

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

JULIANA THAISA RODRIGUES PACHECO

**A AMBIGUIDADE DO DIREITO
À MORADIA E DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: UMA
ANÁLISE CRÍTICA AO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**

**PONTA GROSSA
2022**

JULIANA THAISA RODRIGUES PACHECO

**A AMBIGUIDADE DO DIREITO
À MORADIA E DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: UMA
ANÁLISE CRÍTICA AO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**

Tese apresentada para obtenção do título de Doutora no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, na Área de Cidadania e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha

**PONTA GROSSA
2022**

P116

Pacheco, Juliana Thaisa Rodrigues

A ambiguidade do direito à moradia e da política habitacional no Brasil: uma análise crítica ao Programa Minha Casa Minha Vida / Juliana Thaisa Rodrigues Pacheco. Ponta Grossa, 2022.

282 f.

Tese (Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas), Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha.

1. Habitação - interesse social. 2. Moradia - Direito. 3. Políticas públicas. 4. Espaço urbano. 5. Programa Minha Casa Minha Vida. I. Cunha, Luiz Alexandre Gonçalves. II. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Cidadania e Políticas Públicas. III.T.

CDD: 320.6

TERMO DE APROVAÇÃO

JULIANA THAISA RODRIGUES PACHECO

“A ambiguidade do direito à moradia e da política habitacional no Brasil: uma análise crítica ao Programa Minha Casa Minha Vida”.

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor(a) no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Assinatura pelos Me



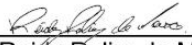
Documento assinado digitalmente
LUIZ ALEXANDRE GONÇALVES CUNHA
Data: 23/10/2022 22:37:00-0300
Verifique em <https://verificador.itl.br>

Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha – UEPG -PR - Presidente


Profª. Dra. Cleonice Alexandre Le Bourlegat - UCDB-MS - Membro Externo


Profª. Dra. Sandra Almeida Cordeiro - UEL-PR - Membro Externo


Profª. Dra. Sandra Maria Scheffer – UEPG-PR - Membro Interno


Profª. Dra. Reidy Rolim de Moura – UEPG-PR - Membro Interno

Prof. Dr. Alides Baptista Chimin Junior - UNICENTRO-PR - Suplente Externo

Profª. Dra. Danuta Estrufika Cantóia Luiz - UEPG-PR - Suplente Interno

Ponta Grossa, 07 de outubro de 2022.

Dedico esta tese aos meus filhos Joyce e Guilherme,
na esperança de cidades mais justas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por me presentear com essas oportunidades, por me dar força e fé, por iluminar meu caminho no período da Pandemia. Sempre escutei que o doutorado era um caminho um pouco solitário, mas com o isolamento social devido à crise sanitária de Covid-19 a minha experiência foi um tanto peculiar.

À minha família, por compreender os sacrifícios necessários para essa trajetória acadêmica. Em especial, ao meu marido Mauricio Z. Pacheco por escolher todos os dias compartilhar sua vida comigo e aos meus amados filhos Joyce e Guilherme, pelas alegrias e cafezinhos durante meu estudo. Aos meus Pais, Antonio e Jussara pelo cuidado, ensinamento, pelos queijos, carinhos e almoços.

Essa tese, assim como minha trajetória acadêmica e de vida é fruto da universidade pública e de qualidade, na qual passei 12 anos de aprendizagem, entre graduação, mestrado e doutorado.

Agradeço ao Professor Dr. Cunha, meu orientador, pela oportunidade, pela paciência e compreensão e por compartilhar seus conhecimentos. Aprendi muito, minha admiração e respeito. Sou grata às Professoras que compõem a banca, pelas significativas contribuições na banca de qualificação.

Ao Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais Aplicadas e aos Professores por compartilharem seus ensinamentos e abrirem os horizontes do pensamento crítico científico.

As minhas amigas que o doutorado me deu, por dividirem esse período com muitas mensagens no WhatsApp, aos meus colegas de trabalho por compartilharem seus conhecimentos, especialmente com o “QGIS”.

Aos Sujeitos de Pesquisa por compartilharem seus conhecimentos e experiências no âmbito da Política Habitacional, por contribuírem para a pesquisa e para a ciência.

Um agradecimento especial a Prof^a. Dr^a. Selma Regina Aranha Ribeiro e ao Mestrando Ricardo Kwiatkowski da Silva pela parceria com o sobrevoo de Drone nos empreendimentos, e ao Laboratório InfoAgro – UEPG.

Agradeço à Capes pelo apoio Financeiro concedido durante o doutorado.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a efetivação dessa tese.

Obrigada! ❤️

O Direito à Cidade “é o direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Além disso, é um direito coletivo e não individual, já que essa transformação depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de fazer e refazer as nossas cidades, e a nós mesmos é, a meu ver, um dos nossos direitos humanos mais preciosos e ao mesmo tempo mais negligenciados.”

DAVID HARVEY

RESUMO

A tese tem como objetivo central analisar os impactos da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na cidade média de Ponta Grossa. Busca-se compreender o desenvolvimento do Programa no período de 2009 a 2019, com base nos dezenove empreendimentos implementados no município, bem como a compreensão do desenvolvimento territorial a partir desses. O foco da pesquisa são os empreendimentos do PMCMV, Faixa 1, desenvolvidos na modalidade FAR-empresas. Para a análise espacial urbana a partir do PMCMV, com o intuito de caracterizar as áreas, foram mapeados os empreendimentos, realizou-se sobrevoo de drone e utilizou-se de imagens de satélite em três períodos diferentes (período anterior à instalação do PMCMV, 2015 e atual - 2022) para compreender a evolução espaço-temporal. Partimos da análise de três escalas: federal para compreender o PMCMV no âmbito nacional, estadual para compreender como se efetivou no estado do Paraná e nas cidades médias de Londrina, Maringá e Cascavel; e na escala local – cidade média de Ponta Grossa. Na escala local foram levantados os dados referentes a localização, inserção urbana, equipamentos comunitários (já existentes e/ou implementados pós programa), a proximidade com áreas de preservação permanente, barreiras físicas e a legislação pertinente. Além disso, foram aplicados questionários com agentes públicos e pesquisadores da área de política habitacional. A pesquisa se caracteriza por sua natureza exploratória, quantitativa e qualitativa. A tese baseou-se no levantamento de dados oficiais em Fontes primárias, dados da PROLAR, questionários, visitas de campo, sobrevoo de drone e dados secundários disponíveis nos principais repositórios nacionais e estaduais. A tese está estruturada em uma discussão sobre o direito à moradia na sociedade capitalista, a produção do espaço, o preço da terra urbanizada e o papel do Estado, na sequência um breve histórico da produção da habitação de interesse social brasileira, seguida pela caracterização do Programa Minha Casa Minha Vida, no âmbito federal e estadual. Na escala municipal é apresentada a análise do PMCMV, Faixa 1, na especificidade da cidade média de Ponta Grossa. O Programa Minha Casa Minha Vida produziu a periferia da periferia no município de Ponta Grossa, contribuindo para o espraiamento e ampliação do perímetro urbano, produzindo a partir dos empreendimentos do PMCMV novas manchas urbanas monofuncionais e a necessidade de instalação de equipamentos comunitários para mitigar sua localização periférica.

Palavras-chaves: Habitação de Interesse Social, Direito à Moradia, Políticas Públicas, Espaço Urbano, Programa Minha Casa Minha Vida.

ABSTRACT

The main objective of the thesis is to analyze the impacts of the implementation of the “Minha Casa Minha Vida” Program (PMCMV) in the medium-sized city of Ponta Grossa. It seeks to understand the development of the Program from 2009 to 2019, based on the nineteen projects implemented in the municipality, as well as the understanding of territorial development based on these. The focus of the research is the PMCMV projects, Level 1, developed in the FAR-companies modality. For the urban spatial analysis from the PMCMV, in order to characterize the areas, the projects were mapped, a drone overflight was carried out and satellite images were used in three different periods (period prior to the installation of the PMCMV, 2015 and current - 2022) to understand space-time evolution. We start from the analysis of three scales: federal to understand the PMCMV at the national level, state to understand how it was implemented in the state of Paraná and in the medium-sized cities of Londrina, Maringá and Cascavel; and on the local scale – medium city of Ponta Grossa. On the local scale, data were collected regarding location, urban insertion, community facilities (existing and/or implemented after the program), proximity to permanent preservation areas, physical barriers and the pertinent legislation. In addition, questionnaires were applied to public agents and researchers in the area of housing policy. The research is characterized by its exploratory, quantitative and qualitative nature. The thesis was based on the survey of official data from primary sources, PROLAR data, questionnaires, field visits, drone overflight and secondary data available in the main national and state repositories. The thesis is structured in a discussion about the right to housing in capitalist society, the production of space, the price of urbanized land and the role of the State, followed by a brief history of the production of social housing in Brazil, followed by the characterization of the “Minha Casa Minha Vida” Program, at the federal and state levels. On the municipal scale, the analysis of the PMCMV, level 1, is presented in the specificity of the medium-sized city of Ponta Grossa. “Minha Casa Minha Vida” Program produced the periphery of the periphery in the municipality of Ponta Grossa, contributing to the sprawl and expansion of the urban perimeter, producing from the PMCMV projects new monofunctional urban spots and the need to install community equipment to mitigate its location. peripheral.

Keywords: Social Interest Housing, Right to Housing, Public Policies, urban space, “Minha Casa Minha Vida” Program.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Drone utilizado para o reconhecimento das áreas.....	21
Figura 2 - Classificação e região de influência das cidades no Paraná – IBGE/REGIC 2008.....	23
Figura 3 - Atribuições do Estado na organização socioespacial.....	50
Figura 4 – Municípios com Plano Diretor (2001 e 2008).....	80
Figura 5 – Estrutura organizacional do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.....	82
Figura 6 – Investimentos do FGTS no período de 2000 a 2019 (em R\$)	87
Figura 7 – Investimentos do PAC no período de 2007 a 2018	88
Figura 8 – Ambiguidade entre o déficit habitacional brasileiro (2015) e o total de imóveis vazios.....	90
Figura 9 - Déficit Habitacional (2015) por região	90
Figura 10 - Componentes do déficit habitacional.....	92
Figura 11 – Déficit Habitacional – em milhões – período de 2007 a 2015	92
Figura 12 – Total de domicílios – em milhões	93
Figura 13 – Pirâmide de Renda x déficit habitacional.....	94
Figura 14 – Fluxograma dos Agentes envolvidos na produção do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1	99
Figura 15 - Organização do PMCMV	101
Figura 16 – Investimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (em Bilhões de reais – valores corrigidos pela inflação)	104
Figura 17 - Distribuição espacial do PMCMV (2009 – 2012)	110
Figura 18 – Espacialização dos empreendimentos do PMCMV – Faixa 1 nos Municípios (2018)	112
Figura 19 - Distribuição espacial do PMCMV - Faixa 1	114
Figura 20 - Localização dos empreendimentos de cada cenário (A, B e C)	126
Figura 21 - Custo de provisão de acesso viário ao empreendimento	127
Figura 22 - Custo da ampliação necessária do transporte coletivo.....	128
Figura 23 - Equipamento de educação - Ensino Fundamental (anos iniciais)	130
Figura 24 - Equipamento de Saúde pública	131
Figura 25 - Equipamento de Proteção Social Básica (CRAS I)	131
Figura 26 - Cenário hipotético em relação a localização do empreendimento e os equipamentos públicos	132
Figura 27 – Simulação 1 – capacidade de financiamento via mercado	140
Figura 28 – Simulação 2 – Capacidade de financiamento condições FGTS	141
Figura 29 – Simulação 3 – Capacidade de financiamento condições subsidiadas pelo PMCMV	142
Figura 30 – População do Estado do Paraná; População urbana; Grau de urbanização	149
Figura 31 – Produção Habitacional do Paraná por década, entre 1950 e 2010.....	150

Figura 32 - Espacialização dos Empreendimentos do PMCMV – Faixa 1, nos municípios do Paraná	158
Figura 33 – Evolução da quantidade de UH por ano, PMCMV – âmbito Paraná.	160
Figura 34 - Cascavel – Jardim Riviera nos períodos de (A) 2009, (B) Vista Panorâmica, (C) 2022	164
Figura 35 - Londrina – Residencial Vista Bela nos períodos de (A) 2009, (B) Vista Panorâmica, (C) 2022	166
Figura 36 – Maringá – Jardim Oriental ©; Residencial Santa Julia e Santa Clara (D) nos períodos de (A) 2009, (B) 2022	169
Figura 37 – Localização do Município de Ponta Grossa -PR.....	172
Figura 38 – População Total e População Urbana (1980/1991/2000/2010/2021)...	177
Figura 39 - Índice de exclusão/inclusão social - Ponta Grossa, 2000	181
Figura 40 – Produção Habitacional da PROLAR de 1990 – 2020 (por década)	185
Figura 41 - PROLAR - Cadastros Ativos 2019	186
Figura 42 – Protesto do Setor da construção Civil em plenária da Câmara Municipal de Ponta Grossa	189
Figura 43 - Perfil das Famílias provenientes de áreas inapropriadas para habitação selecionadas para o PMCMV no município de Ponta Grossa	193
Figura 44 – Localização dos empreendimentos do PMCMV na cidade média de Ponta Grossa	195
Figura 45 – Quadrante 1 – Conj. Habitacional Jardim Boreal, Residencial América, Residencial Califórnia I e II nos períodos de (A) 2009, (B) 2015, (C) 2022.....	198
Figura 46 – Horta Comunitária	200
Figura 47 – Via de Acesso aos empreendimentos	200
Figura 48 – Quadrante 2 – Residencial Jd. Panamá; Londres; Costa Rica I, II e III nos períodos de (A) 2009, (B) 2015, (C) 2022.....	201
Figura 49 – Quadrante 3 – Residencial Recanto Verde; Esplendore; Conj. Hab. Jardim Amália I e II nos períodos de (A) 2009, (B) 2015, (C) 2022	204
Figura 50 – Quadrante 4 – Residencial Roma; Athenas; Jardim Itapoá; Conj. Hab. Jardim Gralha Azul e Porto Seguro nos períodos de (A) 2009, (B) 2015, (C) 2022	207
Figura 51 – Percepção sobre Desenvolvimento Urbano de Ponta Grossa	209
Figura 52 – Percepção sobre a localização do PMCMV em Ponta Grossa	211
Figura 53 – Residencial América em relação ao centro de Ponta Grossa	212
Figura 54 – Costa Rica em relação ao centro de Ponta Grossa.....	212
Figura 55 – Recanto Verde em relação ao centro de Ponta Grossa.....	213
Figura 56 – Localização do Recanto Verde no período de 2012 e 2022	213
Figura 57 – Buenos Aires em relação ao centro de Ponta Grossa	214
Figura 58 – Percepção sobre a Expansão Urbana a partir do PMCMV – Ponta Grossa	216
Figura 59 – PMCMV e a relação com a hidrografia urbana de Ponta Grossa - PR	218
Figura 60 – Residencial América.....	219
Figura 61 – Perímetro Urbano de Ponta Grossa em relação a APA da Escarpa Devoniana.....	220

Figura 62 – Alterações Necessárias na Legislação para atender o PMCMV – Ponta Grossa	221
Figura 63 - A Feminização do déficit Habitacional – Brasil, 2016 - 2019	223
Figura 64 – Mapa Empreendimentos MCMV e PROLAR - Ponta Grossa	227
Figura 65 – Percepção sobre a Inserção Urbana do PMCMV - Ponta Grossa	228
Figura 66 – Inserção Urbana? Residencial Recanto Verde	229
Figura 67 – Evolução Urbana de Ponta Grossa (2000, 2010, 2005, 2016).....	233
Figura 68 – Avaliação Pós Ocupação – Costa Rica I, II e III.	237
Figura 69 – Equipamentos Comunitários próximos aos empreendimentos do PMCMV – Quadrante 1 – Conj. Habitacional Jardim Boreal, Residencial América, Residencial Califórnia I e II	241
Figura 70 – Equipamentos Comunitários próximos aos empreendimentos do PMCMV – Quadrante 2 – Residencial Jd. Panamá; Londres; Costa Rica I, II e III	242
Figura 71 – Localização dos empreendimentos em relação à Ferrovia e à Escola	242
Figura 72 – Trajeto utilizando vias públicas.....	243
Figura 73 – Trajeto utilizando caminho alternativo	243
Figura 74 – Quadrante 2 – Complexo Educacional e Unidade de Saúde	244
Figura 75 – Equipamentos Comunitários próximos aos empreendimentos do PMCMV – Quadrante 3 – Residencial Recanto Verde; Conj. Hab. Jardim Amália I e II	244
Figura 76 – Equipamentos Comunitários próximos aos empreendimentos do PMCMV – Quadrante 4 – Residencial Roma; Athenas; Jardim Itapoá; Conj. Hab. Jardim Gralha Azul.	245
Figura 77 – Provisão de equipamentos Públicos Comunitários: custos comparados entre cenários de inserção urbana	246
Figura 78 – Trajeto de Transporte Coletivo: Casa Amostral, Q2, até a Escola Estadual	249
Figura 79 – Trajeto a pé: Casa Amostral, Q2, até a Escola Estadual	249
Figura 80 – Distribuição Espacial dos Equipamentos Públicos em relação aos Empreendimentos do PMCMV	250
Figura 81 – Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida a partir da percepção dos sujeitos entrevistados	252
Figura 82 – Temas recorrentes	253

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Categorias de análise e autores de referência	22
Quadro 2- Categorias de Análise – escala de estudo.....	29
Quadro 3 - Direitos Econômicos e Sociais (Indicadores).....	63
Quadro 4 – Ações da política urbana e habitacional 2003 - 2009	83
Quadro 5 – Fases do PMCMV	97
Quadro 6 – Comparativo Programa MCMV e Programa CVA.....	118
Quadro 7 – Modalidades de atendimento – PMCMV e PCVA.....	121
Quadro 8 - Modalidades do Programa Casa Fácil - Paraná	152
Quadro 9 - Classificação das cidades conforme IBGE/REGIC.....	157
Quadro 10 – Fases de expansão do município de Ponta Grossa até 1990.	175
Quadro 11 – Classificação dos níveis de exclusão/inclusão.....	180
Quadro 12 – PMCMV em Ponta Grossa em relação ao perímetro urbano	233

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Municípios que receberam maior quantidade de UH por estado.	26
Tabela 2 - PMCMV: Faixa de renda familiar 2009 - 2019	102
Tabela 3 - PMCMV no período de 2009 a jan. 2019: Contratações e entregas	103
Tabela 4 – Empreendimentos PMCMV por região no período de 2009 – 2018	113
Tabela 5 – Panorama dos Países da EU enquanto provisão habitacional	135
Tabela 6 – Parâmetros referentes a simulação de financiamento pelo Mercado, FGTS e PMCMV	139
Tabela 7 – Programa Casa Fácil – Município de Ponta Grossa	153
Tabela 8 – Programa Casa Fácil – Modalidade Valor de entrada - Ponta Grossa..	154
Tabela 9 – Comparativo Programa Casa Fácil e PMCMV	155
Tabela 10 – Unidades Habitacionais no Paraná por Modalidade	159
Tabela 12 - Número de municípios do Paraná atendidos pelo PMCMV – pela população	160
Tabela 13 - PMCMV na região metropolitana de Curitiba - NUC	161
Tabela 14 – PMCMV nas Capitais Regionais B e C	162
Tabela 15 – Cascavel: Jardim Riviera	162
Tabela 16 - Londrina: Residencial Vista Bela	165
Tabela 17 – Maringá: Santa Clara, Santa Julia e Jd. Oriental	168
Tabela 18 – Necessidades Habitacionais, 2019, por município	170
Tabela 19 – Produto Interno Bruto, a preços correntes, Ponta Grossa, Paraná	178
Tabela 20 – Produto Interno Bruto per capita, de Ponta Grossa (2002/2010/2019)	178
Tabela 21 – Participação Setorial no Valor Adicionado Bruto (2002/2010/2019)....	178
Tabela 22 – IDH-M e índice de Gini – Ponta Grossa e Paraná	179
Tabela 23 - Distribuição Absoluta e percentual da população urbana por nível de exclusão/inclusão social, em 2000.	182
Tabela 24 - Programas Sociais desenvolvidos no período de 1989 a 2022 pela PROLAR	184
Tabela 25 – Relação entre o nº de domicílios particulares, domicílios vagos, déficit habitacional e o PMCMV	191
Tabela 26 – Síntese dos empreendimentos – Quadrante 1	196
Tabela 27 - Síntese dos empreendimentos – Quadrante 2	199
Tabela 28 - Síntese dos empreendimentos – Quadrante 3	202
Tabela 29 - Síntese dos empreendimentos – Quadrante 4	205
Tabela 30 – População Urbana pela extensão da área urbanizada das Cidades Médias – Londrina, Maringá, Ponta Grossa e Cascavel	230
Tabela 31 – Expansão territorial em dados quantitativos de Ponta Grossa entre 1940 a 2010	231
Tabela 33 – Necessidade de Equipamentos de Educação e Saúde	238
Tabela 34 – Equipamentos Públicos em relação aos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida	248

LISTA DE SIGLAS

BNH	Banco Nacional da Habitação
CAPs	Caixas de aposentadorias e pensões
ConCidades	Conselho Nacional das Cidades
FAR	Fundo de arrendamento Residencial
FCP	Fundação da Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FINC	Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais
FINEC	Financiamento de equipamento Comunitário de Conjuntos Habitacionais
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IAPs	Institutos de aposentadorias e pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e estatística
Labcidade	Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade
MDR	Ministério de Desenvolvimento Regional
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCS	Programa Crédito Solidário
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNHR	Programa nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PROFILURB	Financiamento de Lotes Urbanizados
REGIC	Regiões de influência das Cidades
SBPE	Sistema Brasileiro de poupança e empréstimo
Serfhau	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de habitação de Interesse Social
STF	Supremo Tribunal Federal
Zeis	Zonas especiais de interesse social
UH	Unidades Habitacionais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	DIREITO À MORADIA NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO	32
2.1	DIREITO À MORADIA E O PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO	34
2.2	A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO COMO UM PRODUTO NA CIDADE CAPITALISTA	43
2.3	MORAR COMO NECESSIDADE HUMANA – AMBIGUIDADE ENTRE A EFETIVAÇÃO DO DIREITO A MORADIA E A AÇÃO DO MERCADO ..	53
3	POLÍTICA HABITACIONAL E O DIREITO À MORADIA	69
3.1	CONTEXTUALIZAÇÃO POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA	70
3.2	PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.....	96
3.2.1	O Período Pós PMCMV: O Programa Casa Verde Amarela e a Pandemia de COVID-19.....	115
3.2.2	Desafios da Implementação do PMCMV: Mobilidade e Equipamentos Sociais.....	124
3.3	FINANCEIRIZAÇÃO E O ACESSO A MORADIA	133
4	PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: APROXIMAÇÕES AS CIDADES MÉDIAS DO PARANÁ	144
4.1	CONTEXTUALIZAÇÃO POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA NOS MUNICIPIOS DO PARANÁ	148
4.2	PMCMV CARACTERIZAÇÃO NO ÂMBITO ESTADUAL	155
5	PMCMV E A (RE)PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA CIDADE MÉDIA DE PONTA GROSSA	172
5.1	COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE PONTA GROSSA – PROLAR.....	182
5.2	IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAM213A MINHA CASA MINHA VIDA - PONTA GROSSA/PR.....	190
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	255
	REFERÊNCIAS	262
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DESTINADO À PROLAR	277
	APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO DESTINADO À SMIP E AO IPLAN.....	278
	APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO DESTINADO AOS PESQUISADORES	279
	APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	280
	ANEXO A - TRAJETO DE TRANSPORTE COLETIVO.....	282

1 INTRODUÇÃO

A extensão do capitalismo realizou a generalização do espaço como propriedade privada, criando a contradição entre o espaço produzido enquanto valor de uso e o espaço produzido enquanto valor de troca, com a separação radical entre o espaço público e privado e aprofundamento da segregação, bem com a relação entre o Estado que domina o espaço, produzindo-o enquanto homogêneo, e o modo de apropriação que se quer diferencial. (CARLOS, 2011, p. 68)

A partir da efetivação do Estado Democrático de Direito, inicia-se juntamente com a Constituição Federal de 1988 uma série de normalizações e o estabelecimento de novos direitos sociais e urbanos. Direitos esses advindos dos movimentos sociais e da sociedade civil em busca de políticas públicas de enfrentamento às desigualdades sociais.

Na luta por direitos sociais, uma camada da população encontra-se excluída do modelo mercadológico de habitação, vivem em realidades muito diferentes do ideário do direito à moradia. Desse modo, a moradia carrega as contradições e ambiguidades que se demonstram na exclusão de acesso a uma parcela da população, famílias às margens dos efeitos do mercado sob o território. A moradia deve ir além da estrutura física da casa, englobar o acesso à cidade, à forma de deslocamento, ao acesso a bens e serviços, entre outros.

O artigo 6º da Constituição Federal preceitua a moradia como um direito social, direito esse reconhecido por meio da emenda nº 25 de 2000, na qual incluiu o direito à moradia no rol dos direitos sociais. A moradia como Direito Humano Fundamental, provisão das necessidades básicas de abrigo digno. O Estado por meio de políticas públicas habitacionais e intervenção no espaço urbano visa atender a essa demanda e mitigar as desigualdades sociais e territoriais.

Atualmente, 55% da população mundial vive em área urbana, e na perspectiva da ONU (2019) a população urbana até o ano de 2050 chegará em 70%. Deve-se refletir o papel das cidades nesse panorama, na busca pela efetivação do direito à cidade e no desenvolvimento sustentável. Estima-se que 1,8 bilhões de pessoas carecem de uma moradia adequada no âmbito global, e que mais de 1 bilhão de pessoas vivem em assentamentos informais. (ONU, 2019)

Na realidade brasileira aproximadamente que 85% da sua população vive em área urbana (PNAD, 2015), o Brasil teve um intenso processo de urbanização nas últimas décadas, sendo que em 1950 a população urbana correspondia a 36% da

população total e a partir dos anos 70 e 80 há uma intensificação nesse processo de migração. Mas até que ponto as cidades brasileiras estavam preparadas? E como as cidades se desenvolveram?

