



## Habitação e cidade: o BNH como precursor das políticas habitacionais públicas em Presidente Prudente-SP

Aline Passos Scatalon <sup>1</sup>

### RESUMO

Com base na ideia de uma produção estatal da habitação social no Brasil – naturalizada a partir de uma construção histórica –, os programas governamentais de financiamento à construção de habitação tiveram o intuito de atenuar o déficit habitacional, no entanto, o problema de acesso à moradia passa fundamentalmente pelo enfrentamento da questão urbana e fundiária. A década de 1960 compreende uma fase de transformação muito significativa na política habitacional brasileira, marcada pela sua institucionalização através da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) no marco do Sistema Financeiro de Habitação pelo regime militar em 1964, pela ampliação do caráter massivo da produção habitacional e pelo financiamento da habitação em longo prazo. No âmbito da produção de habitação pública em Presidente Prudente, a atuação do BNH marcou o início da política habitacional, em um período de introdução da própria política urbana e do planejamento no município. Desse modo, o trabalho propõe-se à análise da implantação dos conjuntos habitacionais de interesse social promovidos pelo BNH em Presidente Prudente, entre as décadas de 1960 e 1980, para a compreensão do impacto ocasionado pela institucionalização da política habitacional. Nesse contexto, é interessante investigar como as políticas públicas de habitação contribuíram para o processo de transformação de periferia em espaço urbano em uma cidade média, no âmbito da economia política da urbanização.

**Palavras-chave:** Economia política da urbanização; habitação de interesse social; dispersão urbana; Banco Nacional de Habitação; Presidente Prudente-SP.

### RESUMEN

A partir de la idea de una producción estatal de vivienda social en Brasil - naturalizada a partir de una construcción histórica -, los programas gubernamentales para financiar la construcción de viviendas tenían como objetivo paliar el déficit habitacional, sin embargo, el problema de acceso a la vivienda se trata fundamentalmente abordar la cuestión urbana y territorial. La década de 1960 comprende una fase muy significativa de transformación de la política habitacional brasileña, marcada por su institucionalización a través de la creación del Banco Nacional de la Vivienda (BNH) en el marco del Sistema de Financiamiento de la Vivienda por parte del régimen militar en 1964, por la expansión del masivo carácter de la producción de vivienda y el financiamiento a largo plazo de la vivienda. En el ámbito de la producción de vivienda pública en Presidente Prudente, la actuación de BNH marcó el inicio de la política habitacional, en un período de implantación de la propia política urbana y de planificación e la ciudad. Así, el trabajo propone analizar la implementación de los proyectos de habitacion social promovidos por el BNH en Presidente Prudente, entre los años sesenta y ochenta, con el fin de comprender

---

<sup>1</sup> Doutoranda do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Univesidade Estadual de Maringá, [alinescatalon@gmail.com](mailto:alinescatalon@gmail.com).



el impacto que provocó la institucionalización de la política habitacional. En este contexto, es interesante indagar cómo las políticas públicas de vivienda han contribuido al proceso de transformación de la periferia en espacio urbano en una ciudad media, en el contexto de la economía política de la urbanización.

**Palabras clave:** Economía política de la urbanización; vivienda de interés social; dispersión urbana; Banco Nacional de Habitación; Presidente Prudente-SP.

## INTRODUÇÃO

O crescimento urbano brasileiro da segunda metade do século XX, fomentado pelo advento do processo de industrialização a partir da década de 1930, atraiu grandes contingentes populacionais para as áreas urbanas. Isso ocasionou uma redefinição do espaço urbano (OLIVEIRA, 1982), mudando incisivamente as estruturas das cidades e orientando uma reorganização que primava pelo planejamento urbano. O incremento demográfico nesse período apontava a necessidade de uma política sistemática de habitação para garantir um desenvolvimento urbano adequado, quanto à infraestrutura, moradia e serviços públicos.

Na maioria das cidades brasileiras, é possível notar a reprodução de dinâmicas de ocupação do solo urbano baseado na lógica fundiária e, nesse quadro que impacta no processo de urbanização das cidades, as políticas habitacionais também podem ser condicionadas a interesses especulativos, condicionando a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social nas áreas periféricas, onde o preço da terra é menor. Ainda, investigar a consolidação da dinâmica fundiária na cidade capitalista, pode permitir a compreensão da concepção do próprio espaço urbano, com base em sua forma e constituição. Nesse contexto, é fundamental a discussão do papel do Estado na construção e manutenção do crescimento da cidade em seu modelo disperso, cuja ação tem como base a interseção de processos políticos e econômicos. Isso conduz ao aprofundamento do debate sobre o impacto das políticas habitacionais públicas empreendidas na produção da cidade.

Nas condições das políticas da ação estatal no período pós 1930, Ianni (1986) aponta que a evolução do sistema político-econômico brasileiro possuía duas tendências: a crescente participação estatal na economia e a presença de uma política econômica planejada, na medida em que essas tendências compõem o tipo de capitalismo monopolista então vigente no Brasil.



Lojkine (1981) aponta como o Estado, prioritariamente em sua fase monopolista, pode reforçar contradições por meio de suas políticas urbanas, na medida em que intervém para garantir a reprodução do capital, ou seja, privilegiando o interesse privado – representado pela classe dominante, que é beneficiária do modo de distribuição social e espacial dos meios de consumo coletivo (LOJKINE, 1981b)

Nesse sentido, mesmo que o Estado participe do agravamento sistemático dos desníveis econômicos e sociais, é preciso considerar que o mercado imobiliário também tem uma participação fundamental na responsabilidade pela promoção dessa distribuição perversa de serviços urbanos (SINGER, 1978).

Após o golpe militar de 1964, houve uma participação mais marcante e centralizada por parte do Estado na política urbana. Nesse período, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH) no complexo do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), como resposta do governo militar à crise de moradia existente no país, que se urbanizava de modo acelerado. Além do cunho populista, sua criação tinha a intenção de implantar uma política de habitação de financiamento da construção civil, no contexto do capitalismo. Com isso, alterou-se o padrão de produção das cidades brasileiras com base no estabelecimento de uma política habitacional pública.

