais e sim daqueles que detêm a propriedade ou podem pagar por ele. Aqueles que não têm acesso à terra, especificamente para uso residencial, resta apenas construir suas casas em loteamentos clandestinos e áreas favelizadas ou procurarem formas alternativas de morar. Neste sentido, a renda fundiária reflete a distribuição da renda monetária.

Ao Poder Público Municipal cabe garantir a reprodução do capital em nível local. Investe assim na produção de moradia, com financiamentos federais e estaduais, em parte para garantir esta reprodução e concebendo-a como mercadoria que deve ser produzida e comercializada

(3) O poder econômico local, corresponde ao "conjunto dos setores capitalistas cuja lucratividade depende dessas ações de regulamentação e de produção, levadas a efeito pelo poder político local. Tais setores buscam influenciar as decisões políticas municipais com o intuito de maximizar lucros e viabilizar a reprodução do capital" (DANIEL, 1989:29).

segundo a ótica do mercado. Desta forma muitos segmentos sociais permanecem sem ter acesso à moradia, pois as condições de emprego e remuneração pelo trabalho não são suficientes para sua inserção no mercado.

Para se ter uma idéia geral da concentração de terras em mãos de alguns proprietários na cidade de Presidente Prudente, utilizaremos alguns dados apresentados por SPOSITO (1990):

"No grupo de dois terrenos por proprietário, onde começou a inferir imediatamente a possibilidade de especulação com o solo, 1337 proprietários possuem 2674 terrenos; os proprietários correspondem a 12,08% do total, possuindo 13,14% dos terrenos vazios e 8,75% da área da cidade. À medida que os grupos se ampliam (3 a 5 terrenos; 6 a 10; etc.), diminuiu o número de proprietários e aumenta o número de terrenos correspondentes; as áreas concernentes aos grupos variam bastante, porque a partir do grupo de 21 terrenos acima, começam a aparecer proprietários de glebas loteáveis internas ao perímetro urbano, alguns dos quais são empresas ligadas diretamente ao comércio de terras." (p.132)

Este eixo de expansão urbana, com concentração de terras sob a forma de propriedade privada, encontrou respaldo da administração pública no período 1977 a 1982, com a primeira administração de Paulo Constantino, que se caracterizou pelo estilo empresarial com direcionamento dos investimentos públicos para alguns setores da cidade como base para a concentração da propriedade privada da terra. Em 1980 Paulo Constantino se afasta e deixa no cargo o vice prefeito Benedito Aparecido Pereira do Lago, o "Ditão".

Nesta administração é construído o primeiro conjunto habitacional com recursos federais via BNH/COHAB em Presidente Prudente, o Conjunto Habitacional "Bartholomeu Bueno de Miranda", implementado pela COHAB BAURU, com 1017 unidades. Localizado na porção oeste da cidade, no período de sua implantação, em 1978, a área do projeto não estava conectada à malha urbana compacta da cidade, apresentando grandes vazios que permitiram uma ocupação posterior(4). Nas imediações do conjunto e em áreas ainda mais periféricas foram criados novos loteamentos e conjuntos habitacionais no decorrer das décadas de 80 e 90, que contaram com financiamentos do Governo Federal e Estadual: as unidades habitacionais do "Parque Cedral" e o Conjunto Habitacional "Jardim Jequitibás", construídos a partir do Programa Nosso Teto,

(4) Antes dele, foram construídos dois conjuntos habitacionais nos bairros São Judas Tadeu e Jardim Bongiovani, por iniciativa privada, através da Poupança Continental. Não há documentos destes projetos na Prefeitura Municipal, o que prejudicou a informação e análise dos mesmos. Não há informações sobre a existência de financiamentos via BNH para estes conjuntos.

e os conjuntos habitacionais "Cidade 2000" e "Jardim Mediterrâneo" na década de 80. Na década de 90, foram implementados os conjuntos habitacionais "Jardim Santa Paula" e "Jardim Jequitibás II" (FIGURA 01)

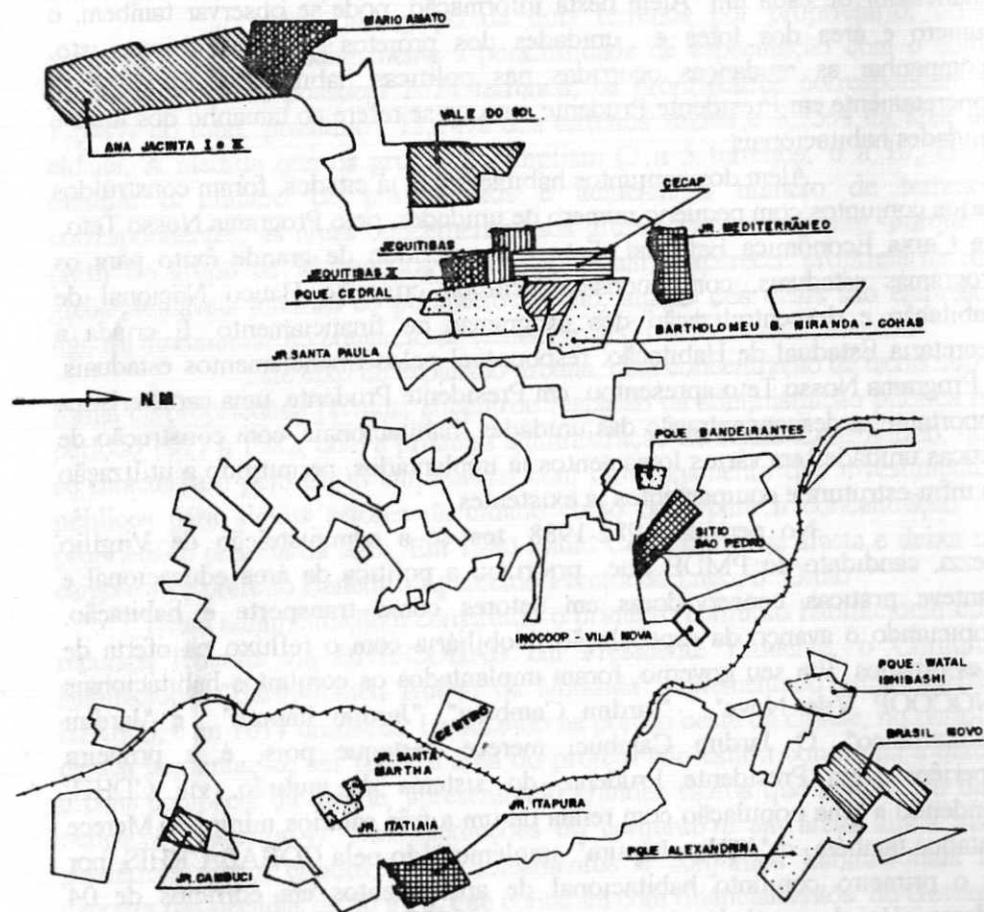
A periodização pode ser verificada no QUADROS 01a e 01b, que mostra os 21 conjuntos habitacionais de Presidente Prudente, cadastrados na Prefeitura Municipal, com o ano de implantação dos mesmos e órgão financiador de cada um. Além desta informação, pode-se observar também, o número e área dos lotes e unidades dos projetos. É possível com isto, acompanhar as mudanças ocorridas nas políticas habitacionais no Brasil, concretamente em Presidente Prudente, no que se refere ao tamanho dos lotes e unidades habitacionais.