O estudo apresentado pela Fundação João Pinheiro (2021) com dados referentes ao período de 2016-2019, demonstra que a questão habitacional ainda é um fator a se discutir e enfrentar, considerando que o déficit habitacional brasileiro é de 5.876.699, desses, 25% referem-se à habitação precária (1.482.585 em número absoluto), 23,1% a coabitação (1.358.374), enquanto 51,7% do déficit habitacional está ligado ao ônus excessivo com aluguel, ou seja, 3.035.739. (FJP, 2020)

Mesmo que a questão urbana tenha diversos instrumentos a serem utilizados na busca de cidades mais inclusivas e democráticas, direitos e normativas que de certa forma permanecem sedimentados na teoria, apesar de prevista nos artigos 182 e 183, Capítulo II – Da Política Urbana da CF/88, que foram regulamentados em 2001 pela Lei nº 10.257, Estatuto da Cidade; e os diversos instrumentos urbanísticos; temos ainda um longo percurso a ser conquistado a fim de garantir a função social da terra e cidades mais justas. A moradia é prevista no artigo 6º como direito social e as ações do estado federal estão dispostas no Plano Nacional de Habitação (PNH) de 2004. Se a moradia é um direito, a quem cabe garantir?

Nesse contexto destacamos a importância da moradia como instrumento para o exercício dos demais direitos e o alcance de certa autonomia. Com a efetivação do direito à moradia surgem novas pautas relevantes acerca das desigualdades percebidas nas distintas esferas, aparecendo de maneira expressiva nas relações sociais ligadas ao direito à cidade. Essas diferenças referem-se principalmente ao acesso à moradia e à cidade.

A cidade representa a integração entre os lugares e as pessoas, e essa conexão reflete nos posicionamentos e ações políticas e até mesmo culturais, com isso a expansão territorial desordenada e ligada aos interesses mercadológicos, impõe às famílias vulneráveis a periferia muitas vezes como forma de acesso a moradia, essas famílias vivem sistematicamente limitadas às realidades locais, com dificuldades de deslocamento e de acesso ao espaço urbano consolidado.

O planejamento, a formulação e a realização de ações para o desenvolvimento urbano e regional são papéis assumidos pelo Estado, o que o torna um dos atores principais na modificação das microestruturas sociais e econômicas estabelecidas no âmbito da política habitacional. No enfrentamento ao crescimento

desordenado e na busca pela construção de cidades menos desiguais, tem-se o Estatuto da Cidade como diretriz do desenvolvimento urbano e a Constituição Federal em seu artigo 6º, garantem a moradia como direito social.

A tese problematiza a questão habitacional no Brasil com o intuito de elucidar os dez anos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) como enfrentamento ao déficit habitacional, inserido na Política Habitacional Brasileira. Possibilitando acesso a moradia digna e ao direito à cidade. Percebe-se que a atual Política Nacional de Habitação, Habitação de Interesse Social, apesar de todos os esforços não tem sido suficiente para sanar ou minimizar o déficit habitacional.

O Programa Minha Casa Minha Vida foi estabelecido pela medida provisória nº 429, de 25 de março de 2009, convertida meses depois na Lei nº 11.977, 7 julho de 2009. O PMCMV abarca o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e tem como principal objetivo reduzir o déficit habitacional brasileiro. No período de 2009 a 2018 o PMCMV investiu um total de 113 bilhões de reais em subsídios, isso representa a contratação de 5,5 milhões de unidades habitacionais, em todas as faixas de renda. A faixa 1 contratou cerca de 92,94 bilhões de reais na construção de 1.896.522 unidades habitacionais, dessas, 1.401.524 já foram entregues. (Ministério do Desenvolvimento Regional, SECAP, 2019)

Um dos desafios atuais é a compreensão do papel da habitação de interesse social com o intuito de suprir as necessidades que não foram atendidas pelo mercado imobiliário, a Política Habitacional vem sendo construída e parte do pressuposto que a casa própria seria a única forma de se garantir o acesso a moradia digna.

O Programa MCMV apresenta muitos avanços na questão da provisão da política habitacional destinada a população de baixa renda, porém apresenta diversas contradições e ambiguidades.

Deste modo a tese que se pretende enfrentar é de que as políticas habitacionais que têm sido implementadas pelo poder público, além de apresentar um modelo direcionado à posse do imóvel, se constituem como um dos principais fatores para impulsionar a economia e o crescimento econômico. A produção de moradias populares do Programa MCMV em regiões periféricas é condição, meio e resultado do processo de produção do espaço: desigual e fragmentado.

Esta tese compõe a minha trajetória acadêmica até o momento, buscando aliar minha formação de geógrafa que me possibilitou, desde a graduação, refletir as

políticas urbanas, planejamento e a questão habitacional buscando o entendimento e a aplicação da teoria e prática apresentadas no meio acadêmico, minha paixão pela questão habitacional iniciou-se ainda na graduação com a oportunidade de estagiar na Companhia de Habitação de Ponta Grossa – PROLAR, seguida do desenvolvimento da dissertação de Mestrado, na qual analisamos a demanda das famílias monoparentais com responsabilidade feminina no Programa Minha Casa Minha Vida sub-50, dentro do programa de pós-graduação em Ciências Sociais Aplicadas desta notória instituição, o foco na articulação interdisciplinar foi quesito fundamental para que o trabalho desenvolvido pudesse ter continuidade.

Após a defesa da dissertação de mestrado, unindo a esfera profissional e pessoal em uma mesma categoria, devido a demandas pessoais, para o doutoramento de meu marido, foi necessária a mudança para a Alemanha, onde, após um período inicial de adaptação e estudos, principalmente da língua e da cultura locais, cursei 4 disciplinas na Universidade de Bremen, como aluna ouvinte. O que me despertou novas indagações sobre a forma das políticas habitacionais desenvolvidas no continente europeu e as desenvolvidas no Brasil.

Considerando a relevância do Programa MCMV, que pela primeira vez na realidade brasileira destinou habitação social para as famílias de faixa de renda 1, temos como **questionamentos iniciais** os seguintes aspectos: Porque as Políticas Públicas Habitacionais não conseguiram superar o déficit de moradia, efetivando a uma parcela considerável da população brasileira um dos direitos fundamentais previsto na Constituição Federal de 1988, o direito à moradia? Como essa promoção de habitação social se desenvolveu em cidades médias na última década? Como compreender a habitação para além do seu viés mercadológico? São possíveis outras alternativas para o acesso a moradia digna e ao combate ao déficit habitacional?

A partir desse contexto o **objetivo geral** é analisar os impactos da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na especificidade da cidade média de Ponta Grossa.

Para tanto, foram elencados como objetivos específicos: a) compreender a Política Habitacional como indutora ao direito à cidade; pretende-se contextualizar os agentes sociais e políticos que integram o processo de formação do espaço urbano e a compreensão do direito à moradia e suas prerrogativas. b) caracterizar a Política Habitacional como elemento para ampliar o direito à moradia no Brasil; elucidar o papel do Estado federativo na elaboração de políticas habitacionais, compreender o

contexto sociopolítico da questão habitacional e como isso reflete no acesso a moradia por meio da efetivação de Políticas Públicas.

Em seguida, c) caracterizar o Programa Minha Casa Minha Vida, considerando as cidades médias no Paraná; as cidades médias têm sua importância no contexto das hierarquias urbanas, para tal busca-se compreender o desenvolvimento do PMCMV nas cidades do Paraná através de pesquisa bibliográfica, relatórios da Caixa Econômica Federal e documentos oficiais.

Finalmente, d) analisar a implementação do PMCMV na cidade média de Ponta Grossa; para tanto, busca-se compreender desenvolvimento do Programa no período de 2009 a 2019, com base nos empreendimentos implementados, bem como a compreensão do desenvolvimento territorial a partir desses empreendimentos.

A pesquisa se caracteriza por sua natureza exploratória, entende-se pesquisa exploratória como uma metodologia que envolve um conjunto de abordagens, desde o levantamento bibliográfico, entrevistas e análise de exemplos com o intuito de apresentar vínculos com o problema de pesquisa bem como a construção de hipóteses. (GIL, 2002)

A pesquisa exploratória possibilita ao pesquisador aprofundar os conhecimentos sobre um determinado problema, seguindo uma linha mestra que se inicia na conceituação prévia, podendo em seguida delimitar um estudo descritivo ou experimental. Trata-se de uma pesquisa com rígido planejamento, revisão bibliográfica e possibilidade do emprego de questionários com a finalidade de compreender o objeto de estudo. (TRIVIÑOS, 1987)

Para cumprir os objetivos propostos apresentam-se os seguintes procedimentos metodológicos: 1) Pesquisa bibliográfica: livros de referência no âmbito nacional e internacional, bem como produções acadêmicas: teses, dissertações e artigos; 2) Pesquisa Documental: dados oficiais da Caixa Econômica Federal, Prefeituras (Secretarias de Habitação ou órgãos responsáveis, Planos Diretores, PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social) e dados oficiais da União; 3) Pesquisa Quantitativa: dados estatísticos, elaboração de gráficos e tabelas; 4) Pesquisa Qualitativa: questionário aberto com Servidos públicos municipais, gestor público municipal e pesquisadores.

Para a coleta de dados qualitativos utilizamos a abordagem de questionário aberto, aplicado a distância. Para a coleta dos depoimentos os sujeitos foram

convidados a responder e a devolutiva foi via e-mail, juntamente com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, ao todo foram aplicados sete questionários – três servidores públicos municipais, um ex-gestor da PROLAR e três pesquisadores doutores da área de estudo.

A pesquisa qualitativa segundo Triviños

Considera a participação do sujeito como um dos elementos de seu fazer científico, apoia-se em técnica e métodos que reúnem características *sui generis*, que ressaltam sua implicação e da pessoa que fornece as informações. Neste sentido, talvez sejam a entrevista semiestruturada, a entrevista aberta ou livre, o questionário aberto, a observação livre, método clínico e o método de análise de conteúdo os instrumentos mais decisivos para estudar os processos e produtos nos quais está interessado o investigador qualitativo. (TRIVIÑOS, 1987, p.138)

O objetivo dos questionários é compreender o fenômeno espacial do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade média de Ponta Grossa através da percepção dos atores sociais, as perguntas abertas constituem um meio de captar as percepções e análises sobre tal fenômeno, sem caráter estatístico ou amostral.

Foram elaborados três questionários (Apêndices A, B e C), sendo que cada um foi direcionado respectivamente para:

- Companhia de Habitação de Ponta Grossa – PROLAR;
- Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Ponta Grossa - IPLAN;
Secretaria Municipal de Infraestrutura e Planejamento - SMIP
- Pesquisadores Doutores (Engenharia Civil e Arquitetura)

Para análise dos dados qualitativos adotamos o procedimento de análise de conteúdo que consiste em “uma técnica de investigação que têm por objetivo ir além da compreensão imediata e espontânea, ou seja, ela tem como função básica a observação mais atenta dos significados de um texto.” (RIZZINI et al, 1999, p.91).

Para essa análise utilizam-se os seguintes passos

Primeiro a adequação do instrumento ao objetivo a ser alcançado [...], outro passo é uma leitura geral do material, para uma noção geral do que ele contém [...]. Tendo o material escrito ou transcrito, deve-se voltar aos objetivos da pesquisa e as categorias que foram estabelecidas para uma adaptação do material coletado, estabelecendo as categorias e subcategorias definitivas de análise. Escolhidas as categorias de análise, o texto deve ser percorrido com o objetivo de compartilhar as falas com as categorias e subcategorias que estejam representadas no texto [...]. A análise dos resultados é sempre direcionada a responder às questões postas pela pesquisa, estabelecendo relações e oposições entre as categorias. (RIZZINI et al, 1999, p.93).

Para sistematizar a percepção dos sujeitos de pesquisa acerca do PMCMV, nos seguintes aspectos: Desenvolvimento urbano de Ponta Grossa; Avaliação do PMCMV; Localização; Expansão e Inserção Urbana; Legislação Municipal; optou-se por utilizar o Software Constelação de Atributos, desenvolvido pela UNICAMP (2022), que consiste na construção de modelos gráficos para ordenar os atributos para cada categoria. Primeiro momento – análise do conteúdo dos questionários e tabulação das frequências, segundo momento inserção dos qualificativos no software, e a elaboração de modelos gráficos.

Terceiro momento análise dos modelos obtidos e a triangulação de dados para essa análise, Teoria – percepção dos sujeitos de pesquisa – pesquisa de campo levantamento de dados dos empreendimentos.

Para o reconhecimento da área realizou-se sobrevoos de drone nos dias 22 e 23 de junho de 2022, a uma altura de 120m do solo, nos quatro quadrantes estabelecidos para análise, Figura 44 apresentada no Capítulo 5. O sobrevoos de Drone foi realizado em parceria com o

Figura 1 – Drone utilizado para o reconhecimento das áreas



Fonte: InfoAgro, 2022

Laboratório InfoAgro da Universidade Estadual de Ponta Grossa, foi utilizado o Drone Mavic 2, conforme a Figura 1. Além de visita de campo no dia 16 de janeiro de 2022.

Para a construção do referencial teórico utilizamos a pesquisa bibliográfica que embasa as análises pertinentes aos resultados da pesquisa, trazendo uma abordagem de matriz teórica preponderantemente crítico-dialética. Para o referido trabalho apresentam-se as categorias de análise descritas no Quadro 1. Optou-se num primeiro momento, elencar três categorias norteadoras da construção teórica da tese: Política Habitacional; Cidade Capitalista; Direito à moradia e à Cidade; com o intuito de aprofundar a discussão teórico-conceitual a partir desses autores elencados na referida tabela. Outras categorias e autores podem se entrelaçar a essa discussão.

Quadro 1- Categorias de análise e autores de referência

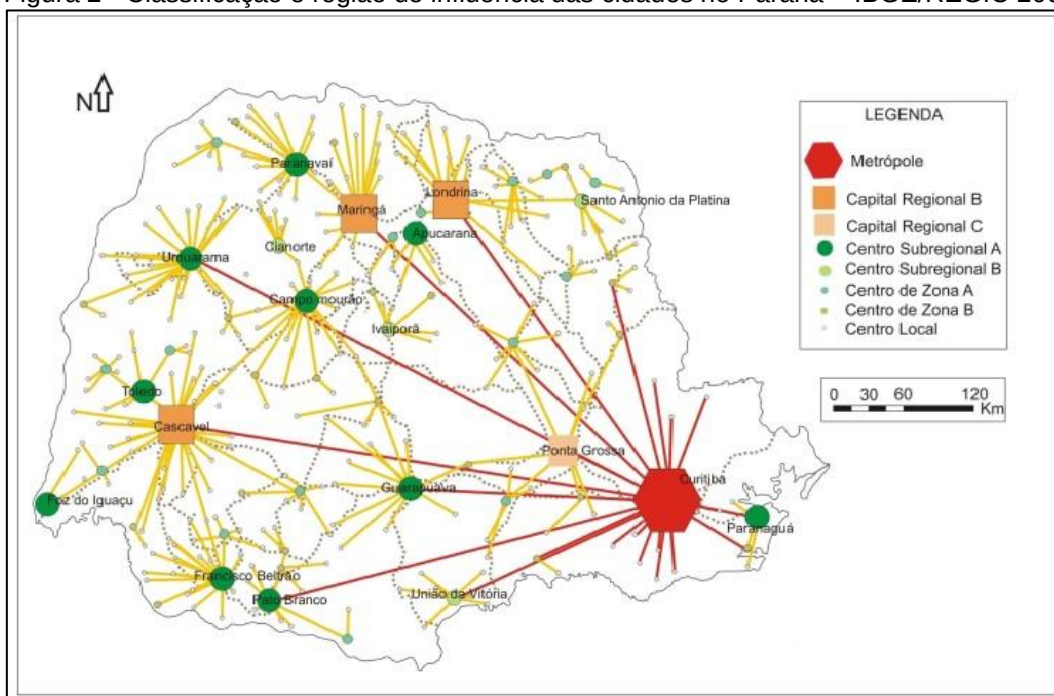
Categoria de análise	Autores
Política Habitacional	Nabil Bonduki; Raquel Rolnik; Erminia Maricato; Abiko, A. K.; Adauto L. Cardoso; Thêmis A Aragão, Lúcia Zanin Shimbo; Balbim, R.; Krause, C.; Lima Neto, V. C. L
Cidade Capitalista – Produção e reprodução dos espaços	David Harvey; Milton Santos; Roberto Lobato Correa; Carlos, A. F.; Mark Gottdiener; Edward Soja, Manuel Castells; Henry Lefebvre; Marcelo Lopes de Souza.
Direito à Moradia / Direito à Cidade	Henri Lefebvre, David Harvey

Notas: Org. Juliana Pacheco.

O recorte temporal da pesquisa considerou o ano de implementação do Programa Minha Casa Minha Vida no intervalo entre 2009 e 2019, quando o referido programa completa 10 anos como principal frente de combate ao déficit habitacional e enfrentamento a crise econômica.

Como objeto de pesquisa o Programa Minha Casa Minha Vida, a partir da hierarquia dos centros urbanos, optamos por analisar o município de Ponta Grossa que se caracteriza como cidade média não metropolitana do estado do Paraná e é Capital Regional C do referido estado, conforme a classificação do IBGE – Regiões de influência das Cidades (REGIC), Figura 2. Selecionamos o município de Ponta Grossa considerando que foi o município que recebeu mais unidades habitacionais no estado do Paraná, 6.220 uh. Nesse contexto faz-se necessária a compreensão das cidades médias não metropolitanas do estado do Paraná e que sejam Capitais Regionais. Observamos que essa pesquisa utilizará os dados do REGIC 2008, por se tratar do contexto em que o Programa MCMV foi criado. Embora o IBGE/REGIC possua uma versão atualizada, da configuração dos municípios e características regionais, REGIC 2018, optou-se por utilizar os dados do IBGE/REGIC 2008 considerando o perfil dos municípios no contexto do início do PMCMV em 2009.

Figura 2 - Classificação e região de influência das cidades no Paraná – IBGE/REGIC 2008



Fonte: IBGE/REGIC, 2008.

Notas: Org. FERREIRA, 2010.

As cidades médias ganham protagonismo nos processos urbanos e produtivos no final do século XX, destacamos a importância das cidades médias brasileiras frente as políticas públicas desenvolvidas para tais centros. E a compreensão do papel da cidade média frente a crise urbana desenvolvida em cidades metropolitanas ou capitais.

A partir da década de 1970 e as crises de produção fordista nos países centrais e periféricos, inicia-se o reposicionamento da economia capitalista, necessidade de repensar a organização e o funcionamento das empresas e o seu modo produtivo. Essa reestruturação produtiva desencadeia também a redistribuição espacial da atividade industrial e dos serviços, com o respaldo em políticas de descentralização exercidas a partir da década de 1990. (MOURA; FERREIRA, 2021)

Desta forma, cidades de menor grau no processo produtivo foram beneficiadas pelo Estado com investimentos, a fim de se tornarem atrativas às grandes empresas. Nesse processo muitas cidades médias passaram a configurar um ambiente potencial de acumulação, e a busca por padrões espaciais de localização destinados as atividades produtivas, de distribuição e de consumo, o que propiciou a relação entre capital financeiro e os promotores imobiliários, bem como com a indústria da construção civil. (MOURA; FERREIRA, 2021)

“Cidade média, correspondente a espaços de intermediação, de articulação entre centros urbanos de diferentes portes, e não a uma escala de tamanho, à qual se ajustaria o termo cidade de porte médio.” (MOURA; FERREIRA, 2021, p.11)

Identificação das cidades médias por centralidade baseia-se nas principais informações: função urbana e abrangência territorial, considera a hierarquia urbana. Possíveis cidades médias classificadas segundo REGIC 2008 como capitais regionais B e C e centros sub-regionais A e B. Na realidade brasileira foram identificadas 614 cidades dessas “59 cidades médias com categoria de capitais regionais (B e C), 164 com categoria de centros sub-regionais (A e B) e 391 com categoria de centros de zona A e B, estes últimos considerando mais de 50 mil habitantes.” (MOURA; FERREIRA, 2021, p.15).

Diante desse importante contexto exercido pelas cidades médias buscamos nessa tese compreender como a política habitacional se desenvolve nessas cidades bem como o seu desenvolvimento urbano, pensar o papel da política urbana e do desenvolvimento territorial.

Justificamos a escolha do município de Ponta Grossa que além de receber mais unidades habitacionais no estado do Paraná pelo Programa MCMV se diferencia das outras cidades contempladas pelo programa no âmbito federal. Segundo o relatório da Caixa Econômica Federal (2018) foram contratados 12.010 conjuntos habitacionais no Brasil em 2.908 municípios, ou seja 52% dos municípios brasileiros foram contemplados pelo Programa MCMV. Nos dados apresentados na Tabela 1 pode-se analisar que dos municípios que mais receberam unidades habitacionais por estado, 63% eram capitais e que dos municípios contemplados com maior número de uh por estado e que não são capitais, 26% compõem regiões metropolitanas:

- **Ananindeua** localiza-se na Região Metropolitana de Belém, Metrópole (1C), com população estimada (2020) 535.547 habitantes e taxa de urbanização de 99,75%.
- **Blumenau** localiza-se na Região Metropolitana do Vale do Itajaí, Capital Regional B, com População estimada (2020) 361.855 habitantes e taxa de urbanização de 92,41%.
- **Linhares** localiza-se na Região Metropolitana da Grande Vitória, centro Sub-regional A, população estimada (2020) de 176.688 habitantes e taxa de urbanização de 86,03%.

- **Parnamirim** localiza-se na Região Metropolitana de Natal, Capital Regional A, população estimada (2020) 267.036 habitantes e taxa de urbanização de 100%.
- **Petrolina** localiza-se na Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina e Juazeiro, a maior RIDE/região metropolitana do interior do Nordeste, população estimada (2020) 354.317 habitantes e taxa de urbanização de 74,57%.
- **Rio Largo** localiza-se na Região Metropolitana de Maceió, Capital Regional A, população estimada (2020) 75.394 habitantes e taxa de urbanização de 81,69%.
- **Várzea Grande** localiza-se na Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá, Capital Regional A, com população estimada (2020) 287.526 habitantes e taxa de urbanização de 98,46%.

Dos municípios que não compõe as regiões metropolitanas e não são capitais das unidades federativas destacam-se os municípios de Araguaína/TO, Ponta Grossa/PR e Uberlândia/MG, que receberam respectivamente 6.200 uh, 6.220 uh e 11.650 uh. Observa-se que esses municípios estão em regiões distintas: Norte, Sul e Sudeste.

O município de **Uberlândia** localiza-se na mesorregião do triângulo mineiro, Região Geográfica Intermediária de Uberlândia, Capital Regional B, com população estimada em 699.097 habitantes (2020) e taxa de urbanização de 97%, é a segunda cidade mais populosa do estado de Minas Gerais.

Os municípios de **Ponta Grossa e Araguaína** se assemelham pois ambos são cidades médias e são classificados como Capital Regional C. Ponta Grossa possui população estimada em 355.336 habitantes (2020) e taxa de urbanização de 97,79% e Araguaína possui a população estimada de 183.381 habitantes (2020) e taxa de urbanização de 94,98%. Ambos receberam quantidade de unidades habitacionais próximas, sendo 6.220 unidades habitacionais destinadas a Ponta Grossa e 6.200 unidades habitacionais destinadas ao município de Araguaína.

Como foco de atenção para essa tese determina-se o município de Ponta Grossa, pois na região sul foi o município que mais recebeu unidades habitacionais dentre os municípios caracterizados como cidade média não metropolitana. E no âmbito federal se diferencia do município de Araguaína pela região de influência,

Araguaína está sob a região de influência de Palmas/TO (Capital Regional B) enquanto Ponta Grossa está sob a região de influência do arranjo populacional de Curitiba/PR (Metrópole 1C).

Tabela 1 – Municípios que receberam maior quantidade de UH por estado.

(continua)

	ESTADO	Total de UH no Estado	Municípios com maior quantidade de UH	Total de UH por município
Nordeste	BAHIA	167.074	Salvador	19.859
			Feira De Santana	18.872
	MARANHÃO	103.416	São Luís	15.585
			São José de Ribamar	12.711
	PERNAMBUCO	68.481	Petrolina	8.278
			Caruaru	5.652
	ALAGOAS	51.738	Rio Largo	11.203
			Maceió	9.103
	PIAUÍ	41.470	Teresina	19.856
			Parnaíba	4.800
	CEARÁ	41.369	Fortaleza	15.892
			Caucaia	6.268
Sudeste	SERGIPE	25.242	Aracaju	1.857
			Tobias Barreto	1.517
	RIO GRANDE DO NORTE	23.467	Parnamirim	5.488
			Mossoró	3.646
	PARAÍBA	16.686	João Pessoa	8.137
			Campina Grande	2.560
	SÃO PAULO	204.391	São Paulo	23.332
			Guarulhos	11.250
	MINAS GERAIS	115.489	Uberlândia	11.650
			Uberaba	6.125
	RIO DE JANEIRO	93.755	Rio de Janeiro	33.314
			Nova Iguaçu	8.148
	ESPÍRITO SANTO	16.423	Linhares	2.673
			Vila Velha	1.960

(conclusão)

ESTADO		Total de UH no Estado	Municípios com maior quantidade de UH	Total de UH por município
Norte	PARÁ	93.950	Ananindeua	10.123
			Belém	9.462
	AMAZONAS	26.647	Manaus	13.439
			Manacapuru	1.667
	RONDÔNIA	17.926	Porto Velho	3.591
			Ji-Paraná	2.235
	TOCANTINS	15.069	Araguaína	6.200
			Palmas	3.549
	RORAIMA	7.619	Boa Vista	7.115
			Normandia	124
Sul	AMAPÁ	7.446	Macapá	7.296
			Calçoene	100
	ACRE	6.467	Rio Branco	5.329
			Feijó	195
	RIO GRANDE DO SUL	77.124	Porto Alegre	8.360
			Canoas	5.205
	PARANÁ	58.380	Ponta Grossa	6.220
			Londrina	5.437
	SANTA CATARINA	32.450	Blumenau	2.304
			Joinville	2.136
Centro Oeste	GOIÁS	46.310	Goiânia	8.819
			Anápolis	4.999
	MATO GROSSO	34.749	Várzea Grande	7.848
			Cuiabá	5.573
	MATO GROSSO DO SUL	29.454	Campo Grande	9.344
			Dourados	4.377
	DISTRITO FEDERAL	7.714	Brasília	7.714

Fonte: CAIXA – Empreendimentos PMCMV, Faixa 1, 2018.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

Para o desenvolvimento da tese partiu-se do entendimento que as políticas públicas habitacionais se constituem como peças importantes no acesso e garantia do direito à moradia para uma parcela da população, bem com essas políticas interferem no processo de desenvolvimento territorial local, busca-se compreender os impactos dessa política na especificidade de cidade média. Partimos da premissa do

ciclo das políticas públicas que vai desde a identificação dos problemas sociais, a construção da agenda, formulação da política, decisão, implementação e avaliação.

Com o intuito de analisar a Política Habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade média de Ponta Grossa utilizamos a proposição metodológica baseada nos parâmetros de métodos e escalas de análise proposto pela Rede de pesquisa Cidade e Moradia, organizados pela autora Lúcia Zanin Shimbo, 2015, que tem como premissa descrever, compreender e analisar o tecido urbano onde se inseriam os empreendimentos e a relação com a cidade e com os equipamentos e serviços urbanos.