A própria atuação do BNH expressa o tratamento do Estado quanto à reprodução da força de trabalho, na medida em que o órgão foi criado para combater o déficit habitacional do país, mas funcionou como dinamizador do processo de acumulação de capital, concentrando e elitizando os destinos de seus financiamentos (MARICATO, 1982). A crise econômica da década de 1960 suscitou uma certa paralisia do setor da construção civil. Nesse contexto, os grupos de interesse do setor habitacional e o capital imobiliário se alinharam e pressionaram o Estado, com propostas que possuíam como base ideológica comum a necessidade de intervenção estatal nos mercados fundiários e imobiliários (ARRETCHE, 1990). Esses empresários estavam articulados em torno do Sindicato das Indústrias de Construção Civil do Estado da Guanabara (SICGEB) e da Câmara Brasileira da Indústria de Construção (CBIC) (ARRETCHE, 1990). Os segmentos organizados queriam uma participação estatal mais incisiva no mercado, configurando uma interferência que iria “reiterar o papel de relativa autonomia conferido à burocracia na formulação das políticas e, portanto, organização do mercado habitacional” (ARRETCHE, 1990, p. 24).



A autora aponta que a criação do BNH surgiu com base nas propostas desses empresários da indústria de construção quanto à intervenção estatal no mercado imobiliário, no contexto da crise da década de 1960. Além disso, esses segmentos organizados originários do mercado imobiliário ocuparam importantes cargos executivos na instituição que foi criada. Nesse sentido, a própria instituição era composta por uma parcela representativa do mercado imobiliário, portanto, reproduziriam os interesses capitalistas mercadológicos na instituição, que deveria ter caráter social predominante. Isso demonstra a magnitude da influência do capital imobiliário nas políticas públicas de habitação, na medida em que o programa foi criado a partir de uma pressão empresarial e, portanto, provavelmente teria um caráter para satisfazer questões de mercado, se sobrepondo ao âmbito social.

A partir dos temas da dispersão urbana e da habitação de interesse social nas cidades brasileiras, esse trabalho busca a compreensão do processo de urbanização entendido a partir da perspectiva da institucionalização das políticas de habitação, o que aconteceu por meio da criação do BNH, explorando sua materialização no espaço da cidade capitalista, com base na relação existente entre a especulação imobiliária e o déficit habitacional. Fundamentado nessas reflexões, a análise da implantação dos conjuntos habitacionais de interesse social promovidos pelo BNH em Presidente Prudente, entre as décadas de 1960 e 1980, auxilia a compreensão do impacto ocasionado pela institucionalização da política habitacional.

Desse modo, a dispersão urbana será discutida a partir do redesenho da espacialidade da cidade induzido pela implantação de conjuntos habitacionais públicos, que frequentemente provocam impactos no crescimento urbano como extensão da malha urbana e descontinuidade territorial. Investigar as características da implantação de políticas públicas de habitação em uma cidade média que exerce grande atração em sua região, como é o caso de Presidente Prudente, localizada no extremo oeste do estado de São Paulo, nos permite compreender os condicionantes específicos em função do seu porte. O trabalho<sup>2</sup> aborda um período de transformação muito significativo, marcado pela institucionalização da política habitacional no Brasil pelo regime militar e pela ampliação do caráter massivo da produção e financiamento da habitação no longo prazo. Nesse

---

<sup>2</sup> Esse trabalho é produto do mestrado desenvolvido no IAU-USP (Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo) pela autora (SCATALON, 2019), sob orientação da profa. Eulalia Portela Negrelos, com fomento da CAPES.



período de acelerada urbanização e consolidação das periferias urbanas, é interessante analisar como essas políticas, em especial em cidades não-metropolitanas, impactam na produção e na expansão do espaço urbano. Nesse contexto, é interessante investigar como as políticas públicas de habitação contribuíram para o processo de transformação de periferia em espaço urbano, já que, no âmbito da economia política da urbanização, o estudo do modo de produção capitalista da cidade é fundamental para entender o próprio processo de produção habitacional e os respectivos processos produtivos.

## **METODOLOGIA**

Em relação aos procedimentos metodológicos, o estudo da urbanização será explorado a partir do par analítico constituído pelo espaço e tempo, entendendo a cidade como expressão material de cada recorte do tempo da urbanização e somatória desigual de todos os tempos transcorridos (SANTOS, 2014). Lefebvre (1975) aponta que a cidade se vincula à relação espaço-tempo, na medida em que o espaço urbano não se esgota na análise dos processos atuais, sendo necessário ler no presente a carga de tempo acumulado no passado – o que conduz à importância da investigação histórica no processo de urbanização. O espaço pode ser compreendido como uma categoria da análise social, “que tornam explícitos os embates, as diferenças e as tensões que permeiam as relações sociais” (STEINBERGER, 2013, p. 17). Nesse sentido, será explorada a ideia do espaço como acumulação desigual de tempos, na qual “(...) a ação de um sistema histórico anterior deixa resíduos, há uma superposição de traços de sistemas diferentes” (SANTOS, 2004, p. 256). Quanto à dimensão temporal desse par analítico, consideramos o estudo histórico como um dos elementos fundamentais que compõem a análise urbana.

Esse trabalho se inscreve nos estudos da urbanização, com vínculos importantes com o campo da história urbana, buscando compreender a relação da produção da cidade com os processos históricos que conformam a compreensão sobre a urbanização. No âmbito do jogo de ações de processos econômicos e políticos, os processos históricos são determinantes, na medida em que se materializam na forma da cidade (LAMAS, 1993). Lepetit (2001, p. 141), que aborda a análise hermenêutica, defende que “a cidade é feita de cruzamento”, se assemelhando com a visão de Lamas (1993), ao defender que para a análise urbana é fundamental o cruzamento de diferentes leituras, já que o objeto de estudo, que é a própria cidade, é muito complexo.