Além dos conjuntos habitacionais já citados, foram construídos vários conjuntos com pequeno número de unidades, pelo Programa Nosso Teto, via Caixa Econômica Estadual. Este é um período de grande êxito para os programas estaduais, como consequência da crise do Banco Nacional de Habitação e descentralização dos programas de financiamento. É criada a Secretaria Estadual de Habitação, responsável pelos financiamentos estaduais. O Programa Nosso Teto apresentou, em Presidente Prudente, uma característica importante a desconcentração das unidades habitacionais, com construção de poucas unidades em vários loteamentos já implantados, permitindo a utilização da infra-estrutura e equipamentos já existentes.

No período 1982-1988, tem-se a administração de Virgílio Tiezzi, candidato do PMDB que priorizou a política da área educacional e manteve práticas conservadoras em setores como transporte e habitação, propiciando o avanço da especulação imobiliária com o refluxo na oferta de lotes urbanos. Em seu governo, foram implantados os conjuntos habitacionais "INOCOOP Vila Nova", "Jardim Cambuci", "Jardim Itapura" e "Jardim Mediterrâneo". O Jardim Cambuci merece destaque pois, é a primeira experiência em Presidente Prudente do sistema de mutirão, via CDHU, atendendo a uma população com renda de um a três salários mínimos. Merece destaque também o "Jardim Itapura", implementado pela COHAB/CRHIS, por ser o primeiro conjunto habitacional de apartamentos em edifícios de 04 andares, além das unidades do tipo casa. Pertence ao programa PROHAP, com 57 unidades do tipo casa e 343 apartamentos, que atendem uma população com renda superior a cinco salários mínimos, para as casas e 7,5 salários mínimos para os apartamentos.

Em 1988 Paulo Constantino foi reeleito, assumindo em 1989. Neste segundo exercício administrativo, seu discurso veio no sentido de priorizar a questão, iria "solucionar o problema habitacional". Para atingir tal

**FIGURA 1** LOCALIZAÇÃO E ANO DE IMPLANTAÇÃO  
CONJUNTOS HABITACIONAIS  
PRESIDENTE PRUDENTE - 1992



LEGENDA - (DATA DE APROVAÇÃO)



0 500 1.000  
ESCALA GRÁFICA

Fonte: Pref. Municipal de  
Pres. Prudente  
Org: SILVIA APARECIDA  
DE SOUSA  
Des: MARIA S A BOTTI

QUADRO 1. a

NOME	Data da aprovação	Nº de Lotes	Área Lotes padrão (m <sup>2</sup> )	Número de Unidades	Área das unid. (m <sup>2</sup> )	Agente Promotor
Parque Alexandrina	06/05/80	90	200,0	90	50,00	Nosso Teto Construtora York
Jardim Santa Martha	06/05/80	17	162,0	17	50,00	Prudenco Nosso Teto
Jardim Itatiaia	06/05/80	20	200,0	20	50,00	Prudenco Nosso Teto
Parque Bandeirantes	06/05/80	14	220,0	14	50,00	Prudenco Nosso Teto
Parque Cedral	06/05/80	82	200,0	82	50,00	Prudenco Nosso Teto
Pq. Watal Ishibashi	06/05/80	42	200,0	42	50,00	Prudenco Nosso Teto
Bartholomeu B. Miranda	29/07/80	1025	200,0	1017	33,75 41,86 48,50	COHAB BAURU
Jardim Jequitibás	26/08/81	414	200,0	414	50,00	Prudenco Nosso Teto
CECAP	20/12/82	733	190,0 200,0	733	38,43 50,82	CODESPAULO
INOCOOP Vila Nova	31/03/82	180	250,0	180	39,53	INOCOOP/Coop. Hab. Ouro Fino
Jardim Itapura	1987	390	32,8- ap 170,4- c	343-ap 57-c	40,28	COHAB/CRHIS
Jardim Mediterrâneo	30/11/87	146	170,0	146	40,28	COHAB/CRHIS
Jardim Santa Paula	20/06/88	74	178,5	74	28,94	COHAB/CRHIS
Jardim Vale do Sol	14/12/90	183	170,0	183	40,28	COHAB/CRHIS
Brasil Novo	18/04/90	2098 a	135,0	250	28,94	CDHU Desapropriado em 26/06/89
Jardim Cambuci	06/06/90	80	150,0	80	48,02	CDH

objetivo, apresentava como proposta de governo a construção de 4000 unidades habitacionais - com financiamentos federais e Estaduais - e eliminação das favelas em Presidente Prudente.

Esta proposta teve seus desdobramentos. Em termos numéricos, a produção de unidades habitacionais superou as expectativas de campanha. Foram construídas 4231 unidades habitacionais (TABELA 01) e 772 famílias participaram do Programa de Desfavelamento/Lotes Urbanizados. Porém, a questão não está resolvida. Não são questionados os fatores que a geram, além do que estas práticas reforçam a política segregacionista de produção da cidade.

Tais programas, inserem a questão da moradia na lógica do mercado, entendendo que, para solucionar o que se apresenta como um problema, bastaria a produção de unidades em número suficiente para atender à demanda. Na verdade, a oferta ocorre na proporção das famílias que possam pagar as parcelas do financiamento, desde que não impliquem em graves consequências ao mercado imobiliário.

TABELA 01

TOTAL DE UNIDADES HABITACIONAIS FINANCIADAS NA CIDADE POR PERÍODO DE IMPLANTAÇÃO

ANO	No. DE UNIDADES	%	ADMINISTRAÇÃO*
1980	1282	17,18	Constantino
1981	414	5,54	Ditão
1982	913	12,24	Tiezzi
1987	546	7,32	Tiezzi
1988	74	1,00	Tiezzi
1990	3116	41,77	Constantino
1991	232	3,11	Constantino
1992	883	11,84	Constantino
<b>TOTAL</b>	<b>7460</b>	<b>100,00</b>	

FONTE: Prefeitura Municipal de Presidente Prudente

\*Os nomes arrolados nesta coluna correspondem aos nomes pelos quais os prefeitos municipais de cada período são popularmente conhecidos.

QUADRO 1. b

NOME	Data da aprovação	Nº de Lotes	Área lote padrão (m <sup>2</sup> )	Número de Unidades	Área (m <sup>2</sup> )	Agente Promotor
Ana Jacinta I	18/04/90	1013b	135,0	802	29,53	COHAB/CRHIS
Ana Jacinta II	18/04/90	1991c	135,0	1801	29,53	COHAB/CRHIS
Sítio São Pedro	25/05/91	232d	180,0	232	29,53 35,64	CDHU Prudenco
Jardim Jequitibás II	1992	383	175,0	383	34,51	CDHU
Mario Amato	24/02/92	500	135,0	500 e	29,53	CIESP/FIESP CDHU

a 2098 lotes, 250 casas/CDHU, 1200 Lotes Urbanizados, 203 lotes comerciais e 145 lotes industriais

b 802 lotes residenciais, 45 lotes comerciais, 166 núcleos industriais não poluentes.

c 190 lotes urbanizados e 1801 lotes residenciais.

d 202 unidades CDHU e 30 Prefeitura Municipal.

e 103 unidades CDHU 397 COHAB/CRHIS.