A metodologia consiste em quatro escalas de análise, com procedimentos metodológicos específicos, com o intuito de compreender as implicações da implementação do PMCMV nas diferentes escalas territoriais. 1) Escala Regional ou metropolitana; 2) Escala Municipal; 3) Escala do empreendimento; 4) Escala da unidade habitacional. (SHIMBO, 2015)

Com o propósito de análise do PMCMV na cidade média de Ponta Grossa optou-se pela utilização de três escalas de análise: 1) Regional – caracterizará o Estado do Paraná e a inserção o PMCMV no referido estado; 2) Escala Municipal – Município de Ponta Grossa; 3) Escala do empreendimento – 19 empreendimentos realizados pelo PMCMV. No Quadro 2 estão dispostas as categorias para a análise, a base documental e a escala em que ocorrerá a análise.

Quadro 2- Categorias de Análise – escala de estudo

(continua)

Categorias de análise	Produto	Fonte	Escala
Caracterização e localização dos empreendimentos do PMCMV nos municípios segundo: faixas de atendimento 1 modalidade FGTS ou FAR, porte do empreendimento (número de unidades) e construtora	Tabela e mapas	Documentos MCidades; Ministério do Desenvolvimento Regional; Caixa Econômica Federal	Regional Municipal
Evolução da quantidade de empreendimentos por faixa de renda atendida, modalidade, porte do empreendimento e construtora, entre as duas fases do Programa (PMCMV 1, PMCMV 2, PMCMV 3)	Tabela e Gráfico	Documentos MCidades; Ministério do Desenvolvimento Regional; Caixa Econômica Federal	Regional Municipal
Localização dos empreendimentos versus mancha urbanizada	Mapa	Ortoimagem Plano Diretor Lei de zoneamento	Municipal
Relação entre o número de unidades habitacionais dos empreendimentos do PMCMV e o total de domicílios particulares permanentes	Tabela	IBGE	Municipal
Relação entre o número de unidades habitacionais dos empreendimentos do PMCMV e o déficit habitacional da região	Tabela e gráficos	Documentos MCidades; Ministério do Desenvolvimento Regional; IPARDES; Plano de Habitação de Interesse Social; IPEA; João Pinheiro	Regional Municipal
Localização dos empreendimentos do PMCMV versus zonas com restrições ambientais estabelecidas pela legislação municipal e/ou estadual (quando for o caso)	Mapa	Legislação	Municipal
Equipamentos públicos: Educação, saúde, lazer e assistência social		Base Municipal	Municipal Empreendimento
Empreendimentos do PMCMV -	Mapa	Documentos MCidades;	Empreendimento

(conclusão)

Categorias de análise	Produto	Fonte	Escala
Localização e características (categoria, fase do programa e faixa de atendimento)		Ministério do Desenvolvimento Regional; Caixa Econômica Federal Documentos Municipais	
Relações espaciais e características:			
Legislação municipal aplicada ao empreendimento	Texto	Bases e planos municipais	Municipal Empreendimento
Agentes: construtora, incorporadora e subcontratadas	Texto	Caixa Econômica Federal	Municipal Empreendimento
Evolução da ocupação urbana do bairro onde está o empreendimento	Mapa	Bases municipais	Municipal Empreendimento
Caracterização das tipologias das Unidades Habitacionais	Texto	Projetos da Caixa, prefeitura ou construtoras. Levantamento de campo	Municipal Empreendimento

Fonte: Rede Cidade e Moradia, SHIMBO, 2015. (Adaptado)

A tese é relevante por contextualizar e discutir as perspectivas do Governo Federal no enfrentamento da problemática urbana. **Justificamos** o estudo devido à complexidade das relações urbanas consolidadas num contexto de rápida expansão e ampliação das desigualdades. Considerando o papel dos atores envolvidos na criação de políticas públicas de desenvolvimento e na perspectiva pós Estatuto da Cidade, de planejar e combater as desigualdades espaciais.

Mesmo depois de um forte investimento no setor de habitação com o Programa Minha Casa Minha Vida percebemos que o déficit habitacional não reduziu com a produção de novas moradias. O problema central urbano não seria a moradia, tendo em vista o número de moradias vazias ou a venda, e sim o acesso a moradia digna a todas as faixas de renda. A política habitacional no contexto brasileiro foi utilizada como incentivo e com o intuito de impulsionar o crescimento econômico, produção de moradias em larga escala, e aquecer o mercado da construção civil.

A tese está estruturada em Introdução e quatro capítulos:

No “Capítulo 2 - Direito à moradia no capitalismo contemporâneo”, objetiva-se compreender a construção e o desenvolvimento do espaço urbano, bem como discutir o direito à moradia e a mercantilização do espaço. A produção do espaço capitalista como condição, meio e produto da reprodução social.

No “Capítulo 3 - Política Habitacional e o direito à Moradia” discute-se a evolução da política habitacional brasileira e a efetivação do Programa Minha Casa Minha Vida, com o objetivo de reflexão sobre as ações do Governo Federal no que se diz respeito a habitação de interesse social.

O Capítulo 4 denominado “Programa Minha Casa minha Vida: aproximações as cidades médias do Paraná”, contextualiza a questão habitacional no estado do Paraná, com enfoque nas cidades médias de Londrina, Maringá e Cascavel.

O Capítulo 5 é destinado a análise dos empreendimentos do PMCMV na especificidade da cidade média de Ponta Grossa /PR, trata-se da análise da inserção dos empreendimentos no município, mapeamento dos empreendimentos do PMCMV em quadro quadrantes de análise, buscando compreender sua conectividade com a mancha urbana já existente, a necessidade de ampliação/construção dos equipamentos urbanos e comunitários, análise dos empreendimentos do PMCMV versus zonas com restrições ambientais estabelecidas, ou barreira físicas.

2 DIREITO À MORADIA NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

O rápido processo de urbanização das cidades brasileiras ocasionou diversos problemas urbanos, entre eles a precariedade habitacional e a dificuldade de acesso a moradia digna para a população de baixa renda.

Habitação é uma indiscutível necessidade básica de todo ser humano independente de credo, etnia, gênero, renda, idade etc. E, como qualquer bem de consumo privado, no capitalismo, ela é mercadoria. Mas uma mercadoria diferente das demais. Das necessidades indispensáveis à sobrevivência humana ela é a mercadoria mais cara da cesta de consumo privado (individual, familiar ou comunitário). E, desde sempre, a partir da sociedade industrial, mesmo antes da hegemonia financeira nas relações capitalistas, a habitação exige um capital destinado ao financiamento da produção (recursos vultosos e período longo de realização) e financiamento ao consumo (alto valor em relação aos salários). Uma das causas dessa complexidade deriva do fato da habitação estar vinculada ao solo, ou melhor, a um 'pedaço de cidade', no caso da moradia urbana (MARICATO, 2014, p. 7).

A partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948, e da Constituição Federal Brasileira de 1988, CF/88, discute-se sobre os direitos sociais e em especial o direito à uma moradia adequada, com acesso aos bens e serviços urbanos.

Com a constituição Federal de 1988 inicia-se uma nova concepção de direitos sociais no Brasil, esses estão previstos no “Artigo 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados na forma desta Constituição”. (BRASIL, 2003). Contudo o direito à moradia só é incorporado como direito social a partir de 2000, quando é inserido no texto constitucional.

Na análise de Ferrajolli (1999) os direitos fundamentais são compreendidos como

[...] todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos em cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas com capacidade de obrar; entendendo por derecho subjetivo cualquier expectativa (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a um sujeto por una norma jurídica; y por status la condicion de um sujeto, prevista asimismo por uma norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidade para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicios de éstas. (FERRAJOLLI, 2006, p. 37)

A moradia no ordenamento jurídico é definida por dois aspectos, primeiro o direito à moradia como direito social prevista no artigo 6º da Constituição de 1988 e como direito à propriedade previsto no artigo 5º da CF/88, nos incisos XXII ao XXXI que trata desde o direito à propriedade, herança e a função social da propriedade, entre outros, com caráter inviolável.

As Constituições do século XX em conjunto com os tradicionais direitos de liberdade, reconhecem os direitos vitais ou fundamentais, relacionados a subsistência, alimentação, trabalho, saúde, escolaridade, habitação e informação. Os direitos fundamentais se diferem dos direitos de liberdade, esses são compreendidos pela escolha individual, retirando a ação do poder público, já os direitos fundamentais correspondem as obrigações ou deveres públicos de ação. A formação do Estado de direito deve ser compreendida pelo papel que o Estado assume em garantia os direitos sociais – obrigações e as vedações. Se o Estado englobar apenas as vedações, se limita a garantia dos direitos de liberdade, temos o Estado de Direito Liberal, se ao invés disso, o Estado assumir as obrigações, por meio de prestações positivas para a garantia dos direitos sociais, este se denomina como Estado de Direito Social. (FERRAJOLLI, 2002)

A diferença entre o Estado de direito liberal e o Estado de direito social está relacionada à diferente natureza dos bens garantidos. As garantias liberais ou negativas se baseiam na vedação legal e servem para conservar ou defender as condições naturais ou pré-políticas, como: vida, liberdade, imunidade e preservação do meio ambiente. As garantias sociais ou positivas baseiam-se nas obrigações e objetivações para as condições sociais de vida, como: subsistência, trabalho, saúde, moradia. Apesar da dicotomia, temos Estados que assumem tanto a normativa liberal quanto a social quando asseguram os direitos fundamentais e as prestações negativas. (FERRAJOLLI, 2002)

Ferrajolli (2002) ressalta que mesmo com a inclusão dos direitos dos cidadãos e a projeção de prestações positivas por parte do Estado, essa inclusão não foi acompanhada pela elaboração efetiva das garantias sociais ou positivas. Destaca-se o avanço dessas ações do Estado em benefício ao cidadão, principalmente com o crescimento do *Welfare State* no século XX e a ampliação das funções públicas de caráter econômico e social.

Na realidade brasileira, a aprovação da Constituição Federal de 1988 apresenta um tensionamento entre a sociedade civil mobilizada e as forças políticas presentes no Estado, em um contexto conjuntural da década de 80, no qual podemos colocar do lado econômico: inflação, baixo crescimento e alta dívida externa; e no plano legal, a garantia dos direitos sociais. A peculiaridade deste contexto é presente quando, na Europa e Estados Unidos se desmantela o Estado de Bem-estar Social,

no Brasil ocorre a criação de direitos sociais e a descentralização do poder. (COSTA, 2006)

O Estado de Bem-estar no Brasil se constituiu de forma residual e lenta sendo caracterizado por políticas e iniciativas. Destaca-se que as primeiras iniciativas ocorreram no final do século XIX, relacionadas a proteção social destinada a servidores públicos, civis e militares e progressivamente se ampliou para a classe industrial e comercial na primeira metade do século XX. (KERSTENETZKY, 2012)

Celia Lessa Kerstenetzky aponta as três ondas de inovação institucional e expansão dos direitos sociais no Brasil:

Os anos de bem-estar corporativo, entre 1930 e 1964, nos quais se desenharam e implementaram as legislações trabalhistas e previdenciárias, fase que se estende de modo principalmente inercial e incremental entre 1946 e 1964; o período de universalismo básico, compreendido entre 1964 e 1984, quando se unificou e estendeu, de modo diferenciado, a cobertura previdenciária para estratos sociais tradicionalmente excluídos e se criou um segmento privado simultaneamente a um público na saúde, este último voltado para os não cobertos pelos segmentos contributivo e privado; e o período pós-1988, com a institucionalização da assistência social, a fixação de um mínimo social, a extensão da cobertura previdenciária não contributiva, a criação do Sistema Único de Saúde e, mais recentemente, a política de valorização do salário-mínimo, renunciando não sem percalços um universalismo estendido. (KERSTENETZKY, 2012, p.181)

Costa (2006) complementa que a CF/88, já surge marcada pelas relações de forças e pela contradição, pois era fruto de mobilização popular e de democratização do Estado, numa conjuntura de ofensiva neoliberal, objetivando a redução do Estado e regulação econômica e social.

2.1 DIREITO À MORADIA E O PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

O direito à moradia está inserido no rol dos direitos sociais, os quais surgem de um movimento global pela busca a proteção social. O direito à moradia é uma questão de cidadania, ter direito a um abrigo com habitabilidade e que esse forneça condições dignas de vida, para alcançar a igualdade, o respeito e a efetivação da democracia.

A questão habitacional tradicionalmente é tratada em termos numéricos de déficits habitacionais ou projeções de novas unidades a serem construídas, como se o problema habitacional urbano se resumisse apenas na edificação construída. A habitação urbana deve estar conectada à infraestrutura e serviços urbanos como:

água, coleta de lixo, esgoto, energia, transporte público, escola, saúde etc. (MARICATO, 2010)

Para Singer (2003), a sociedade contemporânea capitalista pode ser dividida em duas classes sociais: a primeira seria a classe proprietária ou capitalista, formada por pessoas com poder econômico suficiente para assegurar suas necessidades sem a necessidade de atividade remunerada; e a segunda classe seria composta pelos trabalhadores que por não possuírem poder econômico subsistem com os ganhos da atividade remunerada. A classe trabalhadora seriam os sujeitos dos direitos sociais, direitos esses que se aplicam onde há necessidade de uso dos mesmos.

Segundo Harvey (2014) a existência entre a propriedade privada e o caráter social é reconhecido em todas as constituições burguesas e conecta-se aos ideais da propriedade privada individual com relação aos direitos humanos. O núcleo de praticamente todas as teorias contratuais de um governo é fundamentado no vínculo social entre os direitos humanos. O princípio da perpetuidade é inerente ao direito à propriedade privada, sendo que o "não uso" não é fato para que se expire ou se dissipe esse direito, sendo ele passado, por herança, de geração em geração.

Os estados capitalistas têm desenvolvido sistematicamente diversos meios para a expansão do direito à propriedade privada para parcelas cada vez maiores da população. A continuidade deste crescimento é a pretensão do mercado imobiliário, principalmente visando o acúmulo ativo e lucrativo de capital. Por outro lado, tem também desempenhado a função ideológica de consolidar o apoio popular ao meio capitalista, fomentando a estratégia de proporcionar valor de uso pela troca de bens. (HARVEY, 2014)

Se considerarmos a moradia como uma mercadoria, o acesso a moradia depende do valor, e esse passa a ser influenciado pela localização na cidade. Quando se adquire um imóvel, estamos adquirindo a infraestrutura, serviços coletivos e equipamentos disponíveis naquela determinada região. (MARICATO, 2010)

Outros aspectos levantados por Maricato (2010) que teriam relação com o valor do imóvel seria: o tipo de vizinhança; a valorização pelo entorno; a legislação urbana, referente ao potencial construtivo para a área, lei de zoneamento; outros fatores também interferem na valoração imobiliária, porém a autora considera esses os mais significativos.

A cidade não nasce como mero reflexo das relações sociais, é condicionada e condicionante, produto resultante das configurações espaciais e das desigualdades

de classes, pois o acesso a cidade está subordinado a capacidade financeira do indivíduo e das condições que esse tem do acesso a serviços coletivos como habitação, saúde, transporte entre outros. Segundo Santos (1987) argumenta, ser cidadão é ter três tipos de direito: os políticos individuais, os coletivos e os sociais que “garantiriam ao indivíduo um padrão de vida decente, uma proteção mínima contra a pobreza e a doença, assim como uma participação na herança social” (SANTOS, 1987, p. 12).

Segundo Soja (1998):

A cidade, o meio ambiente urbano construído, é inserida na paisagem geográfica irrequieta do capital e especificamente como parte de uma especialização societária complexa e cheia de contradições, que ao mesmo tempo favorece e inibe, fornece um novo espaço e aprisiona, oferece soluções, mas logo acena para ser destruída. [...] O ponto fundamental é que o capitalismo – ou se preferirmos, a atividade normal dos capitalistas em busca de lucros – baseia-se intrinsecamente, nas desigualdades regionais ou espaciais, como meio necessário de sua sobrevivência. A própria existência do capitalismo pressupõe a presença mantenedora e a instrumentalidade vital do desenvolvimento geograficamente desigual. (SOJA, 1998, p.127, 132).

A dualidade na valorização imobiliária de imóveis urbanos decorre da segregação espacial e da carência habitacional. Assim, de acordo com Maricato (2010) a cidade adquire dois significados, cidade como valor de uso e cidade como valor de troca; a primeira estaria relacionada ao local de vivência e uso do espaço – utilizado pelos trabalhadores, usuários da cidade para viver, morar, locomover, etc. Já a dinâmica da cidade como valor de troca seriam as disputas pela apropriação da renda imobiliária, e as lutas de classes em torno do espaço construído. Para o capital imobiliário a cidade seria a própria mercadoria.

A habitação como mercadoria, assume um papel especial devido ao seu alto custo em relação a outras mercadorias de consumo privado, pois normalmente utiliza-se de financiamento ou uma poupança a longo prazo para aquisição e ou construção. Além de ser uma mercadoria com um longo período de circulação. (MARICATO, 2010)

O principal fator de majoração do valor dos imóveis é orientado diretamente pelos investimentos públicos, os imóveis e terrenos de determinada região tem seu preço alterado quando do investimento feito pelo poder público em aparelhos urbanos, transporte ou pavimentação e infraestrutura. Tais investimentos são relacionados à produção e distribuição da habitação na cidade, o que gera tensões e disputas entre o Estado e o capital financeiro. (MARICATO, 2010)

As áreas com melhor infraestrutura da cidade convertem-se a objetos de disputa, cobiçados pelo capital financeiro, incorporadoras e imobiliárias. A escassez de áreas desenvolvidas eleva o preço da terra, e com isso há um aumento proporcional nas áreas periféricas, entra em cena a especulação imobiliária, a qual só existe pela distribuição desigual da infraestrutura. E consequentemente, quanto maior o preço da terra, maior a dificuldade de ação do poder público em intervir como agente de mercado. (ROLNIK, 2006)

Na (re)produção das cidades parece “normal” a separação entre centros e periferias. O “centro” estaria relacionado a áreas com acesso a infraestrutura, destinado ao comércio, serviços, equipamentos culturais e residências com escritura registrada em cartório. A periferia destina-se a áreas exclusivamente residenciais, destinadas a moradia popular, precárias e inacabadas, cujo os proprietários muitas vezes não possuem documentação de propriedade registrada. (ROLNIK, 2006)

Muitas vezes se questiona o papel do Estado na formação territorial, seja na falta de planejamento e políticas habitacionais ou por ter se ausentado. Para Rolnik “é flagrante o quanto o planejamento urbano, a política habitacional e de gestão do solo urbano tem contribuído para construir este modelo de exclusão territorial”. (ROLNIK, p. 201, 2006)

De fato, as influências entre as relações de trabalho e acúmulo de capital interferem no manejo do espaço urbano, bem como o acesso a moradia. Devido à dificuldade de se ter acesso à propriedade/moradia os segmentos que estão mais expostos a situação de vulnerabilidade social criam uma demanda que necessita de mobilização do sistema de proteção social, através de programas sociais no bojo das Políticas Sociais.

A mercadoria geradora de valor e lucros, que comanda a lógica espacial da valorização fundiária urbana, envolve virtualmente o espaço inteiro e suas ações, e tem na propriedade privada do solo o alicerce da sua forma social, política e jurídica. A complexidade dos processos socioespaciais rege a valorização dos imóveis e do solo urbano, tendo especial importância na localização e em múltiplos elementos sociais. Há o aumento dos preços, uma vez que há integração de uma nova articulação do espaço construído com a mudança de uso do solo como processo central, o qual possui um valor para uso urbano ou metropolitano, e no caso de imóveis residenciais há um valor de uso para a moradia. Anteriormente a especulação ou a atividade industrial eram ligadas ao valor de uso da terra e agora tem-se na

incorporação do trabalho materializado na construção não só dos imóveis, mas em suas ligações com o espaço urbano, com instalações de saneamento, viárias, rede elétrica e comércio onde há um significativo aumento no valor de uso desse terreno, socializando com as positivities do urbano. Essa relação entre valorização fundiária e mudança de uso do solo potencializa o valor de troca desses terrenos em relação a terrenos desarticulados aos equipamentos urbanos e infraestrutura. (VOLOCHKO, 2018)

As características arquitetônicas, métodos, materiais usados nas construções além de suas formas e características articulam a valorização fundiária com a valorização imobiliária como moradias pretensamente “seguras e sustentáveis”. O processo de valorização das propriedades das periferias é uma questão colocada tendo em vista que não ocorre no mesmo modo que em regiões valorizadas e centrais, devido à valorização do espaço ser um momento a ser pensado como capitalização do espaço. A superelevação dos imóveis nas periferias é consequência da valorização desses espaços de forma fragmentada e lenta e ocorre como um todo, por não ter investimentos atendidos de maneira imediata pelo Estado, transformando em escala mais ampla esses espaços e impactando em sua valorização. (VOLOCHKO, 2018)

Esse espaço valorizado evidencia as contradições entre a necessidade de produzir habitações mais baratas para a população com menos recursos e a necessidade de aumento dos ganhos imobiliários e financeiros. Essa ambiguidade tem em parte o Estado como regulador que através de programas como o MCMV injeta capital no setor privado e garante a demanda. Por outro lado, temos a ação da iniciativa privada através de construtoras, grandes incorporadoras, loteadores, além das famílias e do próprio Estado que atuam na produção do espaço. (VOLOCHKO, 2018)

A produção habitacional periférica insere-se no processo de valorização do espaço, sendo esse uma possibilidade de aumento da base social da acumulação capitalista. Na produção do urbano pode-se incluir outros processos de produção: revalorização de áreas, investimentos em áreas que migram de uso através do processo de desindustrialização, implantação de infraestrutura de grande porte, turismo e megaeventos. (VOLOCHKO, 2018)

A moradia sendo amplamente produzida como negócio urbano financeirizado sobretudo através das grandes incorporadoras, que rasgam a política urbana e contribuem para o aprofundamento dos processos de valorização do

espaço, espoliação e segregação, reproduzindo periferias e produzindo novas periferias. (VOLOCHKO, 2018, p. 118)

Esse processo em seu desenvolvimento acentua a distância para os mais vulneráveis, segregando socioespacialmente e de maneira acentuada e fragmentada, criando uma hierarquia nas periferias. Tem-se nesse modelo de reprodução capitalista-imobiliário-financeiro-estatista, a produção do espaço de moradia homogênea e novas práticas socioespaciais. (VOLOCHKO, 2018)

Para Rodrigues (2017) embora a moradia seja uma mercadoria, ela se diferencia das outras pelo não fracionamento, “Morar não é fracionável. Não se pode morar um dia e no outro não morar. Morar uma semana e na outra não morar”. (RODRIGUES, 2007, p. 14) A autora aponta que algumas estratégias de sobrevivência utilizadas não se aplicam a moradia, é possível pedir um prato de comida ou uma peça de roupa, mas não é possível pedir um pedaço de casa ou um quarto para dormir, que essas relações se restringem a parentesco/amizade ou pagamento pelo uso.

“Para morar é necessário ter capacidade de pagar por esta mercadoria não fracionável, que compreende a terra e a edificação, cujo preço depende também da localização em relação aos equipamentos coletivos e à infraestrutura existente”. (RODRIGUES, 2017, p. 14)

A partir do Decreto-Lei 399 de 1938, que instituía o salário-mínimo, há a compreensão de que o salário-mínimo deveria atender as necessidades com alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte. Nesse contexto o trabalhador deveria receber um valor que cobrisse essas despesas. Se analisarmos que o metro quadrado de qualquer terreno, em qualquer localização, é superior ao salário-mínimo, então, a previsão dessa moradia talvez seja pelo sistema de aluguel, que pela instabilidade de trabalho também seja comprometida. (RODRIGUES, 2017)

A terra urbana é uma mercadoria peculiar, pois não resulta do trabalho e não pode ser produzida, não consome e tem seu valor atribuído em alta, seu preço independe de sua produção. Bem como outros bens naturais como a água e o ar, pois pagamos pelo consumo de água e o valor elevado por um terreno em área sem poluição. (RODRIGUES, 2017)

A expansão horizontal das cidades brasileiras, se desenvolveu em loteamentos na periferia e muitas vezes no sistema de autoconstrução, essa expansão resultou em investimentos públicos em infraestrutura, na formação de

vazios urbanos e na ampliação do perímetro urbano, medidas incentivadas pela indústria da construção civil no período pós 1964. A questão fundamental da moradia está relacionada a segurança que essa traz em momentos de crise ou desemprego, a segurança pelo teto, mesmo em áreas distantes dos centros urbanos, onde ser proprietário da casa é a garantia do seu espaço na cidade para as camadas populares. (RODRIGUES, 2017)

Para Corrêa (2004):

Os grupos sociais excluídos têm como possibilidades de moradia os densamente ocupados cortiços localizados próximos ao centro da cidade – velhas residências que no passado foram habitadas pela elite e que se acham degradadas e subdivididas –, a casa produzida pelo sistema de autoconstrução em loteamentos periféricos, os conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado, via de regra também distantes do centro, e a favela. (CORRÊA, 2004, p.29-30).

Através da reprodução do espaço urbano refletido na produção de moradias em áreas sem infraestrutura e no sistema de autoconstrução tornam-se condições gerais para determinar “onde é possível morar, de que modo é possível morar, definindo e redefinindo o lugar de cada um na cidade”. (RODRIGUES, 2017, p.34)

A escolha pelo tipo de ocupação da moradia (*tenure choice*), seja por meio de aluguel ou propriedade privada, dependerá do estágio do ciclo de vida das famílias, do rendimento médio mensal, da riqueza disponível, da disponibilidade de crédito, de ações da política tributária do governo e da estabilidade inflacionária. Em um mercado de trabalho informal é mais propenso o acréscimo por moradia de aluguéis do que a casa própria, pois os poucos recursos financeiros e endividamentos restringem o acesso aos mercados de aluguéis e moradias formais, levando os vulneráveis a recorrer a meios informais de assentamentos, invasões, favelas, entre outros. (MORAIS; CRUZ, 2011, p. 102)

A ampliação do perímetro urbano através da ocupação das áreas periféricas pela população de baixa renda e, como vimos anteriormente, a dificuldade de acesso a infraestrutura, gera nessas áreas também a carência na mobilidade urbana, pois a ineficácia do sistema de transporte agrava a segregação socioespacial.