A compreensão da atuação do BNH em Presidente Prudente, que vincula a introdução da habitação popular na cidade à institucionalização da política em âmbito nacional, compõe a análise da produção habitacional pública no Brasil, agregando aspectos para o entendimento de seu impacto sobre o processo de urbanização. Para isso, fundamenta-se nos estudos dos processos históricos e sócio-políticos de produção da cidade capitalista e nas formas de produção habitacional brasileira que se estabeleceram desde as origens da problematização da habitação como questão pública e estatal, na década de 1930.

## REFERENCIAL TEÓRICO

Pode-se considerar que a partir da Lei de Terras (Lei nº 601 de 1850) foi consolidado no Brasil o conceito de propriedade privada. Com sua transformação em mercadoria, consolidou-se também a estrutura fundiária da propriedade e monopolização do acesso à terra - restrito e elitizado. Nesse contexto, foi criado o sistema latifundiário, que reflete até hoje na dinâmica de urbanização do território, condicionando os “processos de valorização fundiária e imobiliária que iriam constituir uma matriz de exclusão que perdura até hoje, sobrevivendo e fortalecendo-se em cada nova fase do nosso desenvolvimento” (FERREIRA, 2005, p. 7). O acesso do pobre à terra é restrito e, muitas vezes, limitado a localizações periféricas ou sem infraestrutura, já que o solo urbano tem seu preço diferencial determinado com base em sua localização<sup>3</sup>.

Villaça (2001) introduz o termo ‘terra-localização’ para expressar a importância da localização na determinação do valor de uso para a terra urbana, com base na acessibilidade. De acordo com o autor, a terra-localização é algo produzido e seu valor de uso de localização no espaço intra-urbano “tem seu preço determinado basicamente pelas condições de sua produção (pelo seu custo de produção, como disse Lefebvre) e pelo seu valor” (VILLAÇA, 2001, p. 75). A condição de melhor localização pode ser

---

<sup>3</sup> Essa ideia está baseada na transposição da renda marxista da terra para o espaço urbano, defendido por autores como Singer (1978) e Fernandes (1982). Esse esforço de transposição é questionado por Villaça (2001), que defende que não existe renda diferencial no espaço urbano. É possível traçar relações entre a transposição da renda da terra para o espaço urbano com a questão fundiária como obstáculo ao direito à moradia. Ao abordar a queixa quanto ao “poder monstruoso” (MARX, 1967, p. 773) da propriedade privada da terra, Harvey (2013) nos aponta para como o problema fundiário é um obstáculo para o acesso à moradia, sendo usado como um meio impedir que os trabalhadores tenham acesso à terra como local de moradia (MARX, 1967).



alterada em função do surgimento de novos centros ou subcentros, na medida em que "o centro da cidade não manterá, imutavelmente, a condição de melhor localização" (WHITACKER, 2017, p. 152).

A tendência de determinadas parcelas da sociedade exercerem um controle de monopólio ao acesso à terra pode ser explicada ao considerarmos as diferenças de poder sobre o território abordado por Santos (2012, p. 132), na qual se verifica "uma repartição desigual dos lucros, dos riscos e das perdas, ligada a diferenças de poder político na determinação da escolha dos equipamentos públicos e de sua localização, e a diferença de poder econômico, levando a diferenças no uso efetivo desses equipamentos" (SANTOS, 2012, p. 132). As benfeitorias que são distribuídas de modo desigual pelo território levam à valorização de áreas ocupadas pelas parcelas hegemônicas da sociedade, e "nessas condições, parcela importante dos recursos públicos se dirige a um equipamento urbano seletivo, do interesse da economia hegemônica" (SANTOS, 2012, p. 135). Nesse mesmo sentido, Gottdiener (2016, p. 195) aponta como as forças sócio-estruturais dominantes atuam sobre as formas do espaço de assentamento, na medida em que a "verdade essencial da perspectiva crítica diz respeito a sua insistência em que as formas do espaço de assentamento são produzidas pelas forças sócio-estruturais dominantes que controlam a sociedade".

A noção de produção social do espaço é utilizada para explicar que a cidade é "produto produzido, não é dom gratuito da natureza, é fruto do trabalho social" (VILLAÇA, 2001, p. 73). O espaço produzido tem valor, pois é fruto de trabalho social e, desse modo, seu valor não é constituído com base nos elementos do espaço urbano, já que a terra urbana é meramente matéria-prima (VILLAÇA, 2001). Ao abordarmos a noção de produção social do espaço, Santos (2012) nos aponta que "a urbanização não é apenas um fenômeno social, ou econômico, ou político, mas também é um fenômeno espacial" (SANTOS, 2012, p.114).

A compreensão da urbanização, a partir da problemática urbana brasileira é uma temática importante para essa concepção, sendo este o principal aspecto do estudo de Costa (2015), com enfoque nas dimensões socioeconômicas, espaciais e políticas.

A estrutura fundiária no âmbito urbano, no qual capitalismo e urbanização fazem parte da mesma formação associada, sobrepõe interesses especulativos ao direito por habitação, cuja garantia esbarra na manutenção do sistema da propriedade privada do solo



urbano. Não é prevista no salário-mínimo a parcela de custo que deveria ser dirigida para a habitação e, dessa lacuna de um componente necessário para a reprodução da força de trabalho, surge a necessidade de subsidiar a habitação popular (SINGER, 1978). Nesse sentido, a cidade capitalista não tem lugar para os pobres, na medida em que a “propriedade privada do solo faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do solo urbano” (SINGER, 1978, p. 33). O funcionamento normal da economia capitalista, além de não assegurar o mínimo de renda a todos, tende a manter uma parcela da força de trabalho em reserva (SINGER 1978). Consequentemente, essa parcela da população que compõe o exército de reserva (OLIVEIRA, 2003) não terá meios de acesso à propriedade do solo urbano.