Fonte de dados: setor de planejamento da Prefeitura Municipal de Presidente Prudente SP

Comparando-se o número de domicílios residenciais existentes em Presidente Prudente (ocupados ou não) no ano de 1980, com as mesmas informações no ano de 1991, verifica-se um crescimento de 42,5%, em termos de produção de imóveis residenciais (TABELA 02). Destacando-se deste total as unidades habitacionais que contam com financiamentos federais, estaduais e municipais, verifica-se que em 1980, estes imóveis correspondiam a 4,1% do total na cidade, passando a representar 14,7% em 1991. Há um crescimento significativo (10,6%) num período de onze anos. Considerando-se apenas as informações sobre os imóveis com financiamento, verifica-se neste período um aumento de 413,0%, índice surpreendente, que evidencia a efetiva participação do Poder Público Municipal no crescimento e reestruturação da cidade (TABELA 03).

Esta produção vem, na verdade, estimular o setor da construção civil, garantindo um volume de produção, circulação e acúmulo do capital, especialmente em momentos de recessão econômico-financeira no país, através do pagamento da construção às construtoras no momento de sua realização e retorno dos investimentos de maneira lenta com o pagamento das parcelas do financiamento pelos mutuários. Exemplo disto é a participação de uma única empresa, a Construtora Campoy Ltda, na construção das unidades habitacionais gerenciadas pela COHAB/CRHIS de Araçatuba.

TABELA 02

TOTAL DE DOMICÍLIOS RESIDENCIAIS NA CIDADE

ANO	NÚMERO TOTAL DE DOMICÍLIOS	VARIAÇÃO %
1980	31475	
'1991	44856	42,5

FONTE: Censo Demográfico 1980 e 1991, organizados por MELLAZZO, Everaldo Santos. (Inédito)

TABELA 03

TOTAL DE UNIDADES HABITACIONAIS FINANCIADAS NA CIDADE DE PRES. PRUDENTE

ANO	NÚMERO TOTAL DE UNIDADES	% NO TOTAL DE DOMICÍLIOS	VARIAÇÃO %
1980	1282	4,1	
1991	6577	14,7	413,0

FONTE: Prefeitura Municipal de Presidente Prudente

Os conjuntos habitacionais implementados em Presidente Prudente na segunda administração de Paulo Constantino, que contaram com financiamentos federais, via COHAB/CRHIS, e estaduais, através da CDHU, visam o atendimento de uma parcela social com rendimentos, que giram em torno de cinco salários mínimos, definidos a partir do custo final de produção do imóvel. A localização dos mesmos é invariavelmente em áreas descontínuas à cidade, distantes de serviços e equipamentos urbanos, o que exigirá a implantação de várias melhorias urbanas. Além disso, os projetos concentram grande número de unidades, provocando uma redistribuição da população e dos serviços urbanos e problemas de circulação e transporte, com a criação de novos sub-centros e a distância cada vez maior entre o local de trabalho e local de moradia.

O exemplo do Conjunto Habitacional "Ana Jacinta" é bastante ilustrativo para estas questões: apresentou problemas desde o seu projeto. Além da distância e ocupação em descontínuo, não respeita a lei estadual de preservação de mananciais e a lei municipal nº 2063/79, segundo a qual, há um limite de 150m para edificações nas proximidades do Rio Santo Anastácio e seus afluentes por ser a principal fonte de abastecimento de água de Presidente Prudente. Este conjunto habitacional, bem como o "Ana Jacinta de Oliveira" e o "Mario Amato", localizam-se às margens da Rodovia Comendador Alberto Bonfiglioli e estendem-se até as nascentes do Córrego do Cedro, um dos sub-afluentes do Rio Santo Anastácio. O não cumprimento desta lei, gerou grande polêmica e até o embargo das obras pela Curadoria do Meio Ambiente no município e realização de um parecer técnico que constatou irregularidades no projeto aprovado, em relação às obras que estavam sendo executadas.

Além das questões pontuadas é necessário resgatar outras dimensões deste processo.

A solução ao problema da moradia é concebida pelos segmentos sociais que o vivenciam, isto é, que participam dos programas de financiamento da casa própria, como doação do Poder Público Municipal. É comum se ouvir que a casa foi "ganha" deste ou daquele administrador público, o que estabelece uma relação de troca - casa por votos. Os conjuntos habitacionais com grande número de unidades, revelam ainda mais este caráter (explorado em campanhas eleitorais) e servem assim como "redutos eleitorais", na medida em que possuem elevado número de famílias/eleitores. A opção por conjuntos habitacionais com estas características é uma estratégia política com objetivo, entre outros, de arrecadar votos e popularidade, atendendo algumas necessidades imediatas de frações de classe, mas deixando a desejar em outros aspectos como por exemplo o padrão de construção e confortabilidade das casas e acessibilidade aos equipamentos de uso coletivo.

A relação de mercado que se estabelece cria a necessidade da propriedade individual do imóvel, ou seja, gera um desejo coletivo de apropriação privada de um imóvel - para se morar, ou mais de um - para se apropriar da renda fundiária urbana. Este desejo, estimulado pela mídia, pelos incorporadores imobiliários e pelo Estado através de suas práticas, torna-se um referencial na sociedade. Produz "status social" na medida em que é satisfeito, mas também "segregação social" de acordo com as características do imóvel (localização, padrão de construção, etc.). No caso dos imóveis financiados, a assinatura do contrato e entrega das chaves, mesmo que simbólica, são atos de suma importância na realização daquele desejo, o que revela sua conotação ideológica. Novamente o exemplo do Conjunto Habitacional "Ana Jacinta" é ilustrativo: os mutuários assinaram no final de 1992 o contrato do financiamento e receberam a chave do imóvel, porém sua ocupação até março de 1993 não estava autorizada, pois as obras de saneamento básico (rede de captação de esgotos domésticos) exigidas não haviam sido concluídas.

Estas práticas, além de trazerem dividendos políticos diretos, permitem ao Poder Público Municipal direcionar o crescimento da cidade. Por outro lado, os segmentos sociais não atendidos por estes financiamentos ocupam áreas públicas (institucionais, lazer e de preservação hídrica) "clandestinamente", ou seja, sem a regularização da posse ou propriedade das mesmas, gerando descontentamento dos proprietários dos lotes e loteamentos vizinhos sob dois aspectos: o do não acesso às áreas, que têm caráter "público", e a desvalorização do terreno, causada pelo padrão de ocupação que se instala.

Resulta daí a necessidade do controle pelo Poder Público Municipal também destas áreas

Para tratar deste conflito, na segunda administração de Paulo Constantino foram criados os projetos de Desfavelamento e Lotes Urbanizados, que têm como característica comum a relocação de famílias e fixação das mesmas em outras áreas, em geral mais periféricas e desprovidas de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos. Destes projetos, o que tem causado maior impacto e mobilidade da população é o de desfavelamento.

Como pode ser observado na FIGURA 02, em Presidente Prudente estas áreas concentravam-se na porção Leste da cidade, onde predomina um padrão de ocupação de lotes e loteamentos com formas e tamanhos irregulares, voltados a segmentos sociais com baixa renda. Ainda assim, outras áreas localizam-se próximas a bairros com maior valorização do terreno, voltados a segmentos com rendas mais elevadas. É o caso dos Jardins "Cinqüentenário" e "Icaray". A permanência ou remoção das famílias nas áreas ocupadas estão diretamente relacionadas à sua mobilização e os encaminhamentos dados ao Projeto de Desfavelamento. Vejamos como isto ocorreu.