A privação do acesso aos serviços de transporte coletivo e as inadequadas condições de mobilidade urbana dos mais pobres reforçam o fenômeno da desigualdade de oportunidades e da segregação espacial, que excluem socialmente as pessoas que moram longe dos centros das cidades. Os principais impactos desta situação são sentidos sobre as atividades sociais básicas: trabalho, educação e lazer. (GOMIDE, 2006, p.244)

“A segregação espacial, na medida em que impede o desenvolvimento das capacidades humanas e provoca a desigualdade de acesso às oportunidades entre os grupos sociais, colabora na perpetuação do círculo vicioso da exclusão social.” (GOMIDE, 2006, p.244)

Na compreensão de Rolnik (2002)

Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: é agente de reprodução dessa desigualdade. Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infraestrutura e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura e lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam nos meios daqueles que já vivem melhor, pois a sobreposição das diversas dimensões da exclusão incidindo sobre a mesma população fazem com que a permeabilidade entre as duas partes seja muito pequena. (ROLNIK, 2002, p.54)

Dentre os processos espaciais, a segregação residencial evidencia a fragmentação do espaço urbano, como produto desse processo temos as áreas sociais, que remetem à manifestação espacial dessa diferença. Indústrias e centros comerciais estão dentre as atividades econômicas originárias nessas regiões de segregação. (CORRÊA, 2016)

Segundo Santos (1979):

[...] Esta segregação espacial responde, por si mesma, às condições de apropriação do espaço pelas diferentes classes sociais e encontra uma de suas explicações na especulação fundiária, que é uma maneira de extrair mais-valia dos terrenos urbanos, muitas vezes valorizados por investimentos públicos. (SANTOS, 1979, p.126).

A segregação residencial é um processo constituído essencialmente, mas não exclusivamente, pelas classes sociais e suas frações, sendo compreendida pelo vínculo com seus espaços de existência e reprodução, tendendo a um cenário homogêneo dentro da própria classe social e heterogêneo entre classes sociais diferentes. (CORRÊA, 2016)

Na cidade capitalista a segregação residencial parte das diferentes localizações inseridas no espaço urbano das classes sociais e suas frações, tendo uma relação direta entre a intensidade da fragmentação social e a complexidade da segregação residencial. Nesse contexto observa-se por aspectos da segregação residencial o acesso aos recursos de vida de maneira diferenciada, onde recursos mais escassos são encontrados em áreas habitadas pela população como maior poder aquisitivo e político, criando melhores condições para a reprodução e

existência. Outro aspecto consiste na interação social nessas unidades espaciais homogêneas dentro de cada classe social onde hábitos, expectativas e valores são elaborados pelos indivíduos com o intuito de se criar um dado estado de consciência mais nítido nos extremos das classes sociais do que no âmbito da classe média. (CORRÊA, 2016)

Pode-se compreender a segregação residencial a partir de duas concepções: a autosegregação e a segregação imposta ou induzida, para Corrêa (2016) a autosegregação seria uma política de classe vinculada aos estratos superiores da classe média e com elevada renda, que apresenta como fator diferencial da existência e da reprodução das classes, pois esse determinado grupo opta pelas melhores localizações e as torna exclusivas e eleva o preço da terra através da construção de unidades habitacionais amplas e confortáveis. “Essas áreas são consideradas nobres, tendo sido criadas pelo grupo de alto status social e para ele. É assim, uma política de classe que tem no espaço um ingrediente muito importante”. (CORRÊA, 2016, p. 43)

Já a segregação imposta ou induzida, refere-se à segregação das classes subalternas, que para Corrêa (2016) também seria uma política de classe, arquitetada pela classe dominante que busca o poder, através do controle de diferentes meios de produção. Essa segregação estaria relacionada ao poder aquisitivo, as pessoas moram onde podem pagar, não há alternativa de escolha locacional ou tipo de habitação. Para o autor a diferença entre a segregação injusta ou induzida é tênue, como se uma complementasse a outra.

A política de classe que gera a segregação imposta e induzida é efetivada de modo explícito. Após a sua realização no espaço urbano torna-se muito difícil reverter os padrões espaciais das áreas segregadas: a expulsão à força é um dos meios bastante conhecidos, realizando-se uma “limpeza social”. (CORRÊA, 2016, p. 44)

O mercado através da taxaçaõ diferenciada da terra urbana e da habitação, condiciona as famílias a morarem conforme sua possibilidade. O mercado atua de maneira explícita no processo de segregação imposta ou induzida, visto como uma entidade supraorgânica, acima da sociedade, e não como resultado das relações de poder. (CORRÊA, 2016)

Essa segregação somada a dificuldade de acesso à cidade, faz com que Bonduki (2008) conclua que

A terra urbanizada, provida de serviços, equipamentos e infraestrutura, tornou-se cada vez mais cara, levando os que não tinham recursos a lugares cada vez mais distantes, precários e perigosos e à ocupação irregular. Este crescente processo mostra a ausência de uma política fundiária articulada com as políticas habitacionais e urbana, nos diferentes níveis de governo no Brasil. (BONDUKI, 2008, p.87).

A localização e o grau de acesso que uma região pode proporcionar são fatores determinantes ao valor atribuído pela terra e pela moradia. A complexidade da organização espacial faz como que emergjam diversos agentes sociais na construção do espaço urbano e contribuam para a negação do direito à moradia digna e acesso à cidade.

2.2 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO COMO UM PRODUTO NA CIDADE CAPITALISTA

A produção do espaço capitalista é condição, meio e produto da reprodução social, segundo Carlos (2018), a reprodução do espaço estaria diretamente ligada a acumulação do capital, essa reprodução surge como possibilidade à nova efetivação da reprodução capitalista, contida num processo de contradições onde seus limites se relacionariam a crises periódicas.

Com a reconfiguração da hegemonia do capital produtivo industrial para o capital financeiro e os processos de mundialização, há uma nova organização das esferas locais e globais, o espaço urbano adquire um novo papel na acumulação do capital. (CARLOS, 2018)

Segundo Soja,

Em contraste com uma época anterior, em que a industrialização produzia o urbanismo, estamos agora diante de uma situação em que a industrialização e o crescimento econômico, bases da acumulação capitalista, são primordialmente moldados pela e através da produção social do espaço urbanizado, planejada e orquestrada com crescente poder do Estado, e que se expande rumo a um abarcamento cada vez maior da população e dos recursos naturais. Os movimentos urbanos recebem tamanha atenção contemporânea radicaram-se, essencialmente, na resposta política dos que são subordinados, marginalizados e explorados pelas particularidades desse processo de planejamento espacial cada vez mais global. (SOJA, 1993, p. 120)

O reconhecimento do capital financeiro na modelagem do espaço e sua união com o capital industrial e o Estado, esse visto como principal agente de regulação e reestruturação espacial, apresenta uma nova forma eficaz de planejar a cidade. Planejamento esse que impulsiona o consumo, prioriza o luxo como necessidade e

amplia o mercado de bens de consumo duráveis com uma suburbanização em massa. Com o crescimento de áreas suburbanas intensifica-se a segregação residencial, fragmenta-se a sociedade e segmentam-se as ocupações da classe trabalhadora. (SOJA, 1993)

Na análise de Carlos (2018) o espaço no regime capitalista torna-se uma mercadoria, na teoria como os demais produtos advindos no trabalho humano, porém o espaço é produzido tanto como mercadoria quanto capital fixo. Inserido no ciclo do capital, o espaço adquire a função de produção e reprodução, nesse processo utiliza-se a produção como recurso num primeiro momento, depois como força produtiva e por fim como mercadoria reprodutível, o que possibilita um novo ciclo de acumulação.

Essa construção sistemática do espaço traz à tona os projetos e estratégias que envolvem o mercado imobiliário, seja pela valorização de áreas, pela transformação de uso ou substituição de classe de renda como finalidade lucrativa. (CARLOS, 2018)

A ação do Estado nesse processo, através do poder local, interfere diretamente no processo de produção do espaço, pois através das ações do Estado se estabelece uma nova hierarquia dos lugares, criam-se novas centralidades e expulsam-se antigos habitantes para regiões periféricas, recriando assim um espaço de dominação e imposição em todos os lugares. As políticas públicas de produção do espaço urbano são influenciadas pelas parcerias entre prefeituras e setores privados, nas quais se determinam setores ou áreas para a criação de infraestrutura e alterações nos usos e funções dos lugares, mudanças no zoneamento, reparcelamento do solo urbano e políticas de intervenção espacial com a realização de operações urbanas. (CARLOS, 2018)

Para Soja

A cidade passou a ser vista não apenas em seu papel distintivo de centro de produção e acumulação industrial, mas também como o ponto controle da reprodução da sociedade capitalista em termos da força de trabalho, da troca e dos padrões de consumo. O planejamento urbano foi criticamente examinado como um instrumento do Estado, que atendia às classes dominantes através da organização e reorganização do espaço urbano em benefício da acumulação de capital e da administração da crise. Deu-se grande atenção não somente às contradições no local de trabalho (o ponto de produção), mas também ao conflito de classes em torno da habitação e do meio ambiente construído, à prestação e à localização dos serviços públicos pelo Estado, ao desenvolvimento econômico das comunidades e dos bairros, às atividades das organizações financeiras e a outras questões que giravam em torno do modo como o espaço urbano era socialmente organizado para o consumo e a reprodução. (SOJA, 1993, p. 118)

Contraditoriamente temos espaço para a reprodução social e como apropriação privada, para Sposito (2017) o capitalismo enquanto modo de produção constrói seu alicerce a nível político, através das parcerias entre o capital comercial e burguesia e a nível ideológico, a partir da doutrina mercantilista, estabelece o processo de acumulação.

Sob o prisma do capital toda produção é transformada em mercadoria, inserida na dialética valor de uso e valor de troca, na construção no espaço urbano se faz visível o uso e as formas de apropriação, associadas a propriedade privada do solo urbano a qual se destaca a hierarquia socioespacial como demonstração da desigualdade e segregação espacial. (CARLOS, 2018)

O crescimento da malha urbana nas cidades se dá pela incorporação e venda, através da fragmentação de antigas propriedades agrícolas, áreas de florestas na franja da periferia ou áreas desocupadas no interior no perímetro urbano. A organização do espaço tem seu apoio na propriedade privada do solo. (CARLOS, 2018)

“A reprodução espacial envolve uma sociedade hierarquizada” (CARLOS, p. 28, 2018). Na análise de Soja (1993) o desenvolvimento capitalista é extremamente desigual, a desigualdade geográfica resulta dos processos sociais. Para o autor o ponto principal do sistema capitalista é a busca por lucros que se alicerça nas desigualdades regionais e espaciais, para sua própria manutenção. “A própria existência do capitalismo pressupõe a presença mantenedora e a instrumentalidade vital do desenvolvimento geograficamente desigual”. (SOJA, 1993, p.132)

A própria acumulação de capital produz o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, como momentos mutuamente determinantes do movimento desigual e conjunto do capital. A falta de homogeneidade da economia capitalista é um efeito necessário do desdobramento das leis de movimento do próprio capital. (MANDEL, 1975, p. 85)

Nesse contexto no plano de acumulação, Carlos (2018) ressalta que devido a atual conjuntura de reprodução espacial e generalização urbana, surgem contradições, de um lado a possibilidade de expansão da área urbana e de outro a escassez do espaço enquanto possibilidade de produção, repartição e distribuição. “A propriedade privada do solo urbano passa a ser um limite à expansão econômica capitalista”. (CARLOS, 2018, p. 29)

Uma conceituação da hierarquia espacial dos centros e periferias como produto e como meio instrumental do desenvolvimento geograficamente desigual. Nessa qualidade, a estrutura centro-periferia torna-se

fundamentalmente homóloga à estrutura vertical das classes sociais. Não apenas elas se entrelaçam e se superpõem, como também se originam das mesmas Fontes e são moldadas pelas mesmas relações contraditórias do capital e do trabalho que definem o próprio modo de produção capitalista. A formação do centro e da periferia, portanto, é inseparável da formação de uma - burguesia industrial e de um proletariado urbano. (SOJA, 1993, p.137)

Prosseguindo com essa ideia, Soja analisa que “as estruturas sociais e espaciais são constituídas em torno de uma relação exploratória enraizada no controle dos meios de produção e mantida através de uma apropriação do valor pela classe social dominante”. (SOJA, 1993, p.137)

Corrêa compreende o espaço urbano capitalista como “fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campos de lutas - é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem o espaço”. (CORRÊA, 2004, p.11)

A produção desse espaço traz à tona os interesses dos agentes produtores que estão inseridos em um determinado tempo/espaço os quais determinam a formação socioespacial capitalista. “A ação destes agentes é complexa, derivando da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção, e dos conflitos de classe que dela emergem”. (CORRÊA, 2004, p.11)

A reorganização do espaço se dá via um constante processo de incorporação de novas áreas. Desse modo, o espaço urbano, a densificação do uso do solo, a renovação urbana e a distribuição desigual da infraestrutura para determinadas áreas da cidade são práticas complexas da ação dos agentes sociais. (CORRÊA, 2004)

A produção do espaço, seja o da rede urbana, seja o intraurbano, não é resultado da “mão invisível do mercado”, nem de um Estado hegeliano, visto como entidade supraorgânica, ou de um capital abstrato que emerge de fora das relações sociais. É consequência da ação dos agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradição e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade. (CORRÊA, 2014, p. 43)

Na compreensão de Corrêa (2004; 2018) os agentes sociais da produção espacial que estão inseridos no tempo em que organizam e reorganizam a cidade são os proprietários dos meios de produção; proprietários fundiários; promotores imobiliários; o Estado e os grupos excluídos.

Os proprietários dos meios de produção, que incluídos nesse grupo estão empresas industriais e de serviços, tem interesse em áreas pertinentes às suas atividades. A especulação fundiária impacta no aumento do preço das áreas, o que

resulta em uma relação direta com os salários dos trabalhadores, sendo que esta situação não é de interesse dos proprietários dos meios de produção, mas atende aos interesses dos proprietários fundiários, com a lei da oferta e da procura, a retenção de terras gera uma escassez na oferta, elevação dos preços e a consequente majoração da renda da terra. Esta prática então gera conflitos entre os proprietários fundiários e industriais. (CORRÊA, 2004)

Tem-se no capitalismo o comando da vida econômica e política sendo exercido pelos proprietários dos meios de produção, o que proporciona um favorecimento a estes atores através da cessão do Estado a pressões com a finalidade de desapropriação de terras, instalação de infraestrutura e facilidades no provimento de habitações baratas aos trabalhadores. (CORRÊA, 2004)

Já os proprietários fundiários buscam a contínua valorização de suas propriedades, principalmente na busca pela mudança de áreas rurais em áreas urbanas, sendo o urbano muito mais valorizado que o rural, ocasionando desta maneira, a expansão da cidade. Isto prioriza principalmente o interesse no valor de troca da terra e não o seu valor de uso. (CORRÊA, 2004)

A pressão destes atores, proprietários fundiários, junto ao Estado, ocorre então no sentido de interferência no processo de elaboração e aplicação de leis de zoneamento urbano e uso do solo, observa-se aqui a força dos proprietários fundiários mais poderosos que tem suas áreas valorizadas pelo investimento público destinado a essas áreas. (CORRÊA, 2004)

Pode-se observar esta situação também nas periferias, em especial de grandes cidades, pela contínua transformação do rural em urbano, o que tem por característica principal o embate entre as demandas habitacionais e de terras entre o agrícola e o urbano e de que maneira esta transformação se desenrola no espaço necessário para as cidades. (CORRÊA, 2004)

Este espaço necessário para terras e habitações tem relação direta com o surgimento de novas camadas sociais, seja pela migração dos indivíduos, seja pela remuneração do capital oriundo do investimento em operações imobiliárias e terras. Estas ainda sofrem a dependência política do Estado, que pode permitir a reprodução do capital, atuando no aumento do aparelho estatal, com a contratação de novos funcionários ou através da ideologia da casa própria, como aponta Durand-Lasserve. (CORRÊA, 2004)

Constata-se então duas situações distintas, o enobrecimento de áreas periféricas que sofreram interferência do Estado no provimento de infraestrutura ou a precarização de áreas que são mal localizadas e sem amenidades, ocasionando a segregação socioespacial, onde os proprietários fundiários não tem outra alternativa senão o loteamento de suas terras em projetos populares e com infraestrutura mínima. Proprietários estes que não se transformam em promotores imobiliários, mas apenas responsáveis pelo loteamento da área, onde as moradias serão de responsabilidade do Estado ou dos futuros proprietários, através do sistema de autoconstrução. (CORRÊA, 2004)

Na figura dos promotores imobiliários então, estes sendo atores que total ou parcialmente incorporam os imóveis, financiam, atuam em estudos técnicos, constroem, comercializam e transformam a terra em moeda. Pode-se apontar que a atuação dos promotores imobiliários é desigual, cria e reforça a segregação residencial peculiar da cidade capitalista, especialmente agindo na produção de áreas habitacionais populares, ratificando desta forma, a segregação. (CORRÊA, 2004)

O Estado atende então ao papel de grande consumidor do espaço, industrial, promotor imobiliário e proprietário fundiário, além de regular o uso do solo e ser alvo dos movimentos da sociedade, em especial os urbanos neste contexto. Esta multiplicidade de faces do Estado pode ser observada quando é implantada uma empresa estatal em determinada área, o que causa uma reorganização do espaço; ou quando existe a atuação de uma empresa pública de habitação, o que o torna um promotor imobiliário. Entretanto, o principal meio de ação do Estado é na disponibilização e implantação de serviços públicos, saneamento, energia, redes viárias, entre outras. (CORRÊA, 2004)

Coloca-se o Estado então como uma variada e complexa cadeia de possibilidades que não é efetivada ao acaso, não sendo possível ao Estado ser totalmente neutro e racional, mas sim sendo marcado pelos conflitos de interesses de outros atores e membros da sociedade. Para Corrêa então, “o Estado se faz, fundamentalmente e em última análise, visando criar condições de realização e reprodução da sociedade capitalista, isto é, condições que viabilizem o processo de acumulação e a reprodução das classes sociais e suas frações”. (CORRÊA, p. 26, 2004)

E uma dessas frações são os grupos sociais excluídos, que tem na habitação um dos bens cujo acesso é seletivo, ou seja, grande parte da população não tem

acesso, nem para aquisição, nem para locação; o que indiretamente também tem consequências na saúde, educação e alocação destas pessoas no mercado de trabalho. Os grupos sociais excluídos são atores que tem por moradia residências velhas, subdivididas entre várias famílias, habitações autoconstruídas na periferia e conjuntos construídos e disponibilizados pelo Estado, além da moradia em comunidades e favelas. (CORRÊA, 2004)

“O Estado capitalista desempenha múltiplos papéis em relação à produção do espaço. Essa multiplicidade decorre do fato de o Estado construir uma arena na qual diferentes interesses e conflitos se enfrentam”. (CORRÊA, 2018, p. 45) Conforme podemos observar na Figura 3 - Atribuições do Estado na organização socioespacial, o Estado apresenta-se na realidade social, política e econômica da região de sua abrangência em cada momento da dinâmica socioespacial, tendo por atribuições: estabelecer leis, regras e normas para o uso e produção do espaço; taxar a propriedade fundiária; produzir condições para infraestruturas coletivas; controlar o mercado fundiário; agir como promotor imobiliário (imóveis residenciais destinados aos grupos sociais); e como promotor industrial. (CORRÊA, 2018)

Figura 3 - Atribuições do Estado na organização socioespacial



Fonte: Corrêa, 2018.
Notas: Org. Juliana Pacheco.

A rede urbana em sua escala também reflete os múltiplos papéis que se estabelecem da mesma maneira no espaço intraurbano nas relações com outros agentes sociais (proprietários de terras, empreiteiras, universidades, bancos e empresas). A ação desses agentes sociais contribui para os processos de produção, circulação e consumo de riquezas na sociedade. (CORRÊA, 2018)

Os agentes sociais, providos ou não de capital, organizados de maneira formal ou informal, tem interesse generalizado na terra urbana e habitação, formando uma tensão permanente, podendo ter diferentes graus de intensidade e para grande parte da população, um enorme problema. (CORRÊA, 2018)

Gottdiener (1997) em sua obra “A produção social do espaço urbano” elucidou a teoria do espaço através da compreensão dos autores Castells e de Lefebvre, que objetivavam construir uma análise global da articulação entre a sociedade e o espaço, utilizando epistemologias distintas. Os autores Castells e Lefebvre partem do mesmo princípio “o espaço é um produto material de uma dada formação social”. (GOTTDIENER, 1997, p. 120)

Os sistemas estruturais inseridos num capitalismo tardio, na concepção de Castells, criam uma ordem social baseada na tripla relação entre economia, política e ideologia, formando o subsistema único complexo urbano. Castells assume uma estrutura marxista para análise da política urbana e dos movimentos sociais. (GOTTDIENER, 1997)

Para Castells o espaço é estabelecido através das forças produtivas e das relações de produção. A teoria do espaço seria a sua articulação especificada entre a organização social e o próprio espaço, a partir da teoria da estrutura social com enfoque dado às forças e processos históricos. O urbano seria a representação espacial da reprodução da força do trabalho. (GOTTDIENER, 1997)

Para reprodução da força de trabalho se faz necessário compreender o processo de consumo coletivo, como por exemplo: habitação, saúde, educação, cultura, comércio, entre outros, esses estabelecidos pelo Estado, pois a organização do espaço constitui o cerne da vida urbana de todos os grupos sociais. O espaço é compreendido por Castells através da teoria dos problemas urbanos. (GOTTDIENER, 1997)

Na percepção de Lefebvre, desenvolvida na com base na “teoria marxista do espaço a fim de moldar o que ele denomina uma práxis sócio-espacial”. (GOTTDIENER, 1997, p. 120) Parte-se da compreensão que o espaço é uma natureza multifacetada. “O espaço é uma localização física, uma peça de bem imóvel, e ao mesmo tempo uma liberdade existencial e é uma expressão mental”. (GOTTDIENER, 1997, p. 127)

Na perspectiva da noção de práxis, o espaço assume diversas características: objeto de consumo, instrumento político e elemento de luta de classes; visto como um meio de reprodução da sociedade. Podemos ressaltar aspectos relevantes pautados por Lefebvre:

- A organização espacial evidencia as contradições inerentes ao capitalismo, que a partir do uso de espaço reforça as relações sociais essenciais à essa sobrevivência.
- O espaço não se constitui apenas pelas forças e meios de produção, é também produto dessas relações.
- O espaço é instrumento político para o Estado, importante para o capital financeiro, tendo a organização do espaço como hierarquia de poder e controle social

- É ambígua a relação entre o social e a luta voltada aos interesses econômicos que se desenvolve a partir do espaço. (GOTTDIENER, 1997)

O espaço tem a propriedade de ser materializado por um processo social específico que reage a si mesmo e a esse processo. É, portanto, ao mesmo tempo objeto material ou produto, o meio de relações sociais, e o reprodutor de objetos materiais e relações sociais. (GOTTDIENER, 1997, p. 133)

“O espaço urbano aparece como movimento historicamente determinado num processo social. O modo de produção do espaço contém um modo de apropriação, que hoje está associado à propriedade privada da terra”. (CARLOS, 2007, p. 51)

A dinâmica do processo de reprodução do capital condiciona o modo de ocupação do espaço pela sociedade, com base na apropriação privada, tendo o solo como produto nesse processo e fator determinante para a configuração do espaço urbano. Carlos (2007) apresenta duas formas de se compreender o uso do solo, a primeira ligada ao processo de produção e reprodução do capital e a segunda vinculada a reprodução da sociedade, tendo a população como consumidora desse espaço.

Na perspectiva de Carlos (2007) a correlação entre uso da produção e o processo de valorização devem ser analisados em conjunto, pois todo processo de trabalho num sistema capitalista é um processo de valorização, enquanto a (re)produção do espaço urbano pode ser discutida pelo ciclo do capital embasado nos processos de circulação e produção.

Quando analisa-se a produção do espaço urbano pelo viés da concentração, que possibilita a produção e circulação do capital, sua re(produção) não o exclui enquanto produto da produção social, nesse aspecto o uso do solo assume duas funcionalidades: como capital fixo, no processo de reprodução do capital e como meio de consumo coletivo, enquanto reprodução da vida. (CARLOS, 2007)

Desta forma, o espaço urbano está inserido na dinâmica de acumulação e concentração de capital através do valor dado ao uso do solo e das atividades econômicas decorrentes desse espaço. A cidade é a materialização das relações sociais e o local onde a sociedade vive e se reproduz, num ambiente ambíguo e contraditório, onde o espaço está em constante disputa entre o capital fixo e o consumo coletivo. Nesse contexto apresentam-se os diferentes agentes que constroem e dão significado a esse espaço.

2.3 MORAR COMO NECESSIDADE HUMANA – AMBIGUIDADE ENTRE A EFETIVAÇÃO DO DIREITO A MORADIA E A AÇÃO DO MERCADO

Se a moradia é um direito a quem cabe resolver esse problema? “Casa”, “Lar”, “Morar”, “Moradia digna”, são palavras usadas para expressar essa necessidade humana de abrigo, de segurança e de todos os ideários formados através da posse do imóvel. “Quem casa quer casa” ou a moradia como segurança e felicidade por se ter um teto para morar. Percebe-se em vários âmbitos da sociedade essa discussão desde os anúncios de venda de moradia “Realize seu sonho”, sonho realizado através de hipotecas, financiamentos imobiliários.