“O ‘problema’ habitacional não pode ser analisado isoladamente de outros processos sócio-econômicos e políticos mais amplos, não obstante nele se condensar um conjunto de contradições específicas” (KOWARICK, 1979, p. 55). O caminho para enfrentar o problema de habitação no Brasil passa pelo reconhecimento da necessidade de uma real articulação com a questão urbana, com uma forte intervenção no mercado fundiário. Desse modo, o problema da moradia não será resolvido apenas com a produção habitacional subsidiada, na medida em que a garantia do direito por habitação, que compõe o direito à cidade, esbarra na questão fundiária que, por sua vez, compõe garantia na propriedade privada do solo urbano.

Nesse sentido, “o capital tem requisitos para se estabelecer no espaço urbano” (MAUTNER, 1999, p. 258) e a incorporação do espaço da periferia à cidade é necessária para o êxito do projeto capitalista de uso e apropriação do espaço – sendo a periferização entendida como subprocesso do capitalismo (MAUTNER, 1999). Desse modo, este trabalho busca articular o entendimento da produção do espaço urbano ao estudo da economia política urbana, que tem como objeto “o estudo da produção, de suas condições de realização e de suas consequências diversas, como o resultado de um jogo complexo: (...) de um lado, o funcionamento do capital e, de outro, o funcionamento do trabalho” (SANTOS, 2012, p. 111).

A localização da terra nas franjas urbanas é uma forma de os empreendimentos habitacionais de políticas públicas serem mais rentáveis ao setor privado, que lucrará mais com um investimento menor na compra de terras mal localizadas, sem infraestrutura e, até mesmo, contaminadas ou em áreas de preservação. Portanto, a disputa de usos do solo urbano determinará seu valor, na medida em que essa disputa é pautada “pelas regras do



jogo capitalista, que se fundamenta na propriedade privada do solo, (...) ao passo que a ocupação do solo é apenas uma contingência que o seu estatuto de propriedade privada torna fonte de renda para quem a detém” (SINGER, 1978, p. 21).

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A produção habitacional do BNH, inserida em um quadro de acelerada urbanização, contribuiu para a consolidação das periferias urbanas. A ideia de periferia também está ligada com a urbanização em “salto”, com base na extensão da implantação do modelo de loteamentos periféricos, que são inseridos distantes da malha urbana consolidada. A aquisição de terras fora da malha urbana consolidada propicia um crescimento “em salto”, com formação de vazios urbanos, com extensão da implantação do modelo de loteamentos periféricos. Negrelos (1998, p. 87) descreve esse movimento de expansão horizontalizada como “salto para a periferia”, que faz parte da expansão do capital imobiliária, já que cria terras intersticiais passíveis de valorização. Mautner (1999) aponta que a forma predominante de assentamento residencial da classe trabalhadora fundamentou-se no trinômio ‘loteamento popular – casa própria – autoconstrução’, com base na extensão do assalariamento, no acesso por ônibus à terra barata da periferia e na industrialização dos materiais básicos de construção.

A urbanização aos saltos é produto da periferização, como subprocesso do capitalismo. Essas terras intersticiais passíveis de valorização fazem parte da expansão do capital imobiliário. Nesse sentido, o mercado imobiliário é agente de urbanização e, sendo a cidade fundamental para as relações de produção (LOJKINE, 1981), “o processo urbano sob o capitalismo seja moldado pela lógica de circulação e acumulação do capital” (HARVEY, 2006, p. 165).

Singer (1978, p. 35) também aborda a promoção da especulação sobre benefícios de serviços de expansão, que acontece por meio da aquisição glebas baratas adjacentes ao perímetro urbano “desprovidas de qualquer serviço e promover seu loteamento, mas de modo que a parte mais distante da área já urbanizada seja ocupada”. A partir disso, a população pobre instalada nesses novos loteamentos, atraídas pelos promotores com vantagens específicas, pressionará o poder público para a obtenção de serviços urbanos, que passará pelas terras não ocupadas e, assim, serão valorizadas.

No entanto, Bonduki e Rolnik (1979) alertam que para haver essa premeditação, é necessário que o loteador também possua a gleba intersticial passível de valorização.



De acordo com os autores, essa especulação programada não se configura tão facilmente fora do interior do loteamento, sendo possível somente se houver um monopólio de regiões e, geralmente, cada região da cidade pertence a proprietários diferentes.

Mesmo que não seja de modo programado, se verifica a valorização destas áreas intersticiais, o que configura uma falha de planejamento urbano. Esse aparente caos quanto ao crescimento, que pode ser entendido como um descuido de planejamento, é necessário para o funcionamento da cidade capitalista. Em relação ao crescimento urbano, Oliveira (2003) alerta que não se deve confundir caos com anarquia, na medida em que o processo de crescimento das cidades brasileiras deve ser entendido dentro do marco teórico das necessidades de acumulação, que impõe um crescimento de serviços horizontalizado, cuja forma aparente é o caos das cidades. No entanto, “o anárquico do crescimento urbano não é caótico em relação às necessidades da acumulação” (OLIVEIRA, 2003, p. 59).

Numa visão socialmente ampla, as cidades são uma força produtiva e, como tal, trabalham segundo uma lei, uma lógica e não uma desordem. Apresentam uma forma própria de cooperação – trabalhando segundo uma lógica, um ‘plano’ (...) – tanto que potencializam a produtividade do trabalho social. Se as cidades não apresentam essa força coletiva, não teriam o desenvolvimento que tiveram sob o capitalismo (VILLAÇA, 2001, p. 77).

Ainda, essa ideia de que o planejamento deve regular o crescimento urbano possui críticas, já que ele pode possuir um caráter opressor. Artigas (1985) atribui a criação do urbanismo às necessidades da burguesia de inventar soluções paliativas para o caos da cidade, criticando a ideia de planejamento, vendida como solução para os problemas urbanos. Nesse sentido, aponta o planejamento como uma ilusão para o povo (o proletariado), já que “os ‘planos’ não aspiram realizar muito mais do que convencer o público da inocência da burguesia” (ARTIGAS, 1985, p. 69).