Aprovado em agosto de 1989, visava o atendimento de famílias cadastradas pela Prefeitura Municipal no período de março a julho de 1989, e que residiam em áreas da Prefeitura Municipal, sem regularização dos lotes. As primeiras famílias que ocupavam tais áreas, haviam sido "autorizadas" verbalmente pelo Poder Público Municipal à ocupação, o que caracteriza as práticas populistas e clientelistas do poder público em Presidente Prudente até a década de 70<sup>(5)</sup>

Os objetivos do Projeto de Desfavelamento eram a remoção das famílias das áreas de risco e regularização da propriedade após urbanização das áreas que fossem consideradas em boas condições para a moradia e sua inserção no mercado, através da compra de lotes que ocorreu nas seguintes condições: uma entrada em duas parcelas totalizando dois salários mínimos e o saldo remanescente em sessenta parcelas mensais, correspondentes a 2,31 UFMs (Unidade Fiscal do Município), totalizando 138,60 UFMs.

O projeto foi alvo de muitas discussões na Câmara Legislativa Municipal e fomentou a organização e mobilização das famílias que

(5) Parte das informações aqui apresentadas sobre o Projeto de Desfavelamento foram obtidas de exposição verbal de SILVA, José Caetano da. 2o. Seminário sobre Propriedade e Posse da Terra no Brasil: Entre Cercas e Muros. Repensando os Movimentos Sociais no Campo e na Cidade. Presidente Prudente: 1991.



loteamentos ainda mais periféricos, criados ou não para este fim: Conjunto Habitacional Brasil Novo; Jardim Morada Nova, no Km07 da Estrada Vicinal para o Distrito de Montalvão, Parque Shiraiwa, Vila Aurélio, Chácara Marisa, Jardim Bela Vista e Jardim Sabará. Cada um destes loteamentos recebeu famílias de diferentes áreas, agrupadas pela Prefeitura Municipal. Com isto, são rompidas as relações de vizinhança e amizade já existentes, que vai se refletir também na organização dos moradores.

Consolida-se assim, uma política de Estado que reforça a propriedade privada, ocultando novamente os interesses contidos em suas práticas.

### POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

As transformações sociais econômicas e políticas no Brasil na década de 1930, foram fundamentais para o tratamento da questão da moradia. A mudança das relações de poder entre Estado/oligarquias rurais para Estado/burguesia industrial leva a mudanças também naquela questão. Com Getúlio Vargas no poder, o que caracteriza o período é um populismo assistencialista com uma forte intervenção do Estado na economia, criando condições para que as atividades industriais se desenvolvam em detrimento das atividades de caráter agro-exportador. Esta intervenção ocorre tanto em vários níveis da reprodução da força de trabalho quanto nas atribuições sociais, como por exemplo saúde, educação, moradia.

A participação das classes populares neste processo também é fundamental, pois passam a reivindicar do Estado o cumprimento de algumas funções sociais básicas, que até então eram objeto de reivindicações de classes, entre os anarquistas. Neste novo momento, não conseguem, com seus salários, fazer cumprir estas funções.

Neste momento é que o Estado passa a atuar na produção direta e financiamento de unidades habitacionais com a criação das Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Previdência em 1938 e a criação da Fundação da Casa Popular (FCP) em 1946.

A política habitacional, já neste período, mostrou ser mais um agente de intervenção no mercado do que um elemento solucionador ao que se apresentava como problema aos expropriados. O número de unidades produzidas era incipiente em relação às famílias que reivindicavam moradia. Por outro lado, mostrava-se uma ótima estratégia política, pois revelava um Estado preocupado com estes segmentos sociais e tinha ampla aceitação das massas populares urbanas. As unidades habitacionais, bem como as melhorias para os

bairros, eram distribuídas de forma clientelista. Esta prática desenvolve-se até a década de 60, quando em meio a instituição de um Estado Burocrático e Autoritário<sup>(7)</sup>, é criado o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH), através da lei nº 4380, de 21 de agosto de 1964. A política desenvolvida por estes órgãos não difere muito da Fundação da Casa Popular. Os movimentos populares reivindicavam melhores condições de moradia e o governo manifestava um desejo de atendimento às reivindicações. Entretanto, desde a criação do BNH, os programas implementados tendiam, em grande parte a atender os segmentos sociais cujo poder aquisitivo permitissem o pagamento das parcelas de financiamento levando a busca de soluções próprias para a habitação, aos que não pudessem pagar.

O Banco Nacional da Habitação, teve como atribuições iniciais "orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro da Habitação, para promover a construção e aquisição da casa própria" (AZEVEDO, 1982:61). Pode-se perceber, no entanto, uma grande diferença entre estes objetivos e os caminhos que percorreu, em especial após a década de 70. Há momentos distintos nas linhas de atuação do Sistema Financeiro da Habitação e Banco Nacional da Habitação. As mudanças nos rumos das políticas são reflexos da política nacional e das articulações que se estabelecem entre o Estado e os diversos segmentos da sociedade. Estas políticas podem ser assim periodizadas como veremos a seguir<sup>(8)</sup>.

De 1964 a 1965, período de institucionalização do BNH, caracteriza-se pela atuação do órgão como financiador e executor da política habitacional, através do Plano Nacional de Habitação. Este plano vem como resposta à crise no setor imobiliário, que se estendia a toda economia do país, auxiliando-o com os recursos destinados à construção das unidades. Este incentivo vem através da "Lei de Incentivos à Indústria da Construção", com uma série de medidas localizadas e de ampla atuação. Entre outras medidas, esta lei

"amplia os tetos de financiamento e o percentual de recursos a ser aplicado em habitação de classe média; elimina a referência ao Salário Mínimo na aplicação da correção monetária dos financiamentos ..." (MELO, 1989:78).

De 1966 a 1973, o BNH sofre mudanças operacionais, voltando-se para os segmentos sociais de renda mais elevada, quando passa a

(7) Expressão utilizada por MELO (1989), para designar o regime de governo no Brasil entre 1964 e 1984.

(8) MELO (1989) e MARICATO (1987), é que trabalham esta questão.

ser o gestor financeiro do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Isto porque, como banco que era, necessitava de investimentos rentáveis, o que remete aos financiamentos a setores oligopolizados, capazes do pagamento de altas taxas de juros e com influência junto ao Governo Federal, determinando a política geral do BNH.

MELO (1989) deixa clara esta questão ao analisar a intermediação de interesses na política deste período

" a indústria da construção se torna hegemônica e comanda a formação de políticas. É neste segundo momento (66-73) que três novos atores são incorporados à arena decisória: o empresariado financeiro do setor de crédito imobiliário, o empresariado da indústria de materiais de construção e os bancos comerciais " (p. 75).

Estes três segmentos revelam os interesses e articulações reais da política habitacional desenvolvida pelo Estado e o caráter segregacionista que assume.