A pesquisa realizada em 2021 pela startup Quinto Andar em parceria com o Instituto Datafolha demonstrou o perfil brasileiro de valorização da casa própria, ter o sonho de um imóvel é identificado em 87% dos entrevistados com idade superior a 21 anos. A relevância da casa própria recebeu nota média de 9,7 (na escala 0 a 10). Outro fator de destaque é a diferença da importância dada ao sonho da casa própria por classe social, na classe A 70% dos entrevistados identificaram o sonho casa própria enquanto 92% dos entrevistados da classe social D e C. Essa variação ocorre também em relação a faixa etária, entre 21 e 24 anos 91% dos entrevistados considera a compra de um imóvel, já na faixa de entrevistados com mais de 60 anos essa vontade reduz para 81%. (TIEGHI, 2022)

Sonho esse que a Startup Quinto Andar identificou como um sonho difícil de alcançar devido a variação da taxa Selic, que segundo dados apresentam que no início de 2021 a taxa era de 2% passando para os 10,75%, com a previsão de chegar aos 12,25% até o final do segundo semestre de 2022. Esse aumento impactou diretamente na capacidade financeira de aquisição de um imóvel, tirando 3,5 milhões de famílias a capacidade de compra, se a estimativa de acréscimo se concretizar até o final do segundo semestre impactaria em mais 500 mil famílias sem condições financeiras de comprar a casa própria. (TIEGHI, 2022)

Revelou-se ainda que o nível de satisfação dos brasileiros entrevistados em relação a atual moradia aumenta proporcionalmente em relação a faixa de renda média familiar, entrevistados com renda familiar superior a dez salários-mínimos atribuíram a nota 9 numa escala de (0 a 10), os entrevistados com renda até dois salários-mínimos atribuíram nota 8. (TIEGHI, 2022)

Outro dado interessante é que, ao descrever a moradia, a suíte está presente em 23% das moradias da amostra, no entanto essa presença é identificada em 80% dos entrevistados da classe A e 6% nas classes D e E. Bem como a necessidade de se trabalhar em casa devido a pandemia de COVID-19, 26% dos entrevistados aderiram ao home office durante a crise sanitária e a pesquisa deixa evidente a diferença entre as classes sociais, 48% dos entrevistados que se caracterizam como classe A trabalham em home office, esse percentual diminui para 21% nas classes D e E. (TIEGHI, 2022)

A moradia como caráter de mercadoria especial, dentro da sociedade capitalista, considera alguns fatores: a) a moradia vincula-se a terra e a localização dessa, a terra não é reproduzível, e os empreendimentos necessitam de aprovação burocrática, devido a legislação da propriedade privada da terra. Quando se refere a terra não seria a terra por si só, mas o solo urbanizado, que possibilita a moradia na cidade, com acesso a infraestrutura, serviços públicos, entre outros; b) o preço elevado para aquisição da casa própria, incide ao financiamento a longo prazo, a moradia é o produto de consumo indispensável com o maior preço; c) na construção necessita de um capital de giro e um longo prazo para a realização, o que também pode resultar em financiamento. (MARICATO, 1997)

O Estado que assumiu o modelo fordista/keynesiano promoveu mudanças nos países capitalistas, em relação a garantia de equidade ao direito à moradia, empregaram através de regulação estatal a função social da propriedade e expansão dos investimentos em infraestrutura urbana. Algumas ações realizadas pelo Estado para garantir a função social: limitação da apropriação privada da renda fundiária ou imobiliária; a terra foi inserida ao circuito do capital produtivo; repressão a especulação imobiliária; fortalecimento do planejamento urbano; o Estado disponibilizou o financiamento subsidiado e proporcionou incentivos no setor da construção civil. (MARICATO, 1997)

A ONU (2019) estima que 1,8 bilhão de pessoas carecem de uma moradia adequada no âmbito global, e que mais de 1 bilhão de pessoas vivem em assentamentos informais. Anualmente 15 milhões pessoas são despejadas a força e aproximadamente 150 milhões de pessoas sejam desabrigadas.

Com o aumento das desigualdades socioeconômicas, a financeirização em larga escala de moradias e os insustentáveis sistemas habitacionais que consideram

a moradia como uma mercadoria, fazem dessa crise habitacional mundial complexa e diferente de qualquer outro período de crise. (ONU, 2019)

Pela perspectiva de Carlos (2016) a produção do espaço é condição, meio e produto da reprodução social. A produção do espaço urbano contemporâneo tem como principal característica a segregação, fator esse que afeta negativamente a vida urbana e a construção de uma cidade igualitária, tendo como base a acumulação capitalista que de certa forma determina a vida e o modo de uso do espaço. A constante proteção do valor de troca se contrapõe ao uso social da cidade, o processo da desigualdade é a base da sociedade de classes, materializado na propriedade privada que gera acesso diferenciado das pessoas a cidade, todo como referência a moradia. A produção do espaço gera a contradição entre a produção social da cidade e a apropriação privada. O direito à cidade surge num contexto contraditório entre a acumulação de riqueza, sociedade de classes e a efetivação do valor de troca.

Na compreensão de Verdi e Nogueira

O fenômeno da segregação é uma das chaves escolhidas por Lefebvre para construir o argumento do direito à cidade. Tal fenômeno evidencia a produção desigual da cidade e abre a possibilidade de analisar o acesso ao solo urbano, mediado pela troca comercial, como o fundamento do acesso desigual à propriedade da terra. Remontando ao projeto de urbanização da cidade de Paris de meados do século XIX, o autor demonstrou que o processo de implosão-explosão das cidades se relaciona diretamente ao espaço que, quando transformado em mercadoria, revela a hegemonia do valor de troca sobre o valor de uso, determinando a expansão do tecido urbano sob tais marcos. (VERDI; NOGUEIRA, 2017, p. 98)

A pobreza não é apenas realidade do modelo socioeconômico é também constituinte do modelo espacial. Pois a cidade, na junção entre as relações sociais e a materialidade, reproduz a pobreza, tanto no modelo socioeconômico quanto na sua estrutura física como a periferização da pobreza. A cidade diante de várias demandas que emergem da sociedade, acaba fadada a ser tanto palco dos crescentes conflitos como lugar geográfico e político da perspectiva de solução. (SANTOS, 2008)

A segregação é vivida diariamente, como materialização da concentração de riqueza, poder e da propriedade, essa segregação é evidenciada no acesso a moradia dentro da lógica mercantilista; a limitação de acesso ao transporte público, na precariedade dos espaços públicos, entre outros; condicionando as relações sociais e a apropriação dos espaços. (CARLOS, 2016)

Essa contradição, no processo de produção capitalista, pressuposta na estruturação da sociedade capitalista, se desenvolve no movimento da constituição da propriedade, bem como sua forma jurídica, o contrato social

que determina quem é o dono da propriedade, auferindo-lhe direitos e acessos à vida urbana. Isso significa afirmar que como mediação necessária entre cidadão – cidade nos deparamos com a propriedade privada da riqueza social, incluindo-se o espaço socialmente produzido. (CARLOS, 2016, p. 96)

O acesso com qualidade ao transporte público, à infraestrutura urbana e comunitária e as melhores condições de trabalho pelos indivíduos é compreendida pelo direito à cidade.

A negação do direito à cidade se expressa na irregularidade fundiária, no déficit habitacional e na habitação inadequada, na precariedade e deficiência do saneamento ambiental, na baixa mobilidade e qualidade do transporte coletivo e na degradação ambiental. Paralelamente, as camadas mais ricas continuam acumulando cada vez mais e podem usufruir um padrão de consumo de luxo exagerado. É no contexto dessa contradição expressa na segregação urbana que explode a violência e cresce o poder do crime organizado na cidade. Os paradigmas hegemônicos do urbanismo e do planejamento urbano têm revelado seus limites e não estão conseguindo dar respostas aos problemas contemporâneos das grandes cidades. (MARICATO, 1996, p. 3)

O direito à cidade, para Harvey (2014) seria a reivindicação de alguma forma de poder para a configuração dos processos de urbanização, participar do modo como as cidades são (re)construídas de maneira radical e fundamental. Pode ser compreendido também como “um espaço de usufruto do cotidiano, como um lugar de encontro e não de desencontro”. (JACOBBI, 1986, p.22)

Lefebvre aponta que

O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que o “urbano”, lugar de encontro, prioridade o valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível. (LEFEBVRE, 2001, p. 118)

Pensar o direito à cidade como uma alternativa para planejar as cidades e a urbanização, com os princípios fundamentais de justiça social e equidade, para a efetivação dos direitos humanos, responsabilidade ambiental, bem como projeções para as futuras gerações. O direito à cidade compreendido como um direito humano deve compor a nova agenda urbana, desenvolver ações, metas, indicativos e monitoramentos com o intuito de construir cidades inclusivas, justas, democráticas e sustentáveis. (SAULE JR, 2016)

Saule Jr (2016) elenca em quais documentos o direito à cidade é compreendido enquanto direito humano: Carta Mundial do Direito à Cidade (2005); Carta Europeia dos Direitos Humanos nas Cidades (Saint-Denis, 2000); Direitos Humanos nas

Cidades – Agenda Global (Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU, do inglês United Cities and Local Governments – UCLG, 2009); Carta da Cidade do Direito à Cidade (México, 2009); Carta do Rio de Janeiro sobre o Direito à Cidade (Fórum Urbano Mundial, 2010); Por um Mundo de Cidades Inclusivas (Comitê de CGLU sobre a Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos, de 2013); Inclusão Social e Democracia Participativa e os Princípios Gwangju para uma Cidade dos Direitos Humanos (2015).

No Brasil esse direito é previsto no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001), artigo 2º nos incisos I e II

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001)

Os governos têm a responsabilidade de promover, defender e receber as reclamações sobre este direito. A cidade deve ser pensada como um bem comum, livres de formas discriminatórias, inclusiva, ofertando espaços democráticos de participação popular, cumprindo as funções sociais, espaços públicos de qualidade, igualdade de gênero e diversidade cultural. (SAULE JR, 2016)

Na perspectiva de cidades para o mundo temos a Nova Agenda Urbana que é o resultado das discussões da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) realizada no Equador em 2016. A Nova Agenda Urbana objetiva compartilhar a ideia de que as cidades podem se desenvolver com uma perspectiva melhor e mais sustentável, considerando os sistemas urbanos e as particularidades dos espaços. As cidades devem ser a ponto central para a solução dos desafios enfrentados pela crise urbana atual. (ONU, 2019)

A solução para a crise urbana deve emergir da própria compreensão dos processos urbanos, evidenciando que as cidades atualmente contam com grandes aglomerações humanas e com espaços adensados, e que estima-se que a população urbana ultrapasse a metade da população mundial. Tornando assim a questão urbana um fenômeno cada vez mais complexo e desigual que acarreta várias implicações sociais.

Em especial o Objetivo 11 da Nova Agenda urbana que prevê essa visão compartilhada de “cidades para todos e todas” pensando o acesso de uso igualitário de cidades e assentamentos.

Compartilhamos uma visão de cidades para todos e todas, aludindo ao uso e ao gozo igualitários de cidades e assentamentos humanos, com vistas a promover a inclusão e a assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes e sustentáveis para fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos e todas. Registramos os esforços empenhados por alguns governos nacionais e locais no sentido de integrar esta visão, conhecida como ‘direito à cidade’, em suas legislações, declarações políticas e estatutos. (ONU, 2019, p. 5)

Bem como o objetivo 13 que vislumbra as cidades que cumpram a sua função social - que inclui a plena concretização do direito à moradia adequada, mobilidade urbana, saneamento e infraestrutura urbana e social; sejam cidades participativas; alcancem igualdade de gênero; promovam um crescimento econômico e sustentável; que cumpram suas funções territoriais para além de suas fronteiras administrativas; promovam planejamento e investimento para uma mobilidade urbana sustentável e inclusiva; Implementem políticas de redução e gestão de risco de desastres; a proteção, conservação e restauração de seus ecossistemas. (ONU, 2019)

E o compromisso dos Estados-nação em trabalhar a mudança de paradigma urbano, repensando a forma com que as políticas são planejadas, financiadas e desenvolvidas para que se efetive o desenvolvimento urbano e territorial sustentável, reconhecendo o protagonismo do Estado na definição e implantação de políticas e legislações urbanas. O desenvolvimento e implementação das políticas urbanas deve incluir as parcerias locais, nacionais e entre diversos atores, com a finalidade de produzir sistemas integrados de cidades e assentamentos humanos sustentáveis, bem como o fortalecimento da governança urbana. (ONU, 2019)

A moradia digna é um plano de ação global adotado desde a Agenda Habitat II, Istambul - 1996, no qual os líderes mundiais aceitaram o desafio de produzir cidades e assentamentos urbanos sustentáveis e com isso o desenvolvimento no mundo urbanizado.

Um grande desafio global é promover o acesso igualitário a cidade, infraestrutura urbana e social e um salto de complexidade garantir moradia adequada e economicamente acessível a todos. As Políticas Habitacionais devem efetivar progressivamente o direito à moradia e prevenir a segregação. O desenvolvimento

das Políticas Habitacionais deve incluir acesso à educação, emprego, habitação, saúde, ir além da infraestrutura física da moradia.

A Nova Agenda Urbana fornece uma perspectiva de se estabelecer padrões globais destinados ao desenvolvimento urbano e a mudanças dos paradigmas, de como compreendemos e construímos nossas cidades e a busca pela efetivação do direito à moradia e à cidade.

Saule Jr (2016) ressalta que os padrões utilizados no desenvolvimento urbano sustentado na ideia de cidades competitivas, na mercantilização do espaço e na especulação imobiliária não são eficientes para a criação de um modelo sustentável que compreenda a inclusão social, o exercício da cidadania e democracia, diversidade cultural e promova qualidade de vida urbana.

A propriedade como fundamento revela em sua origem uma desigualdade que se realiza enquanto relação de poder, isto é, pela separação e diferenciação dos grupos e classes sociais, baseada no lugar que esses ocupam que esses ocupam no processo de produção de riqueza social. Da mesma forma, ela delimita o lugar destes na distribuição da própria riqueza, iluminando as condições de propriedade que sustentam as relações de dominação e de apropriação do mundo humano. Em sua forma abstrata, a propriedade privada aponta a alienação na prática, permeada e sustentada por cisões profundas. (CARLOS, 2018, p. 47)

A discussão sobre o direito à propriedade perpassa os representantes do jusnaturalismo ou teoria dos direitos naturais, Hobbes, Locke e Rousseau, esses autores marcam a compreensão de novas organizações sociais. A propriedade para Hobbes é instituída pelo Estado- Leviatã, tem função política e econômica, as regras e limites são definidos e controlados pelo Estado; já para Locke a propriedade é um direito natural, exercido por homens livres, o Estado tem a função de legitimar e garantir, relaciona o trabalho como fundante do direito à propriedade; para Rousseau a propriedade é resultante da lei, a propriedade teria surgido no momento em que alguém se declara proprietário e é legitimado. (OLINTO, 2017)

A compreensão da propriedade da terra contemporânea teve sua origem após a Revolução Francesa, com a Declaração dos Direitos do Homem de 1789.

A Declaração dos Direitos do Homem de 1789, que servirá de preâmbulo da Constituição Francesa resultante da revolução (1791), trata a propriedade como um dos 'direitos naturais e imprescritíveis do homem' além de 'direito inviolável e sagrado'. De maneira semelhante a Constituição de 1776, a primeira do continente americano, considerou a propriedade privada um dos direitos 'essenciais e alienáveis'.

A construção jurídica sobre o direito à propriedade da terra na sociedade burguesa foi inspirada no direito romano. Ao proprietário era garantido o direito de usus, fructus, abusus, isto é, configurava como um direito individual,

perpetuo e absoluto para usar; explorar e, inclusive, destruir. (MARICATO, 1997, p.21)

A função social da propriedade, citada por Augusto Comte em 1850, confronta o interesse coletivo ao interesse social, interesse esse representativo da propriedade absoluta. “A função social passa a se sobrepor ao direito absoluto individual, que acaba sendo relativizado graças ao aumento do poder de luta dos trabalhadores nas cidades europeias”. (MARICATO, 1997, p. 22).

[...] a função social da propriedade não é senão o modo concreto de funcionar da propriedade ou, seja como exercício do direito de propriedade ou não, exigido pelo ordenamento jurídico, direto ou indiretamente, restrições, estímulos ou ameaças, para satisfação de uma necessidade social, temporal e espacialmente considerada. (MORAES, 1999, p. 111)

Na realidade brasileira o direito à propriedade contemporâneo inicia-se com a lei de terras de 1850 marca a transição da maneira da apropriação territorial no Brasil, passando da sociedade colonial para a propriedade moderna territorial. Até então a apropriação do espaço ocorria no sistema sesmarial, grandes propriedades com base no serviço escravo. (SILVA, 1996)

Maricato (1997) destaca que as disputas políticas no período do Império (1822-1889) resultaram a Lei de Terras de (1850), a abolição da escravatura (1888) e a Proclamação da República (1889), essa conjuntura viabilizou a industrialização e a urbanização ocorrida no final daquele século.

Até 1850 a terra não obteve tratamento jurídico mais elaborado no Brasil, pois não era hipotecável na realização de empréstimos, mas utilizavam os escravos para essa finalidade. Os escravos eram considerados investimento e Fonte de renda. Quando a Inglaterra assume uma postura de oposição a mão-de-obra-escrava e outros países assumem a mesma posição, a terra passa a adquirir valor com a proibição do tráfico de africanos. (MARICATO, 1997)

A promulgação da Lei das Terras teve, maior impacto sobre a ordenação das ruas e casaríos nos núcleos urbanos, já que ela distingue, pela primeira vez na história do país, o que é solo público e o que é solo privado. Exige-se uma demarcação mais precisa dos espaços que são propriedade privada: a dimensão e a demarcação dos lotes é mais definida. Exige-se também a fixação mais rigorosa dos limites entre o espaço público e o privado. (MARICATO, 1997, p. 23)

Em uma conjuntura complexa, a instituição da lei de 1850 associa-se a dois fatores, primeiro a crescente economia cafeeira no Centro-Sul e a consolidação do Partido Conservador a partir do regime monárquico. Essa combinação de fatores estabelece a transição do trabalho escravo para o trabalho livre, e dá a oportunidade

de o Estado estabelecer o controle sobre as terras devolutas, que desde o fim das concessões sesmarias eram repassadas sem controle e somadas aos patrimônios particulares. (SILVA, 1996)

A questão fundiária no contexto urbano não era considerada relevante até o final do século XIX. Os processos de urbanização têm avanços significativos já nas primeiras décadas do século XX, as cidades assumem uma possibilidade de avanço e modernidade enquanto o rural representa o Brasil arcaico. Mesmo com a Proclamação da República e o fim da escravidão, não foi possível superar a hegemonia agrário-exportadora, o que se desenrolaria após a revolução de 1930. Como consequência, os processos de urbanização e industrialização ganham um novo compasso com as políticas oficiais. (MARICATO, 2003).

A industrialização impacta diretamente o espaço urbano. “As cidades, como formas espaciais produzidas socialmente, mudam efetivamente, recebendo reflexos e dando sustentação a essas transformações estruturais que estavam ocorrendo a nível do modo de produção capitalista”. (SPÓSITO, 2017, p.51).

A expressão da urbanização via industrialização não deve ser tomada apenas pelo elevado número de pessoas que passaram a viver em cidades, mas sobretudo porque o desenvolvimento do capitalismo industrial provocou fortes transformações nos moldes da urbanização, no que se refere ao papel desempenhado pelas cidades, e na estrutura interna destas cidades. (SPÓSITO, 2017, p.50).

No Brasil a formação socioterritorial foi rápida e intensa, em menos de 40 anos (1940-1980) passamos de um país predominantemente rural para um país urbano. Os movimentos migratórios, compostos por um elevado número de pessoas pobres em busca de melhores condições, fizeram com que o desenvolvimento urbano se desse de maneira desigual e sem as condições básicas de urbanidade ou de inserção à cidade. O modelo de urbanização brasileiro além de excludente foi de certa forma concentrador, pois 60% da população urbana está distribuída em 224 municípios com população superior a 100 mil habitantes, e desses 94% vivem em municípios com mais de um milhão de habitantes, aglomerados urbanos e regiões metropolitanas. (ROLNIK, 2006)

Mesmo diante da heterogeneidade dos 5.564 municípios brasileiros, os municípios em sua grande maioria apresentam sua população ocupando assentamentos precários, a ilegalidade torna-se uma marca na cidade brasileira. A autora Rolnik traz ainda que segundo estimativas do IPEA, “estão nessa condição

aproximadamente 40,5% do total de domicílios urbanos brasileiros, ou 16 milhões de famílias, das quais 12 milhões são famílias de baixa renda, com renda familiar mensal abaixo de cinco salários-mínimos". (ROLNIK, 2006, p. 199)

Os assentamentos irregulares estão fora do marco regulatório e do sistema de capital, pois em sua maioria se instalam em terrenos alagadiços, instáveis e em áreas sem urbanização, localizados nas franjas de expansão periférica. Devido a essas características essas áreas não constam nos mapas e cadastros municipais e das concessionárias de serviços públicos, há uma inexistência de documentação de posse nos cartórios, são áreas de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras. (ROLNIK, 2006)

Rolnik (2006) ao analisar os dados da pesquisa Perfil Municipal (IBGE, 2001), identifica que 100% dos municípios de porte grande e metrópoles apresentaram assentamentos irregulares, e 80% dos municípios de médio porte.

A presença dessas áreas de assentamentos irregulares reforça a formação ambígua da cidade, a exclusão territorial é um dos mecanismos que dificulta o acesso dessa população a oportunidades. Essa exclusão socioespacial, além das desigualdades sociais e de renda, é agente de reprodução da própria desigualdade. Podemos considerar que a cidade pode ser analisada por duas perspectivas, a primeira refere-se à porção legal, rica e com acesso a infraestrutura, e a outra à porção urbana ilegal, pobre e com baixo acesso a infraestrutura, condição essa que muitas vezes nega o acesso ao direito à cidade. (ROLNIK, 2006)

Para o desenvolvimento pleno da cidadania é necessário o acesso a moradia adequada, pois a necessidade humana de abrigo, que esse seja seguro, para descansar após o dia de trabalho, local para preparação alimentação, conviver em família e desfrutar de privacidade.

O direito à moradia não diz respeito somente a estrutura física do imóvel e sim ao direito à moradia adequada.

A moradia, como uma necessidade de toda pessoa humana, é parâmetro para identificar quando as pessoas vivem com dignidade e têm um padrão de vida adequado. O direito de toda pessoa humana a um padrão de vida adequado somente será plenamente satisfeito com a satisfação do direito à uma moradia adequada. (SAULE JR, 2006, p. 217)

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, prevê no seu artigo

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

Saule Jr (2004) analisa que o direito à moradia é plenamente realizado quando formado por três elementos principais: paz; segurança e dignidade em viver.

Para a compreensão de moradia adequada, parte-se dos indicadores estabelecidos pelo Comitê da ONU sobre os direitos econômicos e sociais, que adota sete pontos a serem considerados para analisar se uma moradia é minimamente adequada, conforme apresentado a seguir no Quadro 3.

Quadro 3 - Direitos Econômicos e Sociais (Indicadores)

(continua)

Direitos Econômicos e Sociais Indicadores
Segurança de posse Todas as pessoas têm o direito de morar sem o medo de sofrer remoção, ameaças indevidas ou inesperadas. As formas de se garantir essa segurança da posse são diversas e variam de acordo com o sistema jurídico e a cultura de cada país, região, cidade ou povo.
Disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos A moradia deve ser conectada às redes de água, saneamento básico, gás e energia elétrica; em suas proximidades deve haver escolas, creches, postos de saúde, áreas de esporte e lazer e devem estar disponíveis serviços de transporte público, limpeza, coleta de lixo, entre outros.
Custo acessível O custo para a aquisição ou aluguel da moradia deve ser acessível, de modo que não comprometa o orçamento familiar e permita também o atendimento de outros direitos humanos, como o direito à alimentação, ao lazer etc. Da mesma forma, gastos com a manutenção da casa, como as despesas com luz, água e gás, também não podem ser muito onerosos.
Habitabilidade A moradia adequada tem que apresentar boas condições de proteção contra frio, calor, chuva, vento, umidade e, também, contra ameaças de incêndio, desmoronamento, inundação e qualquer outro fator que ponha em risco a saúde e a vida das pessoas. Além disso, o tamanho da moradia e a quantidade de cômodos (quartos e banheiros, principalmente) devem ser condizentes com o número de moradores. Espaços adequados para lavar roupas, armazenar e cozinhar alimentos também são importantes.
Não discriminação e priorização de grupos vulneráveis A moradia adequada deve ser acessível a grupos vulneráveis da sociedade, como idosos, mulheres, crianças, pessoas com deficiência, pessoas com HIV, vítimas de desastres naturais etc. As leis e

(conclusão)

Direitos Econômicos e Sociais Indicadores
políticas habitacionais devem priorizar o atendimento a esses grupos e levar em consideração suas necessidades especiais. Além disso, para realizar o direito à moradia adequada é fundamental que o direito a não discriminação seja garantido e respeitado.
Localização adequada Para ser adequada, a moradia deve estar em local que ofereça oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social. Ou seja, nas proximidades do local da moradia deve haver oferta de empregos e Fontes de renda, meios de sobrevivência, rede de transporte público, supermercados, farmácias, correios, e outras Fontes de abastecimento básicas. A localização da moradia também deve permitir o acesso a bens ambientais, como terra e água, e a um meio ambiente equilibrado.
Adequação cultural A forma de construir a moradia e os materiais utilizados na construção devem expressar tanto a identidade quanto a diversidade cultural dos moradores e moradoras. Reformas e modernizações devem também respeitar as dimensões culturais da habitação.

Fonte: ONU – Relatoria Especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU para o Direito à moradia adequada, 2020.

Essa definição de moradia adequada demonstra que a moradia deve ser entendida de forma abrangente, moradia adequada não está relacionada somente a estrutura física do imóvel, mas ao entorno, a existência de equipamentos públicos, segurança, custo acessível, proteção contra as intempéries e localização adequada.

No entanto o direito à moradia não se trata da obrigatoriedade do Estado em prover habitação a toda a população, ou a possibilidade de exigir uma moradia ao governo, todavia de os governos implantarem políticas e programas habitacionais. O direito à moradia adequada engloba medidas necessárias a evitar a falta de moradia, proibir as remoções forçadas e a discriminação, compreender a demanda dos grupos vulneráveis, garantir a segurança de posse e habitação adequada. (BRASIL, 2013)

A intervenção do Estado na questão habitacional exige diversas medidas e devem envolver o poder legislativo, administrativo, a elaboração de políticas públicas e a análise de prioridade de gastos. “Porém, o direito à moradia adequada pode ser implementado através de uma abordagem em que o governo viabilize a habitação, ao invés de provê-la.” (BRASIL, 2013 p.16) Nesse sentido o Estado assume o papel de facilitador de ações.

Levando em consideração que o direito à moradia adequada é mais abrangente do que o direito à propriedade, pois estende-se a direitos não relacionados à propriedade ou ao direito à terra, pois objetiva a garantia que os cidadãos tenham um

lugar seguro e digno para viver em paz, incluindo indivíduos não proprietários. (BRASIL, 2013)

No entanto, “o acesso à terra pode constituir um elemento fundamental da realização do direito à moradia adequada” (BRASIL, 2013 p.18) Compreendendo que a terra é caracterizada como alicerce da riqueza, status social e poder, onde se estabelecem as atividades de abrigo, produção de alimentos e atividades econômicas. O Direito a moradia não se estabelece sem o acesso à terra.

Como discutido anteriormente o direito à moradia adequada deve incluir a garantia de acesso a serviços adequados

O direito à moradia adequada não significa apenas que a estrutura da habitação deve ser adequada. Também deve haver um acesso sustentável e não discriminatório às infraestruturas essenciais para a saúde, segurança, conforto e nutrição. Por exemplo, deve haver acesso a água potável, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, saneamento e instalações para lavagem, meios para o armazenamento de alimentos, eliminação de resíduos, drenagem e serviços de emergência. (BRASIL, 2013, p. 19)

É através do acesso a moradia adequada que se efetivam outros direitos, como: direito ao trabalho, saúde, segurança social, voto, privacidade, educação, entre outros; considerando que sem comprovante de residência os indivíduos não são aptos a votar por exemplo, ou a utilizar os serviços sociais, bem como receber cuidados. “O direito à moradia adequada pode ser afetado na medida em que outros direitos humanos são garantidos. O acesso à habitação é limitado para aqueles que tiveram negado o direito à educação, ao trabalho ou à segurança social.” (BRASIL, 2013, p. 69)

No entanto a negação da moradia enquanto direito social, e a sua submissão a lógica de mercado e a moradia apresentada como mercadoria, acaba por reproduzir os processos de urbanização, nos quais a produção privada dos espaços urbanos realizada pelo mercado e até mesmo pelo Estado produz e reproduz as desigualdades socioespaciais. Consequentemente precisamos compreender que a questão urbana é inerente a questão social, e a não efetivação do direito à moradia compõe esse contexto de crise urbana.