Gottdiener (1993) também critica a noção de planejamento ideológico. O autor aponta que o Estado usa o planejamento como prática de controle social, na medida em que a “produção do espaço regional envolve o Estado tanto quanto a economia” (GOTTDIENER, 1993, p. 16), com base na existência de uma interseção de processos políticos e econômicos no espaço. O autor ainda discute o papel do Estado na construção e manutenção do crescimento da cidade dispersa. Dessa forma, é fundamental a discussão desse papel do Estado na produção do espaço urbano, especialmente ao considerarmos que, no Brasil, houve a naturalização construída historicamente da produção estatal de



habitação popular, com enfoque no trabalhador - naturalizou-se a ideia de que o Estado produz habitação para o pobre. Nesse sentido, é possível notar que capital, governo e ideologia são questões sempre presentes.

O urbanismo também é apontado como o vilão das classes populares por Lefebvre (2008), na medida em que é um instrumento do Estado e do capital privado. O autor sugere que a população deveria se apropriar da cidade e decidir sobre seu espaço de vida e, nessa conjuntura, o urbanismo, como intermediação, se constitui como ideologia. A resposta para isso seria a participação, apropriação e auto-gestão.

A produção financiada pelo BNH foi caracterizada pela produção massiva, homogeneidade, desconsideração das diferenças regionais e culturais, predomínio dos aspectos financeiros sobre a qualidade do projeto e má inserção urbana, que tinha como causa a preferência por terra barata (BONDUKI, 2014). Apesar das críticas, é preciso ressaltar a importância do caráter estratégico do BNH na estruturação da política habitacional para o país, enquanto política nacional de habitação, já que a institucionalização do BNH e do SFH pelo regime militar significou a criação de fontes permanentes de recursos de financiamento habitacional. A maior parte dos recursos do SFH durante o regime militar foi destinada à classe média e classe média baixa, já que a ausência de um subsídio direto e regras de obtenção do financiamento, restritas aos trabalhadores formais que pudessem comprovar um rendimento estável compatível com as condições de acesso ao crédito, limitaram o acesso das pessoas de baixa renda aos recursos do SFH (BONDUKI, 2014).

As ações empreendidas pelo governo no novo regime ditatorial no setor habitacional possuíam os objetivos de conseguir apoio popular, especialmente das camadas mais pobres, base de sustentação do populismo que estava afastado do poder, e a estruturação do setor da construção civil aos moldes capitalistas, com base na criação de uma política permanente de financiamento – este objetivo de caráter econômico acabou prevalecendo perante a tentativa de caráter populista de conseguir apoio da população mais pobre.

A política habitacional do período militar foi um instrumento de combate às ideias que o regime considerava como comunistas e progressistas, inclusive utilizando o fortalecimento do conceito da casa própria, aprofundando a difusão da ideologia propriedade privada, como um dos objetivos dos programas implementados pelo BNH,



em função do conservadorismo do novo arranjo de poder que afastava quaisquer propostas relacionadas com a reforma urbana (BONDUKI, 2014).

As diretrizes da política habitacional do período militar não incorporaram mecanismos mais flexíveis de enfrentamento da política habitacional, baseada em princípios como centralização, inexistência de participação na concepção dos programas e projetos, falta de controle social, ausência de subsídios para a baixa renda, opção exclusiva para a casa própria e resistência para incorporar processos alternativos. Por outro lado, Negrelos (2019) defende que, principalmente a questão do aprofundamento da ideologia da propriedade privada presente na política financiada pelo BNH não é um dispositivo aplicado a partir de sua instituição, uma vez que a atuação dos IAPs (Institutos de Aposentadoria e Pensões) já operava com planos de financiamento aos seus associados que ampliavam a ideia da obtenção da casa própria.

As críticas à produção do BNH, massiva e com baixa qualidade, confundiram a instituição do banco como agente financeiro com a produção que ele financiou, em decorrência de problemas quanto à qualidade de execução, falta de infraestrutura e afastamento em relação aos centros urbanos. A política habitacional do período direcionou a localização dos empreendimentos condicionando a compra dos terrenos em função do preço da terra, destacando-se, além da atuação das COHABs (Companhias de Habitação) como autarquias e agentes promotores, as regras que o BNH impunha aos financiamentos.

Singer (1978) aponta que a produção do BNH acabou gerando aumento do preço do solo urbano e induzindo processos especulativos, na medida em que houve aumento da demanda solvável por moradia sem um aumento proporcional da oferta de serviços urbanos, o que constitui uma perversão dos objetivos do programa. Dessa forma, a parcela da população mais pobre continuou não sendo atendida. Esse fenômeno da elevação sistemática dos valores imobiliários, que geralmente sobem com índices superiores aos da inflação, e a responsabilização da (não) atuação do Estado no controle desse processo é abordado por Bolaffi (1975).

O fenômeno só encontra explicação no fato de que uma parte considerável da riqueza criada no país transfere-se continuamente dos cofres públicos para aqueles dos proprietários de imóveis, sem que para isso seja necessário qualquer tipo de ação empresarial, nenhum investimento produtivo, nenhuma espécie de risco. O mecanismo que opera esta ilusória partenogênese da riqueza é criado e alimentado pelo próprio poder público, quando deixa de cobrar, por meio de impostos adequados, os investimentos que realiza nos



serviços públicos, responsáveis pela valorização imobiliária. (...) As consequências dessa prática governamental não se limitam a uma flagrante iniquidade tributária, mas transformam a propriedade imobiliária no santuário da especulação parasitária que persegue o lucro sem risco. A demanda de terrenos urbanos adquire uma dimensão especulativa, parcelas consideráveis de terrenos urbanizados são retidas ociosas, as cidades se espalham, os custos de implantação e operação de serviços públicos se elevam e, sobretudo, se elevam os custos de habitação. (...) A política fundiária no Brasil, cuja principal característica é a ausência de impostos significativos sobre a propriedade imobiliária, se transforma assim no principal mecanismo por meio do qual os capitais provenientes da arrecadação tributária são transferidos aos proprietários de casas e terrenos (BOLAFFI, 1975, p. 66-67).