As mudanças podem ser observadas em especial a partir de 1971, quando o BNH passa a atuar como banco de segunda linha. Isto significa o repasse de recursos do BNH a bancos privados, deixando aquele atuar diretamente. Estes, responsabilizam-se pelos créditos assumidos. Nesta mudança, os agentes privados do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) responsabilizam-se pelos créditos já assumidos pelo BNH com a população de menores rendimentos. Além disso, é transformado em empresa pública, o que garante sua atuação em obras urbanas, em reforço à lei que o instituiu, e que propunha o investimento do órgão em habitação e saneamento básico, permitindo assim a aplicação de recursos em desenvolvimento urbano através dos governos estaduais e municipais. São criados vários programas para este fim, o PLANASA (1971) e o PROJETO CURA (1971) são exemplos disto.

Para atuar como agentes promotores, são criadas, em 1966, as Companhias de Habitação Popular - COHAB's, empresas de economia mista municipais. Como agentes municipais/regionais, vão efetivar as políticas de financiamento federais, com os recursos do FGTS e SBPE. Como órgãos vinculados ao BNH, o que determina a atuação das COHAB's, são as linhas de financiamento dos mesmos.

No período 74-79 há uma redefinição no quadro da política habitacional no Brasil. Com o governo Geisel, retoma-se a produção de unidades para os segmentos sociais de baixa renda com uma série de medidas

tomadas a partir da criação do Conselho de Desenvolvimento Social. Entretanto, é importante observar que esta retomada ocorre no bojo de uma nova estratégia de acumulação do capital, fundada " numa onda de substituição de importações nos setores de bens de capital e insumos básicos onde a construção pesada ocuparia um lugar central." (MELO, 1989:81).

Desta forma, não há o abandono da política anterior de apoio aos projetos de desenvolvimento urbano. Ao contrário, para fortalecer esta política são criados novos programas: FIMURB, Financiamento para Urbanização, 1974; FETREN, Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transporte Urbano de Passageiros, 1974; FIPLAN, Financiamento para o Planejamento Urbano, 1974; PRODEPO, Apoio ao Desenvolvimento de Polos Econômicos, 1975, além dos programas de apoio aos conjuntos habitacionais.

A crise econômica e financeira que se instala no final da década de 70 e início de 80, reflete-se também na política habitacional. São tomadas medidas de contenção aos créditos imobiliários trazendo consequências aos setores envolvidos no processo (empresas de construção civil, indústrias de materiais de construção, setor bancário de modo geral, pelo sistema de capacitação e repasse de recursos do FGTS). Além disso, a arrecadação reduz-se sobremaneira, dado as perdas reais nos salários e o aumento nas taxas de desemprego e saques em cadernetas de poupança.

Em contrapartida, o Governo Federal, que durante todo o regime militar centralizou decisões e recursos, limitando a um mínimo as realizações do Poder Público Municipal, com a crise, dá maior autonomia aos Estados e Municípios, permitindo que estes desenvolvam programas desvinculados do Governo Federal. No Estado de São Paulo, são criadas a Secretaria da Habitação e a Companhia do Desenvolvimento Habitacional (CDH) no Governo Montoro (1982-1986) que lançam programas estaduais de habitação para atendimento de segmentos sociais de um a três salários mínimos, implementados com recursos do Tesouro do Estado. O Plano Municipal de Habitação - PMH previa a construção por mutirão com o financiamento do material de construção. A Prefeitura Municipal selecionava as famílias cadastradas previamente e assessorava-as durante a execução das obras. Até a criação da Secretaria da Habitação e CDH, a participação do Governo Estadual limitava-se à execução de programas com recursos do BNH, através da CECAP - Caixa Estadual de Casas para o Povo e CODESPAULO - Companhia de Desenvolvimento do Estado de São Paulo no governo de Paulo Maluf (1978-1981).

É este quadro de crises diversas que leva à extinção do BNH em 1986. Para se ter uma idéia dos reflexos destas crises, vejamos os dados apresentados por MELO:

"Enquanto no período de 79-83 as unidades financiadas pelo Sistema Financeiro da Habitação apresentavam 47,8% dos novos domicílios construídos no período, nos anos 1984-86 este percentual se reduziu a 8%, o que foi acompanhado de uma queda vertical do output do setor formal no país e que se expressa numa redução na participação do valor dos financiamentos habitacionais no PIB de 2,7% em 1980, para 0,3% em 1986." (1986:177).

É neste contexto que podemos analisar as políticas municipais. Em Presidente Prudente os recursos do FGTS foram aplicados na execução de obras de pavimentação, arborização, iluminação pública, construção de Centro de Saúde, obras no Parque do Povo e Balneário Municipal, através do Projeto Cura. O Programa Nosso Teto foi responsável pela implementação de unidades habitacionais em seis loteamentos já existentes. Embora sejam loteamentos periféricos, a medida de descentralização das unidades é inovadora na cidade e reduz os investimentos do Poder Público Municipal em infra-estrutura e equipamentos urbanos.

O número de unidades construídas no período 82-88 (pequeno se considerado o período 90-92) durante a administração Virgílio Tiezzi, reflete as políticas de âmbito nacional. Em 1982 são construídos os conjuntos habitacionais "Cidade 2000", pelo programa Caixa Estadual de Casas para o Povo - CECAP e o "INOCOOP Vila Nova", pelo sistema de Cooperativas Habitacionais, também com recursos federais. Os financiamentos são retomados cinco anos depois, em 1987, com o Conjunto Habitacional "Jardim Itapura", implementado pelo programa PROHAP Privado.

Com a extinção do BNH em 1986, suas atribuições são transferidas à Caixa Econômica Federal, que passa a atuar como agente financeiro, repassando recursos ao agente promotor: COHABs, em operações de segunda linha; e agentes privados, físicos ou jurídicos, nas operações de primeira linha. A Caixa Econômica Federal atua também como órgão operador, concebendo, aplicando e fiscalizando os projetos. Os recursos continuam tendo origem nas arrecadações do FGTS e retornos dos financiamentos. Sua função é a análise e normatização dos projetos, e repasse dos recursos com acompanhamento sistemático das obras durante sua implementação. Além dos

aspectos administrativos mudam também os programas. Em 1987 é criado o PROHAP Público, implementado via COHAB's e em 1988 o PROHAP Privado que proíbe o empréstimo às COHAB's. Com este programa a Caixa Econômica Federal repassa os recursos diretamente às empresas construtoras, em operações de primeira linha, cabendo a estas contatar as COHAB's para serviços de assessoria aos projetos. O programa previa a comercialização das unidades diretamente pela construtora, o que não atraía o setor de construção civil, pois o ônus com o recebimento do financiamento era considerado grande, visto que o retorno é a longo prazo, para a empresa e para o Estado. A empresa, tendo que assumir a dívida junto à Caixa Econômica Federal, tem que garantir o retorno inclusive das taxas dos inadimplentes, cujos percentuais se elevam com a crise econômica.

Há como resultado desta política, uma elevação da renda mínima necessária à participação no programa e uma inversão dos propósitos da política habitacional: há uma adequação da demanda por unidades habitacionais a partir da sua oferta no mercado, em função do custo final de produção. Foi o que aconteceu com a implementação do Conjunto Habitacional "Jardim Itapura" em Presidente Prudente. Quando realizado um cadastro inicial dos candidatos, o valor mínimo exigido era de um salário mínimo, no período de entrega das unidades foi realizado um recadastramento dos candidatos com comprovação da renda familiar, visto que o custo final do imóvel determinava uma renda mínima de 7,5 salários mínimos. Isto levou à exclusão de parte significativa dos candidatos, conflitos entre estes e os representantes da Prefeitura Municipal.