O problema habitacional torna-se um paradoxo cada vez mais complexo, se de um lado como proprietários desfrutamos dos direitos atribuídos a terra urbana e a mais valia produzida por ela, por outro lado temos o direito à moradia, ou a utilização da função social e o seu uso condicionado ao bem-estar coletivo. Constatamos a

ineficácia e a ausência de políticas habitacionais contínuas que possam mitigar os problemas habitacionais a longo prazo.

Na questão habitacional observa-se a intervenção do Estado na formulação de políticas públicas habitacionais com o intuito de suprir moradias às famílias que não tem acesso a moradia via mercado.

Entre os desafios que o Brasil necessita enfrentar na busca por mecanismos para atender a demanda social e minimizar os efeitos da desigualdade social, como estabelecer políticas sociais e que essas demonstrem sua efetividade. Destaca-se a importância da formulação das políticas públicas e a ampliação da cidadania.

As políticas sociais surgem como mecanismos para uma democratização do acesso à cidade e à moradia para a população bem como o desenvolvimento econômico e social. Pois através do acesso democrático de serviços essenciais os indivíduos poderão desenvolver a cidadania e a busca pela equidade social.

As políticas públicas ganham destaque na análise sobre sua elaboração, implementação e avaliação. Essas políticas estão inseridas num contexto de políticas restritivas de gasto, pois muitos Estados substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto. “Assim, do ponto de vista da política pública, o ajuste fiscal implicou a adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais.” (SOUZA, 2006, p. 20)

Souza (2006) destaca que os países em desenvolvimento ou em processo de democratização, em especial os países da América Latina, enfrentam o desafio de formar coalizões políticas eficazes para proporcionar o desenho das políticas públicas capazes de desenvolver economicamente e propiciar a inclusão social.

[...] do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. (SOUZA, 2006, p.25)

Compreende-se a política pública para além da simples intervenção do Estado numa situação de problemática social, a política pública deve ser analisada como “uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade” (DI GIOVANNI,

2009, p.5). Compreendida com amplo sentido as políticas públicas devem incluir as relações sociais inseridas no campo econômico.

Na realidade brasileira das políticas sociais, a partir da CF/88, há uma ampliação nos objetivos e na abrangência, é também nesse contexto que o campo do monitoramento e avaliação de programas sociais ganham esforços com o objetivo de monitorar e avaliar as ações públicas nos programas governamentais. (JANNUZZI, 2011)

O processo de formulação de políticas públicas se apresenta pelo ciclo de etapas sucessivas (Policy Cycle), tendo como primeira etapa a formação da agenda que identifica o problema social e discute possíveis atuações públicas; a etapa seguinte é a formulação (Policy Formulation) construção de possíveis soluções, encaminhamentos e programas; a tomada de decisão (Decision Making) determina a ação efetiva, decidindo o plano a seguir em caso de várias alternativas formuladas; a quarta etapa seria a implementação (Policy Implementation) que é a efetivação da ação do poder público, alocação de recursos e desenvolvimento das ações e, por fim, a avaliação das políticas e dos programas (Policy Evaluation) para verificar a efetividade do programa, se o problema original foi solucionado e deixou de compor a agenda ou a adaptação do programa e o reinício do ciclo. O monitoramento e a avaliação de programas correspondem aos procedimentos técnicos de acompanhamento com o intuito de verificar a eficiência, eficácia e efetividade das políticas e dos programas. (JANNUZZI, 2011)

Para Jannuzzi (2011) o processo que envolve a formulação de políticas públicas requer o envolvimento de diversos agentes, com interesses próprios, resultante da resistência ou entusiasmo desses agentes, sendo repleto de avanços e retrocessos, podendo ter ações não sequenciais e sem flexibilidade.

Diante ao ciclo de formulação das políticas públicas e programas sociais destacamos a importância de estudos para a análise e acompanhamento desses programas. O Programa MCMV objeto desse estudo, assume a partir de 2009 um papel de destaque na política habitacional brasileira, por sua característica de atender a demanda habitacional de interesse social e o segmento econômico, pelos subsídios concedidos e geração de renda. O próximo capítulo destina-se a compreensão da política habitacional brasileira e a inclusão da habitação de interesse social.

Esse capítulo demonstrou desde a formação e mercantilização do espaço e como esses fatores influenciam no acesso a moradia e a cidade. Procurou

compreender os direitos previstos pelo Estado na objetivação da lei, direito à cidade, direito à moradia e o que se entende por moradia adequada, mas que, apresentam-se pouco efetivos, tendo em vista que as pessoas em situação de vulnerabilidade têm o direito à moradia adequada negado ou não consegue acessar a cidade formal de maneira plena. Essa ambígua relação entre o direito à moradia prevista em lei e a falta constante dela, representada por habitações precárias, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento, demonstram que, na prática, o direito à moradia ainda é residual e pouco efetivo.

3 POLÍTICA HABITACIONAL E O DIREITO À MORADIA

Para elucidar a habitação social no Brasil e o direito à moradia optou-se pelo resgate histórico da política habitacional desde sua formação no Estado Novo até o Programa Minha Casa Minha Vida. O objetivo deste capítulo é demonstrar o papel da habitação popular na política social e como ela vem servindo como oportunidade de acesso a moradia digna.

Nessa perspectiva interroga-se qual é o papel da moradia na construção urbana e, como discutimos no capítulo anterior, se o acesso a essa moradia/mercadoria está subordinado a estrutura capitalista, com valor de troca e de uso diferenciados. As políticas habitacionais interferem na construção e na valorização das regiões da cidade.

As moradias inadequadas passam a ser um problema na década de 1880 com o avanço das cidades e a eclosão das atividades urbanas, no contexto do período cafeeiro, onde os trabalhadores mal alojados apresentavam-se uma ameaça à saúde pública. Com o crescimento das cidades surge a necessidade de moradia, moradias de baixo custo, onde o crescimento da cidade corrobora com o mercado e o fluxo de imigrantes para essas áreas. (BONDUKI, 2017)

A política habitacional brasileira segundo Bonduki (2014) pode ser compreendida em cinco períodos, o autor exclui a fase colonial e imperial pois não se teve nenhuma iniciativa nesse sentido, o primeiro período é marcado por intervenções estatais residuais, como a criação do bairro operário Marechal Hermes, em 1912. Com a revolução de 1930 inicia-se o segundo período até o golpe militar de 1964, período em que a produção habitacional foi regulamentada e produzida pelos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões (IAPs e CAPs) e em 1946 pela Fundação da Casa Popular (FCP).

Na terceira etapa destaca-se a institucionalização, em 1964, do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), período marcado pelo regime militar, sendo um período em que criam-se Fontes permanentes de recursos destinados ao financiamento e produção massiva de habitações, destinadas a trabalhadores com estabilidade financeira e compatível ao custo de um financiamento, com produção de conjuntos habitacionais padronizados. A quarta fase é marcada pela crise financeira e política, extinção do BNH, a participação dos estados, municípios e sociedade civil, reconhecimento da cidade real e o emprego da

autoconstrução e mutirões para o enfrentamento habitacional, quantitativamente, foi um período de pouca produção habitacional. (BONDUKI, 2014)

No início do século XXI, Bonduki (2014) caracteriza o quinto e atual período referente a política habitacional brasileira. O autor destaca os seguintes acontecimentos: direito à habitação reconhecido pela CF/88, em 2000; a elaboração e efetivação do Estatuto da Cidade, em 2001; regulamentação da função social da propriedade, criação do Ministério das Cidades e a formulação da nova política habitacional.

No final do século XX ocorreram diversas transformações no Brasil, processos de financeirização da moradia e do solo urbanizado, redemocratização política e crises econômicas e sociais. Nesse contexto a força política ressaltou as lutas sociais vindas dos sindicatos, movimentos sociais e pela estruturação política, tendo como pauta principal a estruturação do Estado de Direitos, com elementos importantes para a política social e urbana, como o direito à cidade e o direito à moradia. Entre as ambiguidades e contradições nesse mesmo período identifica-se a hegemonia do capital financeiro e a construção das agendas neoliberais, especialmente nas áreas de política urbana e habitação. (ROLNIK, 2015)

3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

A habitação social advém do período de Getúlio Vargas, com modificações da forma política e econômica e a tentativa de abandonar o liberalismo, propõe a interferência na vida econômica do país, onde a política habitacional passa a compor a agenda da nova política. Nota-se a interferência do Estado no processo de produção de moradias e regulamentação do mercado de locação habitacional com o intuito de romper com o costume do livre mercado na construção, comercialização, financiamento e locação. (BONDUKI, 2014)

A questão habitacional no Brasil recebe forte intervenção do Estado a partir de 1930, com a alteração na base econômica antes agrário-exportadora para uma base urbano-industrial, nesse período o problema habitacional transforma-se numa questão social e surgem as primeiras iniciativas governamentais para esse enfrentamento. Entre as medidas adotadas pelo Estado destacamos a regulação dos aluguéis, regulação na relação entre proprietários e inquilinos, ampliação periférica no espaço urbano, acesso informal à terra, gerando habitações no sistema de

autoconstrução e o início do financiamento e produção de habitação social por entidades públicas. Os projetos habitacionais foram na sua maioria desenvolvidos pelos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões. (BONDUKI, 2014)

O processo de urbanização e industrialização se intensificam a partir de 1930, há uma inversão da população, da área rural para a urbana, em 1940 a taxa de urbanização era 26%, já em 1980 atinge os 69%, observa-se também o aumento populacional, no período de 40 anos a população passou de 10.891 milhões para 82.013 milhões, ou seja, se multiplicou sete vezes e meia. (SANTOS, 2008)

A responsabilidade estatal de resolver o problema habitacional, e não somente o mercado privado, que não tinha condições de fazê-lo, foi reconhecido oficialmente pela primeira vez. O Estado é pressionado pelos empresários que queriam aumentar os aluguéis sem a pressão do aumento salarial e pelos protestos dos trabalhadores que buscavam uma solução. (MARICATO, 2010)

Em 1937, o Decreto n. 1.749, assinado pelo presidente Getúlio Vargas, criou condições adequadas para a atuação dos IAPs em habitação. Eles foram autorizados a criar carteiras prediais e a destinar até metade de suas reservas para a inversão imobiliária, em condições mais favoráveis de financiamento, como juros mais baixos, prazos de pagamento mais alongados e limites mais próximos do valor de uma unidade habitacional. (BONDUKI, 2014, p.41)

Bonduki (2014) ressalva que ao se criarem condições para que os IAPs atuassem na provisão de habitações com a destinação de metade de suas reservas para esse fim, esses Institutos poderiam ter rendimentos superiores aos que eram aplicados em títulos da dívida pública. Essa ação buscou tanto ampliar o acesso a moradia quanto corrigir os efeitos da depreciação da moeda.

A política social de habitação promovida pelos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões e no período de 1930 a 1964 financiou cerca de 140 mil moradias. A criação dos Parques Proletários destinados a transferência de pessoas oriundas de áreas irregulares/favelas, não surtiu efeito no agravamento habitacional. Em 1942, aprova-se a Lei do Inquilinato que tinha por objetivo congelar os aluguéis e aliviar o custo para o trabalhador, porém surtiu desestímulo na oferta de novas moradias. (MARICATO, 2010)

Segundo Bonduki,

O Estado, ao produzir ele próprio a moradia, ao penalizar fortemente os rentiers urbanos, com o congelamento dos aluguéis, e ao estabelecer o clima do laissez-faire nas favelas e nas periferias das cidades, agiu, conscientemente ou não, para reduzir o custo da reprodução da força de trabalho, que contribuiu para as altas taxas de acumulação de capital e para o esforço de industrialização que marcaram o período. Estimular esse

processo parece ter sido o objetivo principal e orientador das ações do governo no campo da habitação, dando coerência e racionalidade a iniciativas aparentemente dispersas. (BONDUKI, 2014, p.41)

O primeiro órgão no âmbito federal destinado a habitação social foi a Fundação Casa Popular, em 1946, que em dezoito anos de atuação produziu 16.964 moradias, apesar de apresentar muitas promessas, houve muita ambiguidade e pouca realização. As demandas não foram atendidas nem pelo mercado, que viu o mercado rentista declinar, nem pelo Estado que não conseguiu cumprir a promessa de reduzir o problema, visto que a população trabalhadora necessita de alternativas de moradia, essas acabam isentando o Estado e o mercado dessa provisão, resultando na falta de estímulos para a moradia de aluguel e a exaltação da casa própria. (MARICATO, 2010)

Diferente dos Institutos que tinham como demanda os seus associados, ou seja, trabalhadores urbanos com carteira assinada, portadores dos direitos sociais; a Fundação Casa Popular surge com o intuito de atender universalmente, incluindo os trabalhadores informais. (BONDUKI, 2014)

“A preferência pela casa própria manifesta-se na maioria dos discursos sobre a moradia popular.” (BONDUKI, 2017, p.41) Mesmo com discursos contrários a casa própria e a favor do aluguel, tendo em vista que 70% dos domicílios eram alugados, a moradia assume papel fundamental na agenda do Estado Novo, como forma de valorização do trabalhador e positivando as políticas de assistência. (BONDUKI, 2017)

Para o trabalhador urbano, a casa própria simbolizava o progresso material. Ao viabilizar o acesso à propriedade, a sociedade estaria valorizando o trabalho, demonstrando que ele compensa, gera frutos e riqueza. Por outro lado, a difusão da pequena propriedade era vista como meio de dar estabilidade ao regime, contrapondo-se às ideias socialistas e comunistas. Com isso, o Estado estaria disseminando a propriedade em vez de abolí-la e, assim, promovendo o bem comum. Os trabalhadores, deixando de ser uma ameaça, teriam na casa própria um objetivo capaz de compensar todos os sacrifícios; já o habitante do cortiço ou moradia infecta estava condenado a ser revoltado, pronto para embarcar em aventuras esquerdistas para desestabilizar a ordem política e social. (BONDUKI, 2017, p.92)

O fato é que, até a década de 1930, os operários e trabalhadores de baixa renda não tinham acesso a compra da moradia, e mesmo grande parte da classe média, ocupavam casas alugadas. Como o Estado não intervia na provisão de habitação; seja por subsídios, linha de financiamento ou esquemas de construção; o que tornava o acesso muito difícil para o assalariado, pois a aquisição da casa própria ultrapassava seus rendimentos e sua capacidade de poupança. (BONDUKI, 2017)

Com as políticas desenvolvimentistas dos anos 50, as políticas sociais perdem a atenção e as obras viárias tornam-se prioridade nos investimentos públicos, o Brasil cresce economicamente e as desigualdades se ressaltam. (MARICATO, 2010)

Em 1964, o Brasil passa por uma nova transformação na estrutura do governo com o golpe militar, impossibilitando os espaços de participação política, período de forte intervenção estatal na provisão da habitação e do espaço urbano. Cria-se o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), inicia-se uma nova fase de transformações na produção das cidades brasileiras. (MARICATO, 2010)

O cenário político imposto pelo governo militar e com apoio da ala da elite conservadora e dos Estados Unidos da América, mudou a direção da questão habitacional, com a interrupção da ordem institucional e a extinção dos IAPs, com a unificação da previdência. A Fundação Casa Popular revertida no Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) assume a responsabilidade pela formulação da política urbana, habitacional e propagar o planejamento urbano aos municípios. (BONDUKI, 2014)

Dado o conservadorismo do novo arranjo de poder, foram afastadas as propostas que pudessem ser relacionadas com a reforma urbana, de modo que a difusão da propriedade privada passou a ser um objetivo a ser seguido pelo BNH, que baseou seus programas no financiamento da casa própria. É desse período a famosa frase “A casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade”, atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidenta do BNH, expressando a preocupação de fazer da política habitacional um instrumento de combate às ideias comunistas e progressistas, em tempos de Guerra Fria e de intensa polarização política e ideológica em todo o continente latino-americano. (BONDUKI, 2014, p. 63)

O BNH foi criado em agosto de 1964, com o objetivo estratégico de reestruturar as instituições e a economia, e teve papel central no governo militar. No período denominado milagre brasileiro destaca-se o dinamismo econômico através dos projetos de desenvolvimento e com a criação de linhas permanentes de financiamento; estímulo para a construção civil e a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1967. O FGTS foi utilizado como Fonte de recursos para o desenvolvimento da habitação social. (BONDUKI, 2014)

O BNH destinou recursos para o financiamento de obras de infraestrutura urbana para as esferas estaduais e municipais, nas seguintes áreas: implantação e ampliação do abastecimento de água e esgoto; sistema viário e pavimentação; redes

de distribuição de energia elétrica, transporte; comunicação; educação; entre outros. Em 1979 foi o período com maior financiamento para o desenvolvimento urbano. As atribuições do BNH se alteraram com o passar do tempo, através de resoluções e decretos, inicialmente o BNH tinha a missão de investir no saneamento básico e habitação. (MARICATO,1987)

Maricato (1987) pontua que o BNH sofreu diversas críticas pela ausência de infraestrutura necessária nos conjuntos habitacionais, o que serviu de apoio para o financiamento de obras públicas. Considerando que a habitação em espaço urbano necessita de obras complementares de infraestrutura, e não deveria ser pensada apenas no edifício residencial. Os Conjuntos foram construídos em áreas distantes, e longe de áreas já urbanizadas e que para se estabelecer áreas comerciais seria necessário implantar infraestrutura.

A partir daí, o BNH diversifica seus programas para financiar obras urbanas. Em 1973 é criado o programa Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano. Em 1974 são criados o Financiamento para Urbanização (FIMURB), Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transporte Urbano de Passageiros (FETREN) e o Financiamento para o Planejamento Urbano (FIPLAN). Em 1975 é criado o apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos (PRODEPO). (MARICATO,1987, p. 35)

No contexto dos conjuntos habitacionais, criaram-se operações complementares de financiamento, como: Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais (FINC); Financiamento de equipamento Comunitário de Conjuntos Habitacionais (FINEC) e Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB). (MARICATO,1987)

“Em 1969, a política habitacional popular tinha se revelado o mais completo fracasso, devido ao total descompasso entre os rendimentos da clientela popular e as dívidas relativas ao financiamento da casa própria.” (MARICATO,1987, p. 38). Essa dificuldade de pagamento se deu pela lenta velocidade de correção dos rendimentos familiares e a acelerada velocidade de correção do financiamento, entre 1971 e 1974 a inadimplência atingiu 30% do total dos mutuários. (MARICATO,1987)

Para Maricato (1987) há um aumento de poder do governo federal resultado da centralização de recursos e consequente imposição de dependência econômica e perda de autonomia dos municípios. Os municípios precisavam de recursos para executar as obras urbanas, diante a incapacidade financeira recorre aos governos estaduais e federais que possibilitam o acesso via empréstimo do BNH entre outros. A política urbana tem o BNH como principal agente de desenvolvimento.

A política habitacional do regime militar foi muito expressiva, pois em 22 anos de atuação, o SFH produziu 4,3 milhões de unidades, dessas, 2,4 milhões destinadas a habitação popular. Utilizando os recursos do FGTS possibilitou 1,9 milhão de unidades para a renda média (BONDUKI, 2014)

Na compreensão de Bonduki (2014) a criação de Fontes permanentes de recursos destinados a política habitacional pode se considerar como fator de destaque do Regime Militar, porém a produção massiva e distante que resultou na expansão urbana das periferias foi um aspecto negativo desta política.

Em um país de dimensões continentais, a política habitacional do regime militar reforçou uma característica já presente, embrionariamente, na produção realizada pelos IAPs e pela FCP no período anterior: a descon sideração da diversidade regional, das tradições construtivas e dos valores culturais locais. Ao colocar em primeiro plano a produção massiva realizada por empreiteiras, os projetos não levavam em conta aspectos culturais, ambientais e de contexto urbano, reproduzindo à exaustão modelos padronizados, que ficaram conhecidos como os “carimbos” do BNH. O resultado, em geral, foram construções desprovidas de qualquer cuidado arquitetônico, blocos em forma de H ou casinhas idênticas de duas águas que povoaram as periferias urbanas a partir dos anos 1960, sem lhes conferir qualificação de qualquer tipo, embora os investimentos públicos tenham sido significativos. (BONDUKI, 2014, p. 67)

O ideário da casa própria foi marca central difundida pelo BNH e pelo SFH durante seus 22 anos de atuação, 1964 a 1986, essa forma de acesso a moradia baseada na casa própria fez e faz parte das propostas de governo até agora. Pode-se perceber a separação entre proprietários e não proprietários na sociedade brasileira, ressaltando a discriminação social. (MARICATO, 2010)

Com a extinção do BNH em 1986, o Tesouro Nacional arcou com uma dívida significativa. A gestão do FGTS, que teve uma baixa arrecadação na década de 1980 devido à crise econômica ficou a cargo da Caixa Econômica Federal. (MARICATO, 2010)

O fim do regime militar, o período de transição política e a crise econômica marcarão o próximo capítulo da política habitacional brasileira; nas décadas de 1980 e 1990 há uma diminuição na estrutura do Estado e das políticas sociais, e a crise econômica aprofundou ainda mais as desigualdades sociais. A indústria de construção civil havia se estabelecido e o mercado era o agente de provisão de moradias. A redução de políticas públicas de longo prazo e de programas de maior amplitude para combater o déficit habitacional resultou no acesso à moradia em

assentamentos precários e afastados para uma parcela significativa da população. (MARGUTI; ARAGÃO, 2016)

As habitações sociais produzidas pelos municípios foram residuais, mesmo com a abertura esporádica de linhas de créditos promovidas pelo governo federal, a esfera local apresentava dificuldades pela ausência de equipes técnicas ou infraestrutura administrativa para a promoção de planejamento e gestão de programas habitacionais. Poucos municípios desenvolveram programas habitacionais próprios para diminuir a expansão do crescimento urbano desordenado, com a periferização dos empreendimentos e a má qualidade de serviços urbanos oferecidos prevalece a dicotomia do local de moradia e o local de trabalho, continuando a lógica de conjuntos habitacionais dormitório e a permanente luta pelo direito à cidade. (MARGUTI; ARAGÃO, 2016)

Nas décadas de 1980 e 1990 novas coalizões foram formadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e a efervescência das lutas sindicais e dos movimentos sociais, uma de suas pautas era a efetivação do Estado de direitos, com a inclusão do direito à moradia adequada e o direito à cidade, duas décadas de estagnação e recessão, o crescimento econômico retornaria no período de 1999 a 2009, onde o PIB cresceu a uma taxa anual de 3,27%. (ROLNIK, 2015)

A partir do pacto federativo, a década de 1990 foi marcada pelo movimento de descentralização na esfera do poder local. No período anterior à CF/88 o sistema federativo era composto por União e estados, após a constituição os municípios também passam a integrar. Esse novo modelo institucional e tributário resultou numa nova forma de arrecadação e poder para os municípios no campo das políticas urbanas.

Com a Constituição de 1988 e a reforma do Estado, o processo de descentralização, um dos pontos principais do modelo proposto, ganha base para se efetivar. Dentro do processo de descentralização se estabelece uma redefinição de competências, passando a ser atribuição dos Estados e Municípios a gestão dos programas sociais, e dentre eles o de habitação, seja por iniciativa própria, seja por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo, seja por imposição Constitucional. (BRASIL, 2004, p.10).

Os entes públicos, União, estados e municípios tornam-se responsáveis por executar programas sociais, inclusive a questão habitacional, alterando a gestão da política habitacional, ocorre uma descentralização das políticas que anteriormente ficavam a cargo do Governo Federal. Santos (2017, p. 146) aponta que embora a política urbana “faça parte do processo de descentralização das políticas públicas em

favor da esfera municipal, o fortalecimento institucional do município não superou totalmente o tradicional centrismo vigente do país.”

Os estados federativos são encarados como eficazes na comparação com os gastos sociais. Essa nova configuração acentuou os problemas de coordenação, gerando superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo. Porém a centralidade da política varia entre as diferentes políticas públicas, considerando as relações entre os governos em cada área. (ARRETCHE, 2004)

“Os constituintes de 1988 optaram pelo formato das competências concorrentes para a maior parte das políticas públicas.” (ARRETCHE, 2004, p. 22) A autora destaca que com a CF/88 não houve mudanças na estrutura de gestão das políticas públicas herdadas do regime militar. Os entes federativos estavam autorizados pela constituição a efetuar programas das áreas de saúde, assistência, habitação e saneamento, porém não havia obrigatoriedade de programas nessas áreas. (ARRETCHE, 2004)

As Políticas de Habitação e Saneamento são instituídas no Brasil como sistema nacional a partir dos anos 60 e 70. Mesmo com a nova reestruturação do Governo ocorrida pós constituição não se alterou a estrutura básica de distribuição federativa de recursos para tais políticas. (ARRETCHE, 2004)

O Governo Federal é responsável por arrecadar e distribuir tais recursos, tendo como principal Fonte de financiamento o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço). Destacamos a dificuldade na produção de habitações destinadas a população de baixa renda. Nesse sentido, Arretche (2004) pontua que com a complexidade do tema e o volume de recursos necessários para realizar programas habitacionais, essa responsabilidade passa apenas aos entes federativos capazes de implementar tais programas habitacionais sem os aportes federais.

Diante dessa complexidade o Governo Federal assume o papel de financiador de políticas de habitação e saneamento e assume certa autonomia para definir unilateralmente as regras de distribuição dos empréstimos federais. A União estaria encarregada das funções de financiamento e formulação do Plano Nacional de Habitação. (ARRETCHE, 2004)

Na análise de Akaishi (2011),

A partir da redemocratização e com a promulgação da Constituição de 1988, novo papel foi passado aos municípios na condução da política urbana. A União reduz sua atuação como indutora do desenvolvimento nacional, e os poderes locais ampliam sua agenda e contraem novas responsabilidades.

No entanto, a descentralização de competências aos governos locais não acompanha na diferenciação no tratamento relacionado à desigual capacidade institucional dos municípios brasileiros. Como afirmam Abrucio et al (2010), não se deu a devida importância à certeza de que a desigualdade entre os municípios é mesmo maior do que entre as regiões. O que evidenciou foi a constatação de que vários municípios não possuíam condições financeiras, administrativas e políticas para usufruir dessa nova realidade. Especialmente no setor habitacional, a adesão ao SNHIS, que condiciona o acesso aos recursos do Fundo, e o seu Guia de Adesão, afirmam a exigência de igual conteúdo para todos os municípios do país: Ouriçangas, na Bahia, que possui 8.287 habitantes, e São Paulo, com aproximadamente 11 milhões, foram igualmente considerados. (AKAISHI, 2011, p. 47).