No período militar, com a implementação da política urbana em âmbito federal, as cidades brasileiras sofreram transformações sociais, econômicas, políticas e jurídico-legais significativas, que repercutiram no processo de estruturação urbana. Nessa época, verifica-se o início da atuação dos programas habitacionais na cidade, com a implantação dos primeiros conjuntos. Em Presidente Prudente, é possível notar que a esfera nacional da estruturação de política pública foi tão significativa que foi responsável por inaugurar a habitação pública na cidade, com os primeiros conjuntos de habitação social do município financiados pelo BNH em 1967, em um período de introdução da própria política urbana no município, já que nessa década também iniciaram-se as discussões para o desenvolvimento do primeiro plano diretor da cidade, marcando o que seria a introdução de planejamento<sup>4</sup>.

Como pode ser visto no mapa da Figura 1, que destaca a produção habitacional do BNH em Presidente Prudente, entre 1967 e 1988, o BNH financiou os seguintes conjuntos em Presidente Prudente: Jardim Bongiovani (1967); Vila São Jorge (1967); Bartholomeu Bueno de Miranda (1980); INOCOOP - Conjunto Residencial Vila Nova (1979); Jardim Barcelona (1988) - totalizando uma produção de 1507 unidades (SCATALON, 2019). O mapa referido destaca com a cor marrom essa produção do BNH, se diferenciando do restante da produção pública, que recebe a cor amarela.

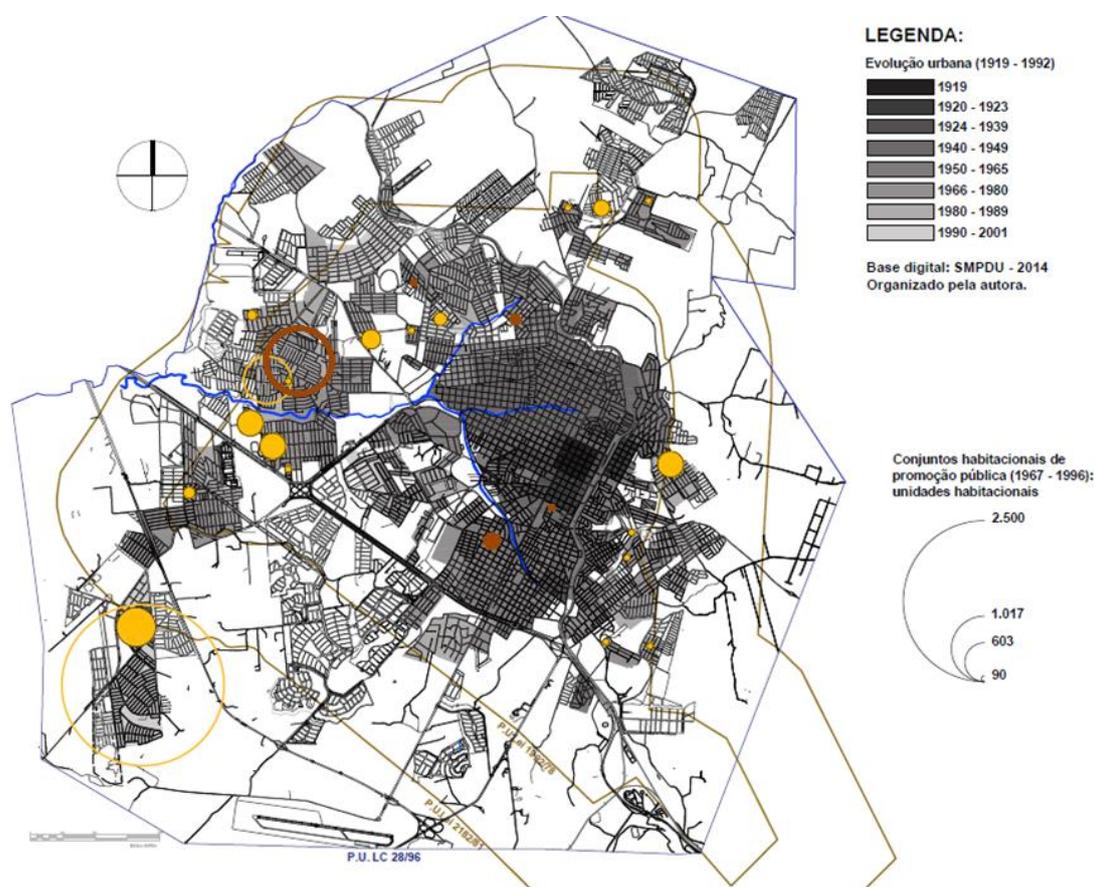
A introdução da política habitacional pública em Presidente Prudente contou com a construção de dois conjuntos, ambos financiados pelo BNH. Os conjuntos Jardim Bongiovani, com 240 unidades, e Vila São Jorge, com 16 unidades, somam uma produção habitacional do período (1967-1975) pouco significativa (SCATALON, 2019).

---

<sup>4</sup> O primeiro plano diretor da cidade, que consistiu no PDDI (Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado) aprovado em 1973 (Lei Municipal 1582/73), foi desenvolvido com apoio do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).

Associado ao Jardim Bongiovani foi realizada a reurbanização do Córrego do Veado, com a implantação do Parque do Povo, financiado através do programa CURA (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada). Esse empreendimento promoveu uma transformação profunda na configuração urbana de Presidente Prudente. Houve uma sucessão de medidas empreendidas pelo poder público nesse loteamento e em seu entorno que, através da alocação de diversas externalidades, alterou significativamente essa porção do território urbano.

Figura 1: Estudo da expansão urbana relacionado à produção habitacional em Presidente Prudente, com destaque para os conjuntos financiados pelo BNH.



Fonte: SCATALON, 2019 (p. 210-E). Modificado pela autora.