Em nível Estadual, algumas mudanças ocorrem neste período. A partir do Governo Quéricia (1987-1990), a Secretaria da Habitação passa a receber recursos oriundos de impostos estaduais em geral. Hoje a Constituição Estadual determina que 1% do total de arrecadação do ICMS deve ser destinado aos programas de habitação. Com isto aumentam os recursos para a produção estadual de unidades habitacionais.

Ainda no Governo Quéricia, é criada a CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, extinto o PMH e lançados novos programas: SH1, para construção de moradias na capital; SH2, para unidades no interior do Estado; SH3, para capital e interior, lançado no final do Governo Quéricia e implementado no Governo Fleury. Não há grandes diferenças entre estes programas, o SH1 e SH2 diferem apenas na área de atuação - capital ou interior - enquanto que o SH3 além de abranger todo o Estado, elevou a renda familiar necessária no ato do cadastramento.

A partir da criação do Conselho Curador, com a lei nº 8036 de 11 de maio de 1990 (ANEXO 02), a aprovação final do projeto e liberação dos

recursos passou a ser de responsabilidade do Ministério da Ação Social, que o faz de acordo com a dotação orçamentária de cada Estado. Os recursos são setorizados, bem como as áreas de atuação. Foram criadas superintendências regionais da Caixa Econômica Federal (no Estado de São Paulo, em São Paulo, Campinas e Bauru) para agilizar a tramitação dos projetos. Outras linhas de financiamento são criadas. O que recebeu maior quantidade de recursos no Governo Collor foi o Plano de Ação Imediata para Habitação - PAIH. Lançado em 1990, tinha grandes pretensões (quatro milhões de unidades habitacionais em todo o país!). Este plano marcou a retomada da articulação entre as empresas de construção civil e Governo Federal, na determinação da política habitacional.

Em Presidente Prudente pode-se observar isto pelo verificado com o grande número de unidades construídas através deste plano: os conjuntos habitacionais "Ana Jacinta I" e "Ana Jacinta de Oliveira", conhecido como Ana Jacinta II, que totalizam 3004 unidades e correspondem a 40,2% do total de unidades habitacionais implementados por financiamentos públicos na cidade. Ambos foram construídos pela Construtora Campoy Ltda, com sede no município de Osvaldo Cruz, até então com pequena atuação em Presidente Prudente. O Conjunto Habitacional "Mario Amato", embora pertença a outra modalidade de financiamento (privado, para agentes deste mercado), também recebe recursos federais.

É importante lembrar que o PAIH previa a construção de unidades habitacionais para segmentos sociais com renda de três a cinco salários mínimos, retomando, ao menos parcialmente, o atendimento às parcelas sociais que foram esquecidas em meio à crise do Sistema Financeiro da Habitação na década de 80. Para isto, entretanto, houve uma redução qualitativa nas unidades - já alvo de sérias críticas - tanto no que se refere ao tamanho dos lotes e das casas quanto ao padrão de construção. Foram introduzidas novas técnicas de construção que não implicaram em melhorias e, em alguns casos, foram até mesmo negativas.

Em maio de 1991, a resolução número 30/91 do Conselho Curador lançou o Programa de Habitação Popular - PROHAP, substituindo todos os programas até então inexistentes. Esta mesma resolução determinou a distribuição dos recursos no país, proporcionalmente à arrecadação de cada região. No Estado de São Paulo, entretanto, o percentual definido (26%) ficou aquém da arrecadação (49%).

Contudo, em meio à crise econômica, política e social no Brasil (e também mundial), os financiamentos sofreram um refluxo, acentuando os impactos no setor da construção civil, implicando inclusive no aumento da taxa de desemprego no setor. Esta crise no sistema é associada a duas grandes

questões a má gerência e administração dos recursos do FGTS, questionados pelo Conselho Curador, e o índice de inadimplência e boicotes das instituições financeiras envolvidas neste processo<sup>(9)</sup>, que devem à Caixa Econômica Federal

Em Novembro de 1992 veio a público o rombo no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, num montante de Cr\$ 10,2 trilhões, o que evidencia a crise financeira. Para revigorar o setor, no governo Itamar Franco foram tomadas medidas de liberação de recursos para a construção das unidades habitacionais que já contavam com projetos aprovados e os já iniciados, além de mudanças na política de atualização das parcelas do financiamento fixadas com o plano de reajuste por equivalência salarial plena. Estas medidas não trazem nenhum elemento novo à questão, ao contrário, fortalecem alguns setores empresariais. De fato, além do setor da construção civil, o setor bancário também se capitaliza, a partir da arrecadação do FGTS e se consolida em cidades onde tinha pequena expressão, especialmente nas de médio porte, com as atribuições do Sistema Financeiro da Habitação. Os novos elementos são formulados no âmbito dos movimentos sociais que despontam, organizam e manifestam seu desejo, entre outros, de uma sociedade menos segregacionista.

## AS POLÍTICAS HABITACIONAIS E SEUS DESDOBRAMENTOS

As questões apontadas até aqui nos levam à necessidade de discutir, mesmo que rapidamente, os movimentos populares urbanos, presentes desde a década de 1930 e que se fortaleceram a partir da década de 80.

As disparidades sociais, geradas por um processo de concentração de renda, agravado no Brasil nas décadas de 60 e 70, e a crise econômica e financeira que se instaura na década de 80, resultam em um crescente empobrecimento de grandes parcelas da sociedade, que não têm acesso ao mercado de trabalho e outras condições que garantam sua subsistência, levando estes segmentos sociais à condição de sub-empregados ou ao desenvolvimento de atividades no setor informal.

A moradia é um dos bens de que estes segmentos sociais estão privados. Sua participação no mercado habitacional, muitas vezes, resume-se à construção civil. Sem condições de acesso à moradia e outros bens e serviços, buscam outras maneiras de morar e atender suas necessidades básicas.

Estas condições, aliadas à conjuntura política brasileira, propiciam um

(9) Folha de São Paulo, Novembro/92.

fortalecimento dos movimentos sociais no início da década de 80, que deixam de ser isolados e meramente reivindicativos, características que marcam a década de 70, para se unirem em torno de questões problemáticas do social, criando uma nova característica comum, a "identidade através das semelhanças pelas carências" (GOHN, 1991:13) e o desejo do acesso a seus direitos. Ganham também, após 86, um caráter institucional, que passa pela organização dos movimentos e estabelecem diálogos com representantes do Estado para se obter as conquistas. Nesta nova conjuntura, há a participação da Igreja e de diversos setores da sociedade no apoio aos movimentos que se organizam.

Na questão da moradia são inúmeros os movimentos que despontam: a questão dos aluguéis, da casa própria por financiamentos Federais e Estaduais, da provisão de infra-estruturas, da concessão do direito de uso, regularização de lotes, ocupações, etc.. Cada um deles apresenta momentos de fluxo e refluxo de acordo com a conjuntura econômica, política, social e as conquistas alcançadas.

Em Presidente Prudente, o Movimento Popular de Luta pela Moradia surge com as ameaças de campanha do atual prefeito municipal e mediante a implementação do projeto de desfavelamento. Cria-se um fato com a tentativa de remoção dos moradores da Vila Furquim, muitos dos quais com mais de 15 anos de residência no local. Com a organização e reivindicações, conquistaram a permanência na área.