Cabe destacar a diversidade dos municípios brasileiros, que segundo o IBGE (2019) dos 5.570 municípios, 17 municípios possuem população superior a um milhão de pessoas, o que representa 21,9% da população no Brasil. Mais da metade da população se concentra em apenas 5,8%, dos municípios com mais de 100 mil habitantes. E 31,7% se concentram em 48 municípios com mais de 500 mil habitantes. Fator de complexidade diante a distância das realidades entre municípios de pequeno, médio e grande porte, o que dificulta o planejamento urbano e o desenvolvimento habitacional e de saneamento.

Segundo Bonduki,

Neste quadro, emerge um amplo conjunto de experiências municipais de habitação de interesse social, realizadas a partir da redemocratização do país. Depois do período de centralização e homogeneização da forma de intervenção na habitação social, ocorre, nas esferas municipal e estadual, uma fase de atomização de experiências, com grande heterogeneidade, marcada pela diversidade de iniciativas, mas pouco articulada em decorrência da ausência de uma política nacional. (BONDUKI, 2008, p. 77)

A partir do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, que tem por finalidade regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, é referenciada a questão urbana. A referida lei vem com o intuito de prever instrumentos urbanos para a formulação de planos de ordenamento territorial, no âmbito nacional, estadual e municipal. A partir dessa nova legislação os Municípios com mais de 20 mil habitantes tem a obrigatoriedade de realizar o Plano Diretor. (BRASIL, 2011)

É através do Plano Diretor que se realiza a política de desenvolvimento territorial e expansão urbana. Na qual os municípios irão se organizar e receber recursos da União a partir desse planejamento, em que se destaca a participação popular nesse processo.

Embora a constituição de 1988 coloque como obrigatoriedade a elaboração de plano Diretor para os Municípios com mais de 20 mil habitantes, mesmo aqueles desenvolvidos institucionalmente não conseguem aprová-los ou

torná-los autoaplicável, apesar de dotados de recursos, com segmentos organizados da sociedade, de posse de canais institucionais de participação para incorporar os instrumentos urbanísticos no processo de planejamento urbano. O desafio é ainda maior no caso dos pequenos municípios, com limitada condição institucional. (AKAISHI, 2011, p. 47).

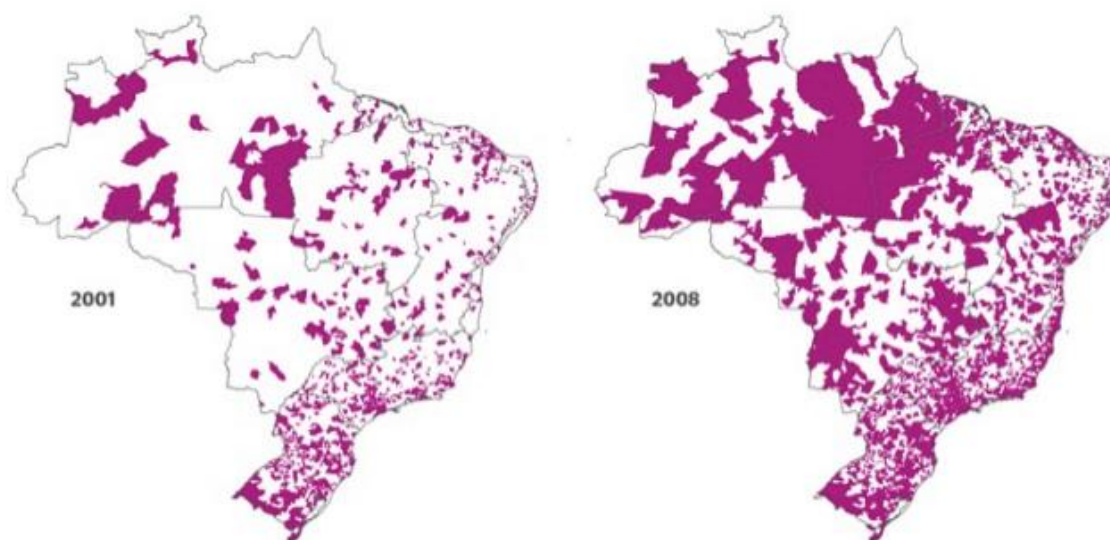
Diante da complexidade da redemocratização e o novo papel assumido pelos Estados e municípios na formulação e atuação da política urbana e em especial na Política de Habitação, percebemos que essa configuração não considerou a desigualdade estrutural dos municípios. “Especialmente no setor habitacional, a adesão ao SNHIS, que condiciona o acesso aos recursos do Fundo, e o seu Guia de Adesão, afirmam a exigência de igual conteúdo para todos os municípios”. (AKAISHI, 2011, p. 47).

A Política Habitacional torna-se pauta prioritária na agenda governamental, nos 12 anos da gestão petista. Desde a estagnação do setor pós extinção do BNH, o investimento em habitação cresceu consideravelmente no período de 2003 a 2014. (KLINTOWIWITZ, 2015)

O investimento federal, incluindo subsídios e financiamentos com recursos onerosos do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos) e FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) saltou de R\$ 7,9 bilhões em 2003, para R\$ 150 bilhões em 2014 (BRASIL, 2014). No PPA de 2012 a 2015, elaborado no primeiro ano do governo da Presidente Dilma Rousseff, 32,6% dos 26% dos recursos do Orçamento Geral da União (OGU) alocados para infraestrutura foram destinados à habitação, o que equivale ao montante de R\$ 389,7 bilhões dedicados ao tema da moradia em 4 anos de planejamento orçamentário (PPA 2012-2015). (KLINTOWIWITZ, 2015, p. 20)

Ressaltam-se avanços significativos no setor de planejamento urbano e habitacional no período de gestão petista. Devido a obrigatoriedade dos Planos Diretores Participativos, dos 1.644 municípios obrigados a elaborarem, 91,5% o fizeram. E a adesão dos entes federativos ao SNHIS foi realizada. Podemos observar na Figura 4 a evolução dos municípios que desenvolveram os planos diretores de 2001 a 2008. Já em 2014, 100% dos estados haviam aderido ao sistema e apenas 9% dos municípios estavam com dificuldades de adesão. Outro fator significativo foi a criação dos Conselhos Participativos de habitação e a criação do Fundo de Habitação. (KLINTOWIWITZ, 2015)

Figura 4 – Municípios com Plano Diretor (2001 e 2008)



Fonte: Munic. – IBGE 2001 e 2008; KLINTOWIWITZ, 2015.

As políticas habitacionais e urbanas ganham importância na nova agenda política a partir de 2002, tendo em vista que o partido dos trabalhadores tinha uma perspectiva de atuação na agenda da reforma urbana. Para atender a demanda e a construção da política urbana realizou mudanças nos ministérios, com a criação do Ministério das Cidades, esse responsável pelas seguintes secretarias: habitação; saneamento; transporte e mobilidade; programas urbanos. (MARGUTI; ARAGÃO, 2016)

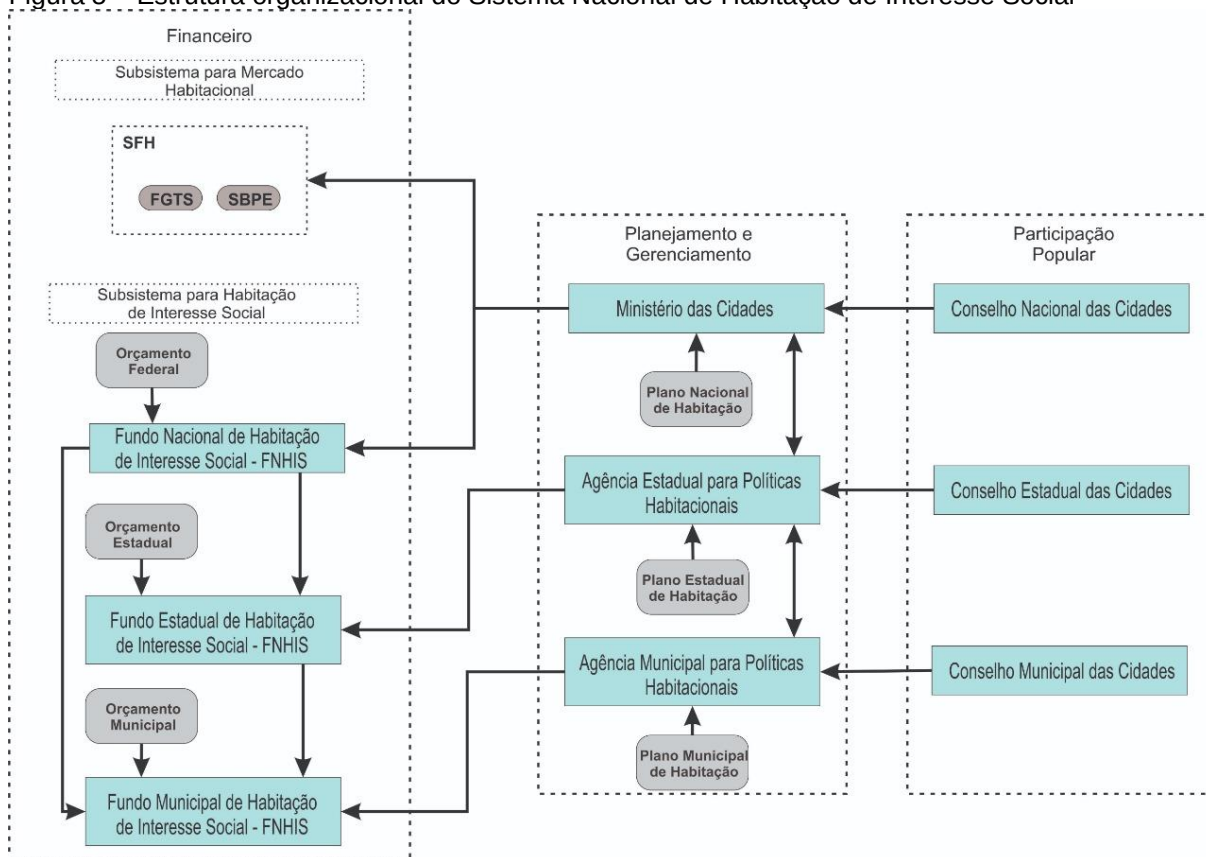
Com uma agenda bem específica, a Secretaria de Habitação iniciou o debate acerca de normativas e arranjos institucionais que possibilitassem o estabelecimento de uma nova Política Nacional de Habitação (PNH), dando início à construção da proposta do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Para isso, o MCidades promoveu uma campanha de mobilização nacional e de debates públicos realizados por meio das Conferências das Cidades, com o objetivo de definir coletivamente um modelo institucional e diretrizes de ação no campo habitacional, que fossem comuns para todas as esferas de governo. (MARGUTI; ARAGÃO, 2016, p. 331)

Nesse contexto utilizaram-se quatro critérios para a efetivação da política urbana e habitacional: 1) retomada do planejamento sistemático; 2) Fortalecimento dos órgãos públicos com o intuito de planejar e executar as ações; 3) criação de mecanismos para administração participativa; 4) criação do sistema financeiro para desenvolver os programas e ações nas esferas regionais e locais. (MARGUTI; ARAGÃO, 2016)

Para compor o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) era necessário que os municípios e os governos estaduais criassem seus próprios fundos, e que esses deveriam ser gerenciados por conselhos e com a participação popular. Tem-se a obrigatoriedade de que cada esfera administrativa elaborasse seu próprio plano de habitação de interesse social, com o intuito de definir os objetivos e metas para cada estado ou município. Os recursos destinados atenderiam as ações definidas no processo de planejamento participativo, e o poder decisório seria dividido entre os gestores e a população. A Figura 5 demonstra a estrutura do SNHIS. (MARGUTI; ARAGÃO, 2016)

O principal objetivo do SNHIS foi implantar uma política de longo prazo, por meio da integração das diversas escalas de governo. O fortalecimento do papel dos estados e municípios foi vinculado ao desenvolvimento de políticas locais adequadas a cada tipo de realidade, beneficiando práticas de accountability. A estrutura financeira do SNHIS privilegiou o equilíbrio entre as ações do Estado e do mercado, em que foram previstos dois subsistemas distintos de financiamento habitacional, a saber: o subsistema de habitação de interesse social e o subsistema de habitação de mercado, este visando ao atendimento à demanda habitacional, enquanto aquele estava destinado às políticas de desmercantilização da moradia, com o intuito de assegurar habitação para famílias que, por fatores de vulnerabilidade social, não constituem demanda ao mercado residencial. Esse arranjo financeiro buscou ressaltar uma política de bem-estar social que reconhecia o papel que o mercado desempenhava na provisão habitacional. (MARGUTI; ARAGÃO, 2016, p. 331)

Figura 5 – Estrutura organizacional do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social



Fonte: ARAGÃO, 2010.

Notas: Tradução: Juliana Pacheco.

Pelo SNHIS era possível financiar e institucionalizar políticas alternativas, entre as propostas que estavam em discussão destaca-se o Programa Crédito Solidário (PCS), parceria entre governo e movimentos sociais, que objetivava o facilitamento de crédito para cooperativas ou associações que promovessem projetos de habitação social. O PCS financiou 21.695 unidades habitacionais em 21 estados, no período de 2005 a 2011. (MARGUTI; ARAGÃO, 2016)

A partir da nova estrutura do SNHIS há um tensionamento entre o Estado e o mercado em todas as esferas de poder, pois trouxe as discussões sobre especulação imobiliária; conflitos sobre a determinação de zonas especiais de interesse social (Zeis) e áreas de proteção permanente ou pelo aumento de investimentos na produção de habitação social. (MARGUTI; ARAGÃO, 2016)

Com a criação do Ministério das Cidades, o órgão passa a atender as demandas pelo planejamento urbano e pela habitação de interesse social, o Quadro 4 demonstra os primeiros atos do Mdcidades. Intensifica-se nesse período a oferta por crédito imobiliário oriunda do Estado, o acréscimo dos empréstimos do SBPE, nas

aplicações de recursos do FGTS e o delineamento do orçamento destinado a política urbana. (IPEA, 2011)

Quadro 4– Ações da política urbana e habitacional 2003 - 2009

2003	Criação do Programa Papel Passado, que beneficiou com processos de regularização fundiária 1,7 milhão de famílias em 2,5 mil assentamentos
2003	Criação do Programa Especial de Habitação Popular para famílias com renda inferior a três salários-mínimos – Medida Provisória (MP) no 133, convertida na Lei no 10.840/2004
2004	Campanha do Plano Diretor Participativo: apoio à elaboração de planos diretores em 94,3% dos 1.682 municípios com mais de 20 mil habitantes
2005	Instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) – Lei no 11.124/2005
2005	Implementação do Programa Crédito Solidário
2007	Normatização do uso do patrimônio da União para habitação de interesse social – Leis nos 11.481 e 11.483
2007	Lançamento do PAC (saneamento, mobilidade e habitação)
2009	Plano Nacional de Habitação
2009	Ação do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab) – MP no 459
2009	Programa Minha Casa, Minha Vida – 1 milhão de habitações e a regularização fundiária de assentamentos informais urbanos – Lei Federal no 11.977/2009

Fonte: IPEA, 2011.

Através da lei nº 11.124/2005, seu artigo terceiro define que a SNHIS é responsável pelos programas e projetos destinados à habitação de interesse social. Os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), instituído pela SNHIS, devem ser aplicados de forma descentralizada e que os entes federativos, estados e municípios, devem firmar o termo de adesão ao Sistema Nacional Habitação de Interesse Social. Para isso os entes federativos devem atender algumas exigências, tais como, disporem de fundo e conselho, com participação da sociedade civil e a elaboração de planos locais de habitação de interesse social (PLHIS). (IPEA, 2011)

Aderiram ao SNHIS 97% dos municípios brasileiros, ou seja 5.377, desses, 66% atenderam às exigências e estão aptos a receber os recursos do FNHIS, assinar contratos de repasse, apresentar novas estratégias e se candidatar ao recebimento de recursos. Tal regularidade seria referente a apresentação à Caixa Econômica Federal de leis de criação dos respectivos fundos e a criação do conselho municipal de habitação de interesse social, sem considerar o efetivo funcionamento, e nem a

apresentação do PLHIS, que até 2011 apenas 438 municípios haviam realizado. (IPEA, 2011)

A possibilidade ou mesmo a impossibilidade de obtenção de recursos para execução das ações dos programas de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários e principalmente do programa de Habitação de Interesse Social do Ministério das Cidades foi o maior estímulo aos municípios para que atendessem às exigências de adesão ao SNHIS. (IPEA, 2011)

O FNHIS atua desde 2006 e repassou, em média, R\$ 1 bilhão por ano aos entes federativos, e cumpriu com o previsto no plano plurianual. Em 2008 o fundo destinou R\$ 30,2 milhões para estados e municípios elaborarem os planos de habitação. A proposta - apoio à elaboração de planos habitacionais - previa que as agendas do conselho das cidades e do conselho gestor do FNHIS incorporasse na pauta critérios regionais e sub-regionais, com o intuito de reduzir as desigualdades decorrentes dos processos de seleções. (IPEA, 2011)

Os PLHIS têm um papel fundamental no processo desde a elaboração e pelas discussões que ele fomenta do que se entende por habitação adequada no contexto municipal. O qual resulta em parâmetros relevantes sobre a temática habitação de interesse social, bem como a efetivação da sociedade civil em espaços decisórios de monitoramento e avaliação. Mcidades apresenta nessa nova conjuntura papel de destaque na capacitação e articulação institucional. (IPEA, 2011)

A implementação do PLHIS pelos municípios e estados é submetida então à discricionariedade destes e também da pressão e presença fundamental da sociedade, pois a não obrigatoriedade de previsão legal é apontada como ponto frágil dos PLHIS. O Estado através da efetivação do SNHIS deve unificar os programas e projetos a fim de impedir a utilização dos recursos fora do marco estabelecido. (IPEA, 2011)

O SNHIS estruturou a política habitacional através da elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e buscou recursos para a efetivação das habitações de interesse social no FNHIS. Em conjunto efetiva-se a descentralização federativa: por meio da adesão dos estados e municípios ao SNHIS e da elaboração dos instrumentos de planejamento nas esferas locais. O SNHIS constitui-se em suma a estrutura de efetivação da política habitacional os aspectos de normativas, instrumentais e pragmática. (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013)

O PlanHab seria o alicerce da política habitacional, delineada pelo SNHIS, e o Programa MCMV assume o papel de política de desenvolvimento, tendo as unidades habitacionais como produto final desse programa/política. (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013)

Sendo um dos instrumentos de destaque na implementação da nova política habitacional, o PlanHab foi elaborado pelo Mcdidades, através da Secretaria Nacional de Habitação e pela consultoria do consórcio PlanHab, composto pelo Instituto Via Pública, Fupam-LabHab_FAUUSP e Logos Engenharia, através de processo participativo que contou com a sociedade civil e segmentos do setor habitacional. (BRASIL, 2009)

O PlanHab tem por objetivo fortalecer o planejamento habitacional e estabelecer a habitação no campo das políticas sociais e políticas de Estado. Através de estratégias para o enfrentamento das questões habitacionais e problemas urbanos, busca-se aliar uma política de inclusão com desenvolvimento econômico. O PlanHab trata-se de um planejamento de longo prazo. (BRASIL, 2009)

A execução da PNH está estruturada em quatro grandes eixos: 1) modelo de financiamento e subsídios; 2) política urbana e fundiária; 3) desenho institucional; 4) aquecimento da construção civil direcionada a habitação de interesse social. É competência do PlanHab a formulação estratégica e a definição de um plano de ação pautado nesses eixos, como garantia do equacionamento da questão habitacional, tendo como horizonte temporal o ano de 2023. (BRASIL, 2009)

Em 2005, foi aprovada a lei que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (respectivamente, FNHIS e SNHIS). Entre 2006 e 2008 é elaborado o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), e com isso parecia já estar estabelecido o novo modelo de política urbana e particularmente de política habitacional, fundado em 4 princípios: (1) subsídios direcionados para as camadas de baixíssima renda e redirecionamento do financiamento do FGTS e do SBPE para expandir a produção do mercado para setores de menor renda; (2) descentralização, fundada no papel dos municípios como principais agentes responsáveis pela política habitacional; (3) participação e controle social sobre a elaboração e a implementação da política habitacional, nos três A Política Nacional de Moradia: breve panorama do ciclo recente e os desafios da nova conjuntura FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA 22 níveis de governo, inclusive sobre a alocação de recursos, a partir dos conselhos gestores dos fundos setoriais locais; e (4) apoio à produção autogestionária da moradia, a partir de programas específicos de financiamento que atendessem aos movimentos de moradia. (SANTOS JR.; DINIZ; SAULE JR., 2020, p. 22)

Com a crise do *subprime*¹ americano, em 2008, e a repercussão dessa crise em nível mundial, ocorre no Brasil uma retração dos investimentos e da agenda do SNHIS, o Estado com o objetivo de reverter a crise e aquecer a economia, adotou ações emergenciais para o enfrentamento e desenvolvimento econômico, tornando assim a construção civil o centro dessas ações governamentais anticíclicas. Os bancos públicos ampliam o crédito imobiliário e há uma expansão em investimentos de infraestrutura urbana desenvolvida pelo PAC e pelos recursos do FGTS. (MARGUTI; ARAGÃO, 2016)

O Governo petista retornou os investimentos nas áreas de habitação e saneamento básico após quase 25 anos de ações pontuais e pouco efetivas, com a criação do Ministério das Cidades e da política urbana ocorre um novo ritmo na intervenção do Estado nas áreas urbanas. Porém a expansão do mercado imobiliário, as obras e os empregos, que eram ações conhecidas e que de algum modo resultaram em erros no passado, passam a ser reeditadas. (MARICATO, 2011)

O Segundo mandato do Lula trouxe grande mudança na orientação da política econômica. Depois de Palocci ter sido afastado (ainda no final do primeiro governo), como Dilma Rousseff na Casa Civil, teve início no governo uma orientação desenvolvimentista. Um Estado forte que investe na construção de infraestrutura econômica e social e ainda na ampliação de conglomerados brasileiros privados, para torná-los competitivos no mercado internacional. (MARICATO, 2011, p. 31)

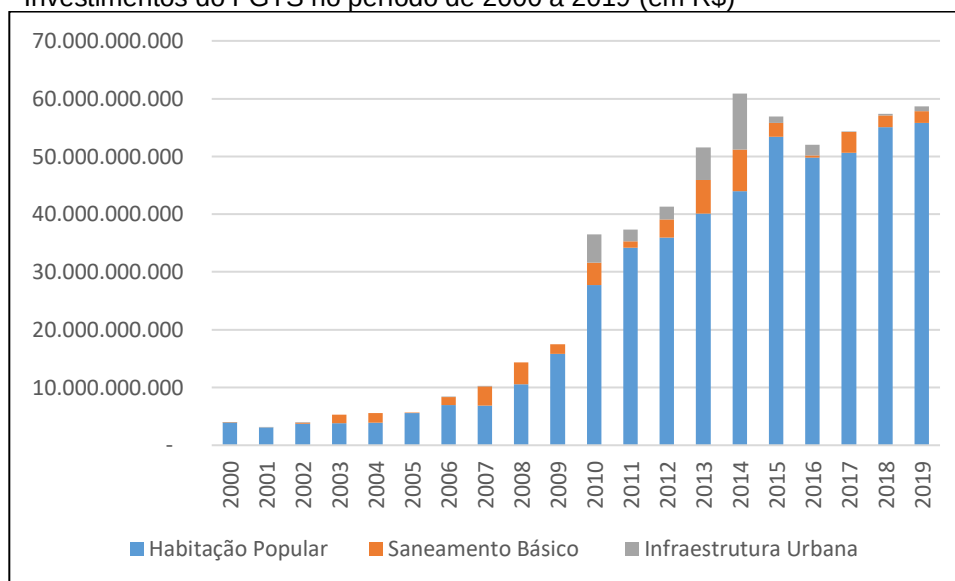
Com base nos dados da Câmara brasileira da indústria da construção (CBIC) na Figura 6, e do Ministério do Planejamento na Figura 7 demonstra-se o acréscimo

¹ Subprime trata-se de um produto imobiliário americano de crédito com alto custo destinado a famílias que normalmente não teriam acesso ao crédito imobiliário pelo alto risco na operação. Em 2007, o subprime constituía 1,5 trilhão de dólares no mercado financeiro. Divisões especiais para a operação no mercado secundário de hipotecas foram criadas por bancos e fundos de investimento de Wall Street e a cada transação para investidores no mercado global ganhavam altas comissões. Devido as dificuldades dessas famílias em pagar as hipotecas que subiam constantemente possibilitou-se o refinanciamento através de novos empréstimos. Quando a bolha imobiliária estourou, os preços estagnaram e com a cobrança de prestações maiores, as dívidas acumularam-se até a execução da hipoteca ou perda da casa (*débâcle*). Estima-se que em 2007 aproximadamente 3,7 milhões de mutuários tiveram as hipotecas executadas. (ROLNIK, 2015)

“A crise que se iniciou com a queda nos preços de imóveis norte-americanos e, posteriormente, o aumento das dívidas relacionadas às hipotecas, se alastrou para as instituições bancárias, para o mercado acionário e, por fim, para a economia real, com quedas acentuadas nos índices do mercado financeiro, no nível de produção e emprego não só no EUA, mas em boa parte do mundo. [...] A Crise do Subprime, ocorrida em 2008, foi considerada por muitos economistas como a pior crise financeira desde o Crash da Bolsa de Nova Iorque em 1929.” (FREITAS; SILVA; FIGUEIRÉDO, 2016, p.103-104)

significativo dos investimentos do FGTS e do PAC após 2009, destinados a infraestrutura urbana, saneamento e habitação popular.