A inserção urbana desses conjuntos é um aspecto importante a ser abordado. Inicialmente essa produção habitacional pública foi locada em áreas que já contavam com conjuntos implantados, já que os dois primeiros empreendimentos – no Jardim Bongiovani e Vila São Jorge - foram fruto de financiamento de algumas unidades em loteamentos pré-existentes (SCATALON, 2019). Isso poderia indicar uma melhor



inserção urbana, no entanto, não existia ocupação consolidada ou infraestrutura urbana na área, que se mantinha em situação de isolamento devido à dificuldade de acesso imposta pelo Córrego do Veado. Desse modo, entendemos que esses conjuntos tiveram uma implantação periférica, na medida em que a distância para serviços e equipamentos urbanos, nesse caso, não se limita ao aspecto espacial, ou seja, a distância linear no espaço, referindo-se também ao isolamento ocasionado pela barreira constituída pelo córrego. Desse modo, a dificuldade de acesso também pode configurar uma ideia de distância.

Até a década de 1970 a expansão urbana no município continuou com o surgimento de alguns loteamentos e o prolongamento de outros, com incorporação de terras ao espaço urbano seguindo um modelo contíguo, com ampliação do existia, de modo que as áreas loteadas eram contínuas aos loteamentos implantados em períodos anteriores (SCATALON, 2019).

O conjunto Bartholomeu Bueno de Miranda, implantado em 1980 com promoção da COHAB-Bauru e financiamento do BNH, possui algumas particularidades destacáveis quanto à inserção urbana e à dimensão quantitativa das unidades. O conjunto, com 1.017 moradias, pode ser considerado como o primeiro grande conjunto da cidade. Além disso, atuou como vetor para expansão urbana, atraindo “para esta região [Oeste] a locação de outros conjuntos habitacionais e de loteamentos de iniciativa privada” (FERNANDES, 1998, p. 183). Em associação à essa questão da dimensão do conjunto, o loteamento foi alocado em uma área periférica, implantado no limite do perímetro urbano vigente no período (Lei 1992/1978) – ver Figura 1.

À época de sua construção, o conjunto Bartholomeu Bueno de Miranda não estava conectado à malha urbana consolidada de modo compacto, gerando um vazio remanescente que induz à especulação sobre essa área que será ocupada posteriormente (SCATALON, 2019). Sua inserção motivou um crescimento aos saltos, configurando uma situação na qual o conjunto é vetor de expansão urbana. A junção entre esses aspectos de inserção e dimensão teve como consequência implicações na expansão horizontal urbana.

Associado a esse conjunto, verificou-se a implantação do Jardim Jequitibás I (414 UHs / implantado em 1981) e Parque Cidade 2000 (Parque CECAP – 733 UHs/ implantado em 1982) (SCATALON, 2019). Esses três conjuntos, que, somados, totalizam 2.164 unidades, foram alocados de modo circunvizinho (em sequência espacial), todos



no limite do perímetro urbano vigente. Isso refletiu na configuração de um “período em que as ações da produção habitacional estatal ganhavam dimensões significativas em Presidente Prudente” (FERNANDES, 1998, p. 183).

Isso se constitui como um vetor de crescimento, configurando o que pode ser chamado de crescimento orientado por uma expansão horizontalizada no modelo de “salto para a periferia” (NEGRELOS, 1998). Nesse contexto, Mautner (1999) aborda a relação entre a formação da periferia, de crescimento descontínuo e aos saltos, como fronteira de expansão do capital.

Uma vez que a localização periférica dos conjuntos habitacionais de interesse social pode ser relacionada com o preço da terra em meio urbano (SINGER, 1987), também relembramos que na lógica da produção dos conjuntos populares em terras mais baratas, as tipologias habitacionais se relacionam com a lógica racional de produção vigente na indústria da construção civil (NEGRELOS; FERRARI, 2013).

A implantação dos conjuntos nesse período, prioritariamente nas porções Oeste e Norte, também refletiu no afluxo comercial e no valor do solo urbano, na medida em que “a localização dos conjuntos habitacionais, nesta porção da cidade, serviu para estimular a incorporação privada de novas áreas em porções periféricas à Oeste” (FERNANDES, 1998, p. 186) Houve uma intensificação quanto à venda de terrenos nas porções Oeste e Norte nos anos 1980, especialmente a partir de 1983 (MELAZZO, 1993), o que indica que, além do impacto na expansão urbana, esses três conjuntos ocasionaram uma esfera de ação quanto ao aquecimento do mercado imobiliário.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O trabalho compreende o período de institucionalização política habitacional, que tem como marco o golpe militar de 1964, discutindo especialmente seus desdobramentos em relação ao nosso objeto empírico, a cidade de Presidente Prudente. Consideramos que o início das políticas públicas na cidade aconteceu a partir da implantação do primeiro conjunto habitacional público financiado pelo BNH em 1967 (SCATALON, 2019). Portanto, o início efetivo da política pública na cidade aconteceu claramente em sucessão ao período de institucionalização da política em âmbito nacional. Dessa forma, esses fatos se cruzam em função da repercussão do quadro institucional nacional na realidade local. Um dos objetivos do trabalho é justamente investigar as políticas públicas de habitação



em uma cidade média, como é o caso de Presidente Prudente, a fim de compreender quais as implicações advindas em função do porte da cidade, o que é particularmente importante em se tratando do financiamento ao planejamento aplicado no período através do SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo).

Verifica-se que a localização dos conjuntos é condicionada pela lógica capitalista da produção da cidade, ao observar um crescimento aos saltos, que propiciou o aquecimento do mercado imobiliário na região, com os conjuntos atuando como vetor de expansão urbana. É preciso investigar a relação existente entre a especulação na atividade do mercado imobiliário e a construção efetiva e ideológica do déficit habitacional, inclusive no que se refere à localização e até mesmo às tipologias dos conjuntos habitacionais de interesse social, já que a carência habitacional é determinante do sistema capitalista (MARICATO, 2009; NEGRELOS; FERRARI, 2013).