Outro momento de grande mobilização foi durante a tramitação do Projeto de Desfavelamento na Câmara Municipal. Os moradores das diversas áreas reivindicaram um novo cadastramento que permitisse a inclusão das famílias que ocuparam os lotes após julho de 89 no projeto e a redução do valor da entrada na aquisição do lote. Este processo tramitou pela Câmara e obteve aprovação por unanimidade. Com o veto do prefeito municipal, foi reconduzido à Câmara onde, em segunda votação, foi rejeitado.

Esta atitude e as que se seguem com a implementação do projeto, revelam o poder de cooptação exercido pelo Poder Público Municipal, visto que de sua parte, a prefeitura, responsável pela entrega dos lotes providos de infra-estrutura, como água e luz, (cláusula 7a. do contrato particular de compra e venda) não tem cumprido a cláusula contratual, sob a alegação de que para tais obras é necessário o retorno dos investimentos nos lotes, com o pagamento das parcelas de financiamento.

Segue-se a série de manifestações e reivindicações das famílias, vários momentos de refluxo da mobilização, em que as famílias que fazem parte do projeto buscavam apenas formas de conseguir garantir as cláusulas contratuais. Isto revela que as famílias que participaram do movimento, que

organizou-se rapidamente e entrou em refluxo com igual velocidade, não tinham clareza da sua inserção real no processo de luta pela moradia (e não apenas pela propriedade privada da casa) e do elemento que as unifica, qual seja, e o fato de serem frações classes sociais desprovidas de um bem necessário à sua existência, prevalecendo a preocupação apenas em "resolver o problema" da maneira mais imediata possível. Em consequência disto, as famílias são transferidas para outras áreas, com terrenos de sua propriedade mas com condições de moradia e conforto ainda piores que as anteriores.

Por outro lado, as políticas implementadas com participação dos governos Estadual e Federal, não se mostram muito diferentes ao nível de habitabilidade e organização dos moradores. Retomemos alguns exemplos:

Na década de 80, verifica-se uma redução no tamanho dos lotes e das unidades habitacionais. O Conjunto Habitacional "Jardim Jequitibás", implementado em 1981, tem como área média dos lotes 204,6m<sup>2</sup> e 50m<sup>2</sup> para o tamanho das unidades, enquanto que o Conjunto Habitacional "Ana Jacinta", implementado na década de 90, tem 135,0m<sup>2</sup> como área média dos lotes e 29,5m<sup>2</sup> para as unidades habitacionais. A redução na área dos lotes e das unidades implica na queda da qualidade da moradia, pois reduz as chances de alteração no imóvel, que é desejada e implementada pelos moradores desde a entrega das casas.

A mudança no padrão de construção é justificado pelos órgãos financiadores e executores como necessárias tendo em vista os novos planos de financiamento que limitam a um mínimo o custo do projeto. O Plano de Ação Imediata para Habitação, por exemplo, previa a construção de unidades habitacionais a um limete de 720 VRFs (Valor de Referência Fiscal). Sendo assim, a COHAB/CRHIS e Caixa Econômica Federal optaram por unidades habitacionais com menor área construída, a fim de garantir os serviços de revestimento da casa, forro e telhas romanas, em substituição às de amianto, frequentemente utilizadas na década de 80. Apesar destas "preocupações", o padrão de construção das unidades e o material utilizado deixam a desejar, caracterizando uma construção de baixa qualidade, o que exige reformas no imóvel tão logo o seu proprietário possa realizá-las. Se a opção fosse por outros sistemas construtivos que excluíssem a participação das construtoras (o mutirão por exemplo) os custos seriam menores e com assessoria adequada se garantiria uma melhor qualidade nos imóveis.

O grande índice de reformas no imóvel ou ampliações pode ser comprovado através de entrevistas realizadas com moradores de três conjuntos habitacionais da cidade de Presidente Prudente, que contaram com financiamentos de diferentes órgãos e foram implementados em momentos

diferentes. Foram escolhidos para a aplicação dos questionários os conjuntos habitacionais "Jardim Jequitibás", "INOCOOP Vila Nova" e "Jardim Cambuci"<sup>(10)</sup>.

O "Jardim Jequitibás", com 414 unidades, foi implementado em 1982 com recursos do Programa Nosso Teto. Os recursos deste programa provinham do BNH e eram administrados pela CODESPAULO-Companhia de Desenvolvimento do Estado de São Paulo. A Caixa Econômica Estadual participava apenas com o recebimento das parcelas para quitação do financiamento.

O "Conjunto Habitacional INOCOOP Vila Nova, com 180 unidades, foi implementado em 1979 pela Cooperativa Habitacional Ouro Fino, constituída por funcionários públicos municipais, com financiamento do BNH através do programa de Cooperativas Habitacionais.

O Conjunto Habitacional "Jardim Cambuci, com 80 unidades foi implementado em 1988 pelo Programa Municipal de Habitação que, com recursos oriundos do ICMS e administrados pela CDH, empregava o sistema de mutirão, objetivando atender uma população com renda familiar de até três Salários Mínimos.

Observou-se que 92,90% do total de imóveis dos três conjuntos habitacionais já contam com reformas (TABELA 04). Destes, 72,90% são reformas médias com alterações de três a cinco itens, 18,10% são reformas em mais de cinco itens, e 9,0% são reformas pequenas, com até dois itens (TABELA 05). Quanto às ampliações, 73,90% fizeram algum tipo de ampliação (TABELA 06). Destes, 81,30% realizaram médias ampliações, com a construção de novas paredes, e 18,70% são pequenas ampliações, com aumento apenas da área coberta (TABELA 07).

Há sensíveis alterações quando se analisam os conjuntos separadamente. Isto porque as diferenças nas modalidades de financiamento, ano de implantação e população alvo dos programas permitem um maior ou menor número de modificações no imóvel em função da renda familiar e do ano de implantação dos mesmos. Além disto, as alterações no imóvel tornam-se uma necessidade não só pelo tamanho e padrão de construção das unidades, mas também pela padronização das mesmas, o que lhes imprime um caráter "impessoal", não atendendo as necessidades e desejos subjetivos de cada família moradora e portanto, não sendo identificada, num primeiro momento como sua moradia. Este aspecto é estudado por DAMIANI, que nos diz que "o Estado, através do urbano integra, desintegrando as diferenças, os sonhos a identidade do morador, do cidadão." (1991:08). Isto desperta o desejo de mudança da casa

(10) LUIS, BARROS, SOUSA, 1992. Relatório

TABELA 04  
REFORMAS NO IMÓVEL

REFORMAS	NÚMERO TOTAL DE IMÓVEIS	PERCENTUAL
SIM	221	92,90
NÃO	19	7,10
TOTAL	238	100,00

TABELA 05  
CARACTERÍSTICAS DAS REFORMAS NO IMÓVEL

REFORMAS	NÚMERO TOTAL DE IMÓVEIS	PERCENTUAL
ATÉ 2 ITENS	21	9,00
3 A 5 ITENS	173	72,90
+ DE 5 ITENS	44	18,10
TOTAL	238	100,00

TABELA 06  
AMPLIAÇÕES NO IMÓVEL

AMPLIAÇÕES	NÚMERO	PERCENTUAL
SIM	176	73,90
NÃO	62	26,10
TOTAL	238	100,00

TABELA 07

## CARACTERÍSTICAS DAS AMPLIAÇÕES NO IMÓVEL

AMPLIAÇÕES	NÚMERO	PERCENTUAL
PEQUENA	45	18,70
NÃO	193	81,30
TOTAL	238	100,00

e do bairro, que se faz com as reformas no imóvel, com a reivindicação em organizações e movimentos por conquista de melhorias urbanas, etc

Como então se pensar uma política habitacional viável, que não atenda somente os interesses do capital imobiliário e financeiro e que atenda as reais necessidades dos segmentos sociais de baixa renda?