O conjunto Bartolomeu Bueno de Miranda apresenta um quadro de fatores significativos para o processo de crescimento de Presidente Prudente, com destaque para dois pontos relevantes (SCATALON, 2019). Em primeiro lugar, o conjunto representa um novo tipo de crescimento, descontínuo e aos “saltos”, com base no estímulo à prática da especulação imobiliária urbana. Até a década de 1970, a expansão horizontal em Presidente Prudente acontecia por meio de áreas loteadas contínuas aos loteamentos implantados em períodos anteriores, ou seja, constituindo-se como uma ampliação de modo contínuo à malha urbana existente. Em segundo lugar, o conjunto inaugura na cidade a atuação das COHABs como agentes promotores de habitação pública

Desse modo, se confirma na cidade o padrão de habitação popular consolidado pelo BNH, com implantação de conjuntos com má inserção urbana. Ainda, o padrão compreendia a implantação em um tipo de gleba disponibilizado nas periferias das cidades, o que viabilizava a produção de grandes conjuntos habitacionais com projetos-padrão (NEGRELOS, 2010). Como consequência, as cidades adotaram um “modelo geográfico de crescimento espraiado, com um tamanho desmesurado que é causa e é efeito da especulação” (SANTOS, 2009, p. 09).

É preciso investigar a relação existente entre a especulação imobiliária e o déficit habitacional, inclusive quanto à localização e até mesmo as tipologias dos conjuntos habitacionais de interesse social, já que a carência habitacional é determinante do sistema capitalista.



## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e Setor Privado: o Modelo Brasileiro de Política Habitacional. **Espaço & Debates**, São Paulo, v. X, n.31, p. 21-36, 1990.

ARTIGAS, João Batista Vilanova. **Caminhos da Arquitetura Moderna**. In: Caminhos da Arquitetura. São Paulo: Nobel, 1985.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. 1975. In: MARICATO, Ermínia. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979. p. 36-70.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social**. v. 01. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente da reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, Ermínia. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979. p. 117-154.

COSTA, Geraldo Magela. Construções teóricas da problemática urbana brasileira: rupturas, permanências, transcendências e convergências. In: COSTA, Geraldo Magela; COSTA, Heloisa Soares de Moura; MONTE-MOR, Roberto Luiz de Melo (org.). **Teorias e práticas urbanas**. Condições para a sociedade urbana. Belo Horizonte: C/Arte, 2015.

FERNANDES, Silvia Aparecida de Sousa. **Territorização das políticas habitacionais em Bauru e Presidente Prudente**. A atuação da CDHU, Cohab-CHRIS e Cohab-Bauru. 1998. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. 2005. **Anais...** Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”. Bauru: UNESP; SESC, 21 a 26 de agosto.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo, Ed. da Universidade de São Paulo, 1993.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2006.

\_\_\_\_\_. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1986.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. RJ: Paz e Terra, 1979.



LAMAS, José Manuel Ressano Garcia. *Morfologia Urbana e Desenho da Cidade*. Lisboa: Ed. Fundação Gulbenkian, 1993.

LEFEBVRE, Henri. **De lo rural a lo urbano**. 3. Ed. Barcelona: Península, 1975.

\_\_\_\_\_. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LEPETIT, Bernard. **Por uma nova história urbana**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo, Ed. Martins Fontes, 1981.

\_\_\_\_\_. A análise marxista do Estado. **Espaço & Debates**, São Paulo, v. 1, n. 01, p. 55-60, jan. 1981b.

MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, Ermínia (org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo. Editora Alfa-Ômega, 2ª ed., 1982, p. 71-93.

\_\_\_\_\_. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 11, n. ja/ju 2009, p. 33-52, 2009.

MARX, Karl. **O Capital**. Nova York: International Publishers, 1967, Livros II e III.

MAUTNER, Yvonne. A periferia como fronteira da expansão do capital. In Deak, Csaba & Shiffer, Sueli (orgs) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Fupam EDUSP, 1999.

MELAZZO, Everaldo Santos. **Mercado imobiliário, expansão territorial e transformações intraurbanas: o caso de Presidente Prudente-SP**. 1993. Dissertação (mestrado em Geografia) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

NEGRELOS, Eulalia Portela. **Remodelação de Bairros Populares em São Paulo e Madrid 1976-1992: Projeto e Participação Popular**. 1998. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), São Paulo.

\_\_\_\_\_. Habitação Social pós-1964 no Município de São Paulo: Contribuições ao Debate sobre o Moderno e a Produção da Cidade. In: XI SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO. **Anais...** Vitória: Ophicina Fotográfica, 2010.

\_\_\_\_\_. **Estado, planejamento e habitação no Brasil entre as décadas de 1960 e 1980. A forma urbana conjunto habitacional no quadro da crítica do movimento moderno**. São Carlos: IAU-USP, Tese de Livre Docência, 2019.



NEGRELOS, Eulalia Portela; FERRARI, Camila. Resiliência de tipologias habitacionais e urbanas do alojamento popular no Brasil. In: XV ENANPUR - Encontro Nacional da Anpur. **Anais...** Recife, 2013

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o urbano no Brasil. **Espaço & Debates**, São Paulo, v. II, n.6, p. 36-54, 1982.

\_\_\_\_\_. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: ed. Boitempo, 2003.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: EDUSP, 2014.

\_\_\_\_\_. **Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

\_\_\_\_\_. **A urbanização brasileira**. 5 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

\_\_\_\_\_. **Por uma geografia nova**. 6 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

SCATALON, Aline Passos. **Habitação popular, planejamento e expansão urbana: a produção do espaço urbano de Presidente Prudente/SP de 1967 a 1996**. São Carlos: IAU-USP, dissertação de mestrado, 2019.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. 1978. In: MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

\_\_\_\_\_. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

STEINBERGER, Marília (org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler editora, 2013.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

WHITACKER, Arthur. Magnon. Centro da Cidade, Centralidade Intraurbana e Cidades Médias. In: MAIA, D. S.; SILVA, W. R.; WHITACKER, A. M. **Centro e Centralidade em Cidades Médias**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017. (P. 149-178). Disponível em url: <[http://www.culturaacademica.com.br/catalogo-detalle.asp?ctl\\_id=604](http://www.culturaacademica.com.br/catalogo-detalle.asp?ctl_id=604)>. Acesso em: 11 jan, 2021.