Das políticas até aqui apresentadas, a que mais se aproxima dos segmentos sociais de menor poder aquisitivo é o programa de construção por ajuda mútua, pois reduz o custo final do imóvel eliminando a empresa construtora do processo produtivo. Embora sejam projetos organizados e administrados pelo Estado, é a política que mais se aproxima daqueles segmentos. Ainda assim, este programa não é priorizado pelo Poder Público Municipal por exigir tratamento diferenciado, com a definição prévia das famílias e maior contato e atendimento social. É claro que este programa apenas, não resolve a questão no Brasil. São necessárias várias alternativas.

Existem outras experiências de políticas habitacionais que superam a visão de mercado, tão característica das políticas discutidas neste trabalho, como por exemplo as experiências de Cooperativas Habitacionais no Uruguai. Desde 1970, estas cooperativas estão integradas em uma federação Nacional, a FUCVAM - Federación Unificadora de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua cujo objetivo central é a luta pela moradia em seu amplo sentido: luta pela terra, construção de moradias, redução do financiamento, etc, ocorrendo de maneira unificada e com manifestações a nível nacional.

No Brasil, há o Fórum Nacional de Reforma Urbana, que congrega vários movimentos sociais urbanos e associações que se preocupam com esta questão. Entre outros temas discutem-se a Proposta Nacional de Reforma Urbana e o Fundo Nacional de Moradia Popular que atualmente tramitam no Congresso Nacional e, sendo aprovados, permitiriam mudanças não

só nas políticas habitacionais mas também nas formas de tributação, distribuição e direcionamento de recursos, zoneamento urbano e outros. Estas propostas fortalecem e permitem maior atuação dos movimentos sociais além de descentralizar as decisões sobre a política habitacional, dando maior autonomia ao Poder Público Municipal, daí ser fundamental a organização e fortalecimento dos movimentos sociais articulados em nível nacional e participação da sociedade civil na discussão das propostas e reivindicação junto aos parlamentares e Poder Público Municipal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 01 - ABREU, Diores Santos. Evolução histórica de uma cidade pioneira paulista: Presidente Prudente. Presidente Prudente: FFCLPP, 1972.
- 02 - AZEVEDO, Sérgio. ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de. Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. 135p.
- 06 - BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. Ensaios de opinião. Nacional de Habitação. São Paulo: Julho/75. p.73-82.
- 07 - BONDUKI, Nabil. Crise na habitação e a luta pela moradia no pós-guerra. In: KOWARICK, Lucio (org.). As lutas sociais e a cidade. São Paulo: Paz e Terra, 1988. p.95-131.
- 10 - DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. Espaço e Debates, São Paulo, Cortez, nº 25, 1989.
- 11 - FORUM DE ONGs BRASILEIRAS. 1992, Rio de Janeiro. Meio Ambiente e Desenvolvimento: Uma visão dos Movimentos Sociais Brasileiros. Rio de Janeiro: Forum de ONGs Brasileiras, 1992. 190p.
- 12 - GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais e luta pela moradia. São Paulo: Loyola, 1991. 190p.

- 15 - JACOBI, Pedro. Auto-construção mitos e contradições Espaço e Debates, São Paulo, Cortez, NERU, v.1, n.3, set 1981
- 18 - LOJKINE, Jean. Da política estatal à política urbana o papel do Estado na urbanização capitalista. In: O estado capitalista e a questão urbana. São Paulo Martins Fontes, 1981 p.121-174
- 19 - LEFEBVRE, Henri. Niveles de realidad y de análisis. In: El derecho a la ciudad. 4 ed. Barcelona: Península, 1979 p.77-85
- 20 - MARICATO, Ermínia. Política Habitacional no Regime Militar do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Vozes, 1987
- 22 - MELO, Marcus André B. C. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. Espaço e Debates, São Paulo: Cortez, n.25, p.75-85, 1989
- 23 - \_\_\_\_\_ Regimes de acumulação, Estado e articulação de interesses na produção do espaço construído (Brasil, 1940-1988). VALLADARES, Licia Prado. Reestruturação urbana tendências e desafios. São Paulo e Rio de Janeiro: Nobel/IUPERJ, 1990. p.168-180.
- 24 - MOREIRA, Ruy. O espaço como produto/produtor da história dos homens concretos. In: O movimento operário e a questão cidade-campo no Brasil. Estudo sobre Sociedade e Espaço. Petrópolis. Vozes, 1985. p.25-40.
- 26 - OLIVEIRA, Francisco. O Estado e o Urbano no Brasil. Espaço e Debates. São Paulo: Cortez, NERU, v.6, 1982. p.36-54
- 28 - RODRIGUES, Arlete Moysés. Moradia nas cidades brasileiras. São Paulo: Contexto, 1988. 72p.
- 32 - SMOLKA, Martim Oscar. O nexu urbano-imobiliário e a política habitacional: repensando alternativas. Cadernos IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, n.3, p.9-23, 1985.

- 34 - SPOSITO, Eliseu Saverio. Produção e apropriação da renda fundiária urbana em Presidente Prudente. São Paulo: Departamento de geografia da FFLCH - USP, 1990. Dissertação (Doutorado em geografia) - Departamento de geografia, FFLCH, USP, 1990.
- 35 - SPOSITO, Eliseu Saverio, BELTRÃO SPOSITO, Maria E., GARMS, Armando. Presidente Prudente: O problema habitacional. Presidente Prudente: AGB, 1986.
- 36 - SPOSITO, M. E. Beltrão. O "chão" em Presidente Prudente: a lógica da expansão territorial urbana. Rio Claro: UNESP, 1983. Dissertação (Mestrado em geografia) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas.
- 01 - DAMIANI, Amelia. O Estado e o conjunto habitacional. In: SIMPÓSIO DE GEOGRAFIA URBANA, 2, 1991, Rio Claro. IGCE/Rio Claro. 10p. (Mimeog.)
- 02 - LUIZ, Lindomar T. BARROS, Rita de C. N. SOUSA, Silvia A. A produção do espaço urbano em Presidente Prudente: a atuação do Estado e o Problema habitacional. Presidente Prudente: FCT/UNESP, 1992. (relatório)
- 04 - SPOSITO, Eliseu Saverio, BELTRÃO SPOSITO, Maria E., GARMS, Armando. O crescimento urbano e a questão habitacional em Presidente Prudente. Presidente Prudente: FCT/UNESP, 1986. (Proposta apresentada ao Poder Público Municipal)
- 05 - THOMAZ JUNIOR, Antonio. Nasce uma centelha: O Movimento Popular pela Moradia de Presidente Prudente. Presidente Prudente: FCT/UNESP, 1991. 17p. (Mimeogr.)