Figura 6 – Investimentos do FGTS no período de 2000 a 2019 (em R\$)



Fonte: Dados CBIC, 2000 - 2019.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

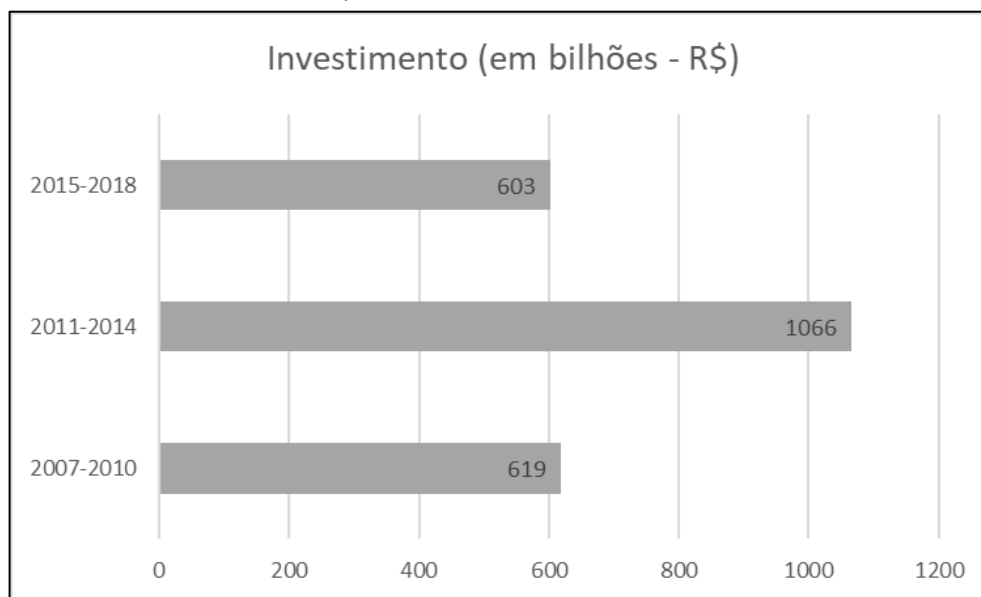
O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) lançado em 2007, responsável por uma parte significativa de recursos destinados à moradia e infraestrutura social, uma das iniciativas de desenvolvimento urbano desenvolvida pelo PAC foi a urbanização em regiões de favelas e promoveu em partes a implementação do pacote habitacional do governo federal, PMCMV, de 2009. (MARICATO, 2011)

A urbanização de favelas tinha por objetivo recuperar áreas urbanas degradadas, possibilitando a essas áreas já consolidadas a urbanidade necessária para o acesso ao direito à cidade, a cidade existente não foi descartada e sim incorporou essas áreas aos padrões urbanos. O programa MCMV foi a retomada da política habitacional e tinha por objetivo a produção de moradias, porém a condição urbana não foi o foco principal. (MARICATO, 2011)

O PAC foi responsável por executar obras em três eixos: 1) Infraestrutura Logística (Rodovias, Ferrovias, Portos, Aeroportos, Hidrovias, Defesa, Ciência e tecnologia); 2) Infraestrutura Energética (Geração e transmissão de Energia, Petróleo e Gás); 3) Social e Urbano (Habitação, mobilidade, saneamento, recursos hídricos, equipamentos sociais, cidades históricas e luz para todos). A Figura 7 demonstra os investimentos do PAC nessas áreas no período de 2007 a 2018, destaca-se que o

período de 2011 a 2014 os investimentos executados do PAC 2 chegaram a mais de R\$ 1 trilhão.

Figura 7 – Investimentos do PAC no período de 2007 a 2018



Fonte: Dados Ministério do Planejamento, 2007 – 2018.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

O PAC além da ação do Estado contou com diversos agentes e instituições, período marcado pela parceria entre o setor público e o privado, sendo o setor privado formado por empresas, fundos de pensão, empreiteiras e o mercado financeiro, que de certo modo reconfiguraram o conceito de desenvolvimento e novas alternativas de financiamento. (JARDIM, 2015)

O agente majoritário de financiamento do PAC é o BNDES, que, “somente em 2011, realizou desembolsos de US\$ 73 bilhões no Brasil, enquanto no mesmo ano o Banco Mundial havia desembolsado US\$ 43 bilhões no mundo todo.” (JARDIM, 2015, p.54).

Em 2010, os desembolsos do BNDES chegaram a R\$ 143,7 bilhões (excluindo a operação com a Petrobrás de R\$ 24,7 bilhões); em 2011, foram R\$ 138,9 bilhões; e, em 2012, chegaram a R\$ 156 bilhões (BNDES, 2012). Mesmo considerando, segundo Lamenza, Pinheiro e Giambiagi (2011), uma inflação acumulada de 230% no período de quinze anos, os desembolsos são significativos. (JARDIM, 2015, p.55).

As parcerias Público - Privado (PPPs) são oriundas da Lei n. 11.079/2004, que tinha por objetivo suprir a falta de recursos do governo para investir em infraestrutura, busca-se então parceiros privados nos investimentos, contando com os fundos de pensão e o BNDES como principal financiador. (JARDIM, 2015)

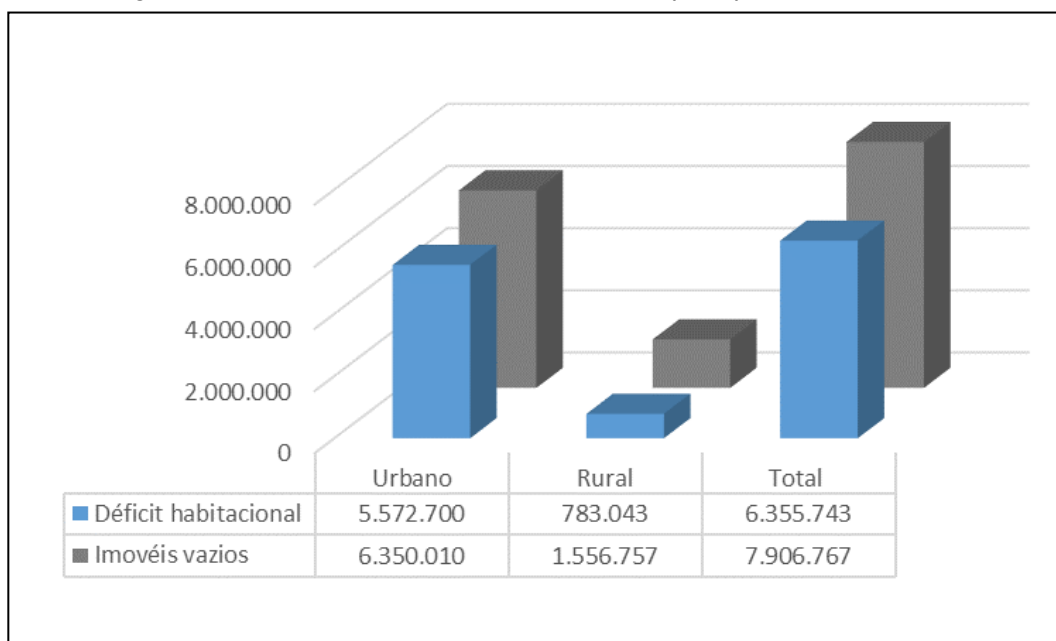
Dentre os investimentos do PAC destacamos o setor de habitação, em especial o Programa Minha Casa Minha Vida, com a efetivação do programa o mercado da construção civil atingiu 11,3 milhões de empregos, em 2010. A geração de empregos e os investimentos em infraestrutura eram medidas anticíclicas à crise econômica. (JARDIM, 2015)

No período de 2011 – 2014 o PAC é reconfigurado e renomeado como PAC 2, os investimentos são direcionados aos respectivos eixos: “Transporte”, “Energia”, “Cidade Melhor”, “Comunidade Cidadã”, “Minha Casa, Minha Vida” e “Água e Luz para Todos”. Tendo como principal característica a inclusão social e prosseguir com as obras do Programa Minha Casa Minha Vida e as obras referentes a realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas estima-se que, do total de investimentos, 30% foram destinados ao Programa MCMV e 50% ao setor de energia. (JARDIM, 2015)

Mesmo com investimento expressivo na área habitacional o Brasil conta com a constante permanência de um déficit habitacional elevado, segundo a fundação João Pinheiro (2018) o Brasil tem 6,4 milhões de famílias com necessidades habitacionais em contrapartida tem-se 7,9 milhões de imóveis vazios, 80% localizados no perímetro urbano, 6,9 milhões possuem condições para a ocupação e um milhão encontra-se em construção ou reforma, conforme demonstrado na Figura 8.

. Fica claro que o problema não é a moradia e sim o acesso a essa moradia via mercado, os indivíduos não possuem o perfil para o acesso a esses imóveis, seja pela compra ou aluguel. O problema habitacional não deve ser compreendido apenas pela facilitação de crédito imobiliário para a população de baixa renda, e sim uma mescla de políticas públicas que englobem propriedades coletivas, moradias subsidiadas e aluguel social, considerando que a maior parcela do déficit habitacional possui renda entre zero e três salários-mínimos.

Figura 8 – Ambiguidade entre o déficit habitacional brasileiro (2015) e o total de imóveis vazios

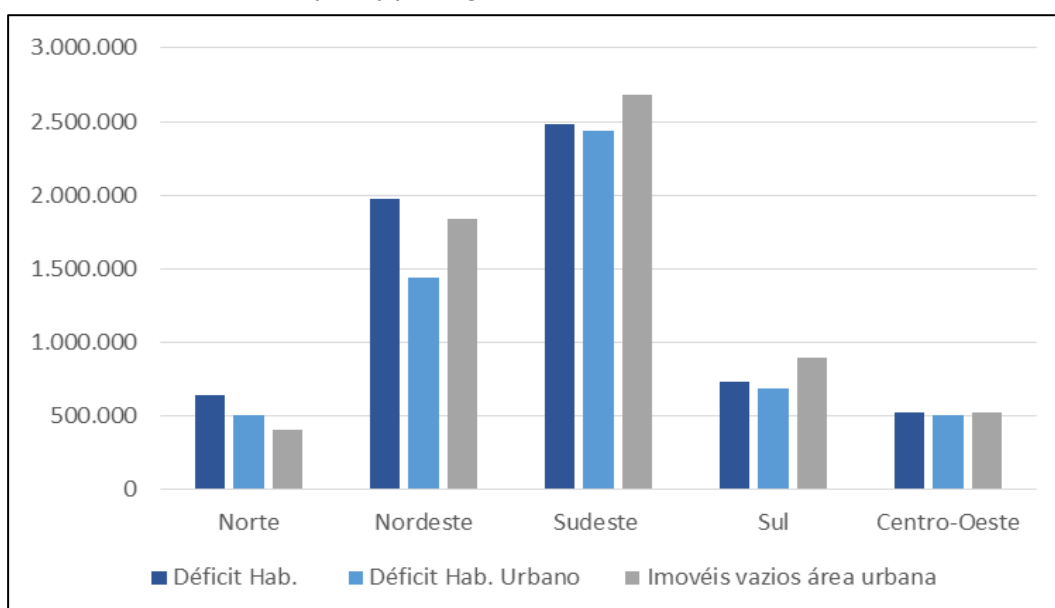


Fonte: Dados Fundação João Pinheiro, 2018.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

A Figura 9 demonstra que, em quatro regiões brasileiras, há a necessidade habitacional e que o déficit habitacional urbano é inferior ao total de imóveis vazios, exceto na região norte.

Figura 9 - Déficit Habitacional (2015) por região



Fonte: Dados Fundação João Pinheiro, 2018.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

Essa dimensão demonstra que a questão habitacional não está relacionada a oferta de novas unidades habitacionais e sim a oportunidade de acesso a essas

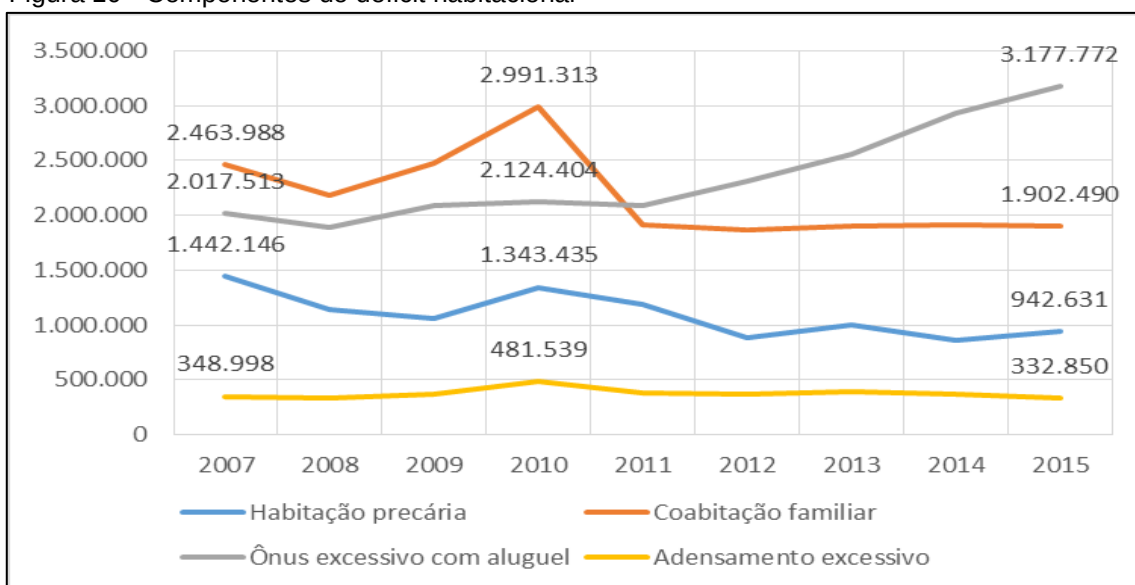
moradias, esses imóveis vazios localizam-se na área urbana com acesso a infraestrutura. “Enquanto abundam unidades habitacionais vagas, a insuficiência de terra urbanizada a preços acessíveis para a população de baixa renda é uma das questões mais importantes para o equacionamento do problema habitacional no Brasil.” (BONDUKI, 2008, p. 87)

A metodologia de cálculo do déficit habitacional utilizada pela Fundação João Pinheiro (2018) apresenta os seguintes componentes: 1) Habitação precária (domicílios rústicos e improvisados); 2) Coabitação familiar (Famílias conviventes, cômodo); 3) Ônus excessivo com aluguel; 4) Adensamento excessivo de domicílios.

O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que por isso devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel nas áreas urbanas e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque. (FJP, 2018, p.20)

Considerando os componentes que compõe o déficit habitacional, verifica-se que no período de 2007 a 2015, fica clara a ascensão do ônus excessivo com o aluguel, assumindo o ponto central do déficit a partir de 2011, quando ocorre uma queda no quesito coabitação familiar após um ápice no ano de 2010. A partir do ônus excessivo com aluguel podemos refletir sobre alguns pontos: como a moradia é acessada pela população via mercado, se essa é acessível do ponto de vista financeiro, e por outra perspectiva se o aumento do aluguel é diferente do aumento da renda familiar. No caso dos componentes habitação precária e adensamento habitacional observa-se que os índices se mantem estáveis durante o período apresentado, conforme a Figura 10.

Figura 10 - Componentes do déficit habitacional

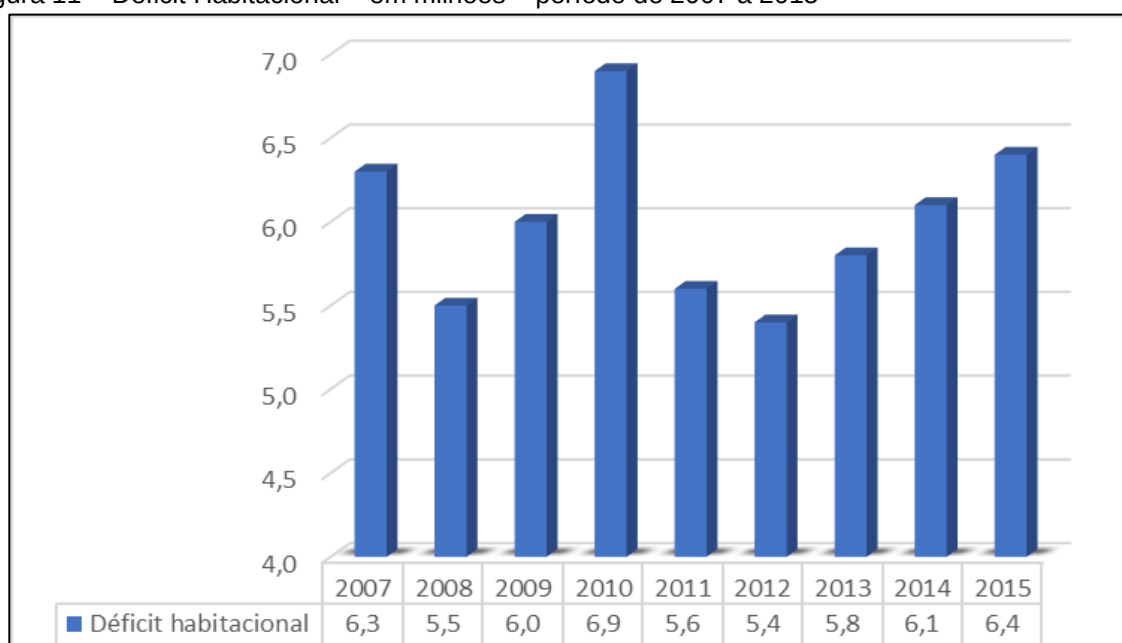


Fonte: Dados Fundação João Pinheiro, 2009 - 2018.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

O déficit habitacional se mantém estável, a Figura 11 mostra a série histórica no período de 2007 a 2015, sendo 2007 o período que antecede o programa MCMV, criado em 2009.

Figura 11 – Déficit Habitacional – em milhões – período de 2007 a 2015



Fonte: Dados Fundação João Pinheiro, 2009 – 2018.

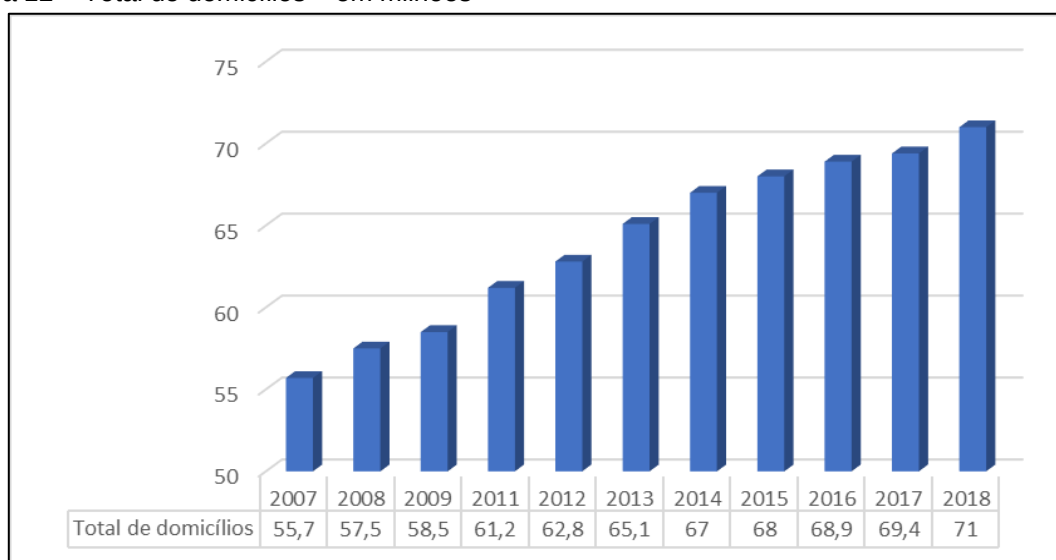
Notas: Org. Juliana Pacheco.

Mesmo com a forte intervenção do Estado na política habitacional, o déficit habitacional não reduziu significativamente a necessidade de acesso a moradia de

qualidade, identificamos que o déficit habitacional é dinâmico e a necessidade habitacional está ligada a diversos fatores, entre eles as demandas demográficas ou o ônus excessivo com aluguel, que necessariamente não se trata de habitações inadequadas que necessitam de reposição e sim do comprometimento de renda da população vulnerável.

Em contrapartida os dados referentes ao número total de domicílios apresentados pelo PNAD contínua, demonstrados na Figura 12, nos mostram o crescimento constante durante o período de 2007 a 2018, contrastando com o gráfico anterior que demonstrava a necessidade habitacional e que essa não é suprida pela construção de novas unidades habitacionais. Enfatizamos que em 2007 havia 55,7 milhões de domicílios passando para 71 milhões em 2018, um crescimento de 27%, sendo que o crescimento populacional brasileiro no mesmo período foi de 10%.

Figura 12 – Total de domicílios – em milhões



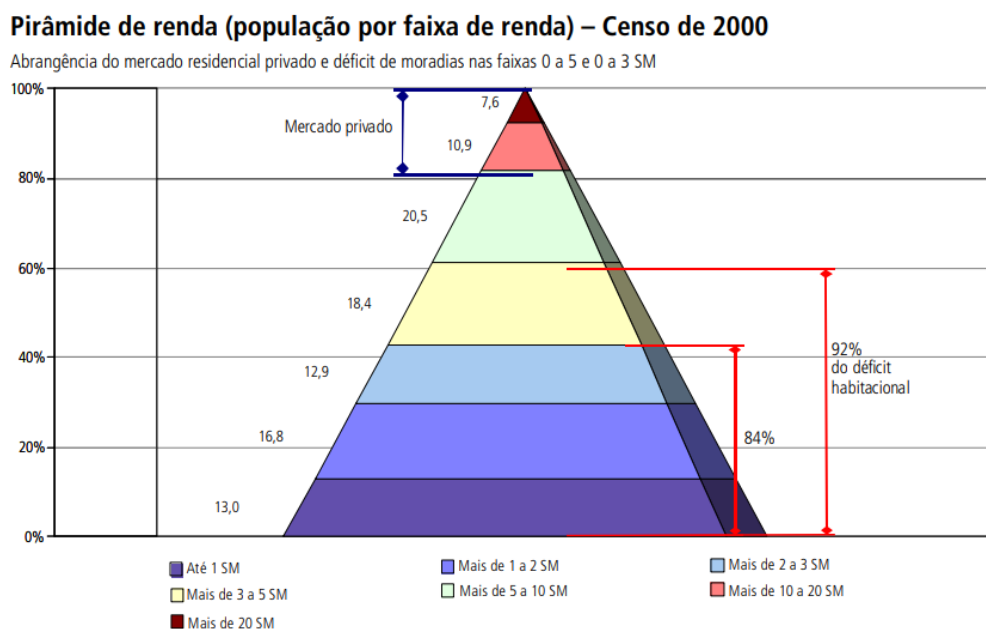
Fonte: Dados PNAD contínua, 2007 – 2018.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

Considerando que o Sistema Nacional de Habitação pode ser compreendido em dois subsistemas: Mercado e Habitação de Interesse Social; o Plano Nacional de Habitação precisa entrelaçar ações para ampliar a oferta de moradia do mercado privado destinadas as classes médias e principalmente ações voltadas às populações de renda inferior a 5 salários-mínimos que encontram dificuldades no acesso a moradia. O Ministério das Cidades buscou articular as políticas de forma transversal buscando aliar a habitação, o saneamento e a mobilidade. (MARICATO, 2006)

Em termos quantitativos, na análise de Maricato (2006), a Figura 13 demonstra que o mercado privado abrange menos de 30% da população brasileira, considerando que o déficit habitacional está concentrado nas faixas de renda entre 0 a 5 salários mínimos que corresponde a 92% do déficit e que desses 84% estão entre 0 e 3 salários mínimos.

Figura 13 – Pirâmide de Renda x déficit habitacional



Fonte: MARICATO, 2006; Fundação João Pinheiro, 2000; Projeto Moradia, 2001.

“Nem as políticas públicas e nem mercado privado respondem às necessidades do assentamento da população migrante das cidades.” (MARICATO, 2006, p.213) O processo de produção de moradia é lento e progressivo, que não é em sua essência capitalista, mas contribui na acumulação capitalista e serve de elemento para esclarecer os paradigmas do ambiente urbano brasileiro. De um lado a produção habitacional de baixa renda é realizada pelo modelo de autoconstrução, de outro temos o mercado privado que de “vocação” pode não ser capitalista, mas estabelece um caráter *strict sensu*: apenas 30% da população urbana tem acesso ao produto do mercado. O mercado privado de moradias dirige-se a uma elite e oferta um produto com distinção, exemplo: um apartamento com vários banheiros e equipamentos semelhantes a um clube em condomínio fechado, e com ótima localização. (MARICATO, 2006)

O Projeto Moradia (2000) retrata que o Brasil passou por “um avassalador processo de construção de cidades que nunca mereceu a atenção devida das políticas

públicas, isto é, a maior parte dessa construção se deu espontaneamente, ao arrepio das leis, do financiamento e da administração” (PROJETO MORADIA, 2000, p.46)

Na busca por compreender o complexo quadro urbano brasileiro pois iniciamos o século XX com 10% da população urbana e terminamos o século com 81%, embora esse processo ocorreu um contexto de regime republicano ainda carregamos o fardo das heranças coloniais e escravocratas na formação de nossas cidades. Autores como Florestan Fernandes, Celso Furtado e Raymundo Faoro, entre outros; nos ajudam a refletir sobre as contradições e a formação social, reflexões essas sobre as origens do patrimonialismo brasileiro, representado pela concentração de patrimônio, poder econômico e político. Período marcado pela captura da esfera pública pelos interesses privados, bem como, a cultura de acumulação de terras e imóveis. (MARICATO, 2006)

Maricato (2006) destaca as dificuldades enfrentadas pelo desenvolvimento urbano nesse contexto, como: 1) planos e leis detalhistas, gerando ambiguidades de acordo com as circunstâncias; 2) nem toda a cidade é regulamentada, fiscalizada e urbanizada; 3) problemas no registro de terras e privatizações das terras devolutas; 4) cadastros públicos imobiliários incompletos e a falta de informações sobre o uso e a ocupação do solo; 5) flexibilização com a ocupação ilegal fundiária; 6) investimentos públicos regressivos e a exclusão social e os ganhos imobiliários privados; 7) Investimentos públicos a serviço de cooptação eleitoral; 8) mercado público restrito: produzindo luxo para uma elite.

A articulação entre terra e financiamento mostra-se indispensável para garantir o sucesso de uma ação que pretende minimizar a exclusão territorial. Sem essa articulação, a injeção de recursos financeiros num mercado patrimonialista pode inflar o preço da terra e dificultar o acesso à moradia em vez de ampliá-lo, o que ainda não está descartado que possa acontecer. (MARICATO, 2006, p.216)

Compreende-se que avaliação e formulação da política habitacional é definida pelo gestor público, na especificação da necessidade de moradias tendo-se o déficit habitacional como indicador, que orienta para efetivação de programas capazes de suprir as demandas referentes as três esferas governamentais: municípios, estados e União.

Ressalta-se a importância da Política Habitacional no intuito de garantir o acesso a moradia à população excluída de baixa e média renda, pois a elevação dos preços da terra, da moradia urbanizada e a alta dos aluguéis comprometem o acesso

a moradia digna. A seguir trataremos do Programa Minha Casa Minha Vida que se tornou um dos principais programas de enfrentamento da crise econômica e habitacional do Brasil.

3.2 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O Minha Casa Minha Vida é um programa de cunho econômico concebido pela Casa Civil e o Ministério da Fazenda, resultado de negociações entre o setor imobiliário e da construção civil, para o enfrentamento da crise dos *subprimes* americanos, de 2007/2008, que provocou a quebra dos bancos e impactou a economia mundial. (AMORE, 2015)

O programa Minha Casa Minha Vida foi criado em 2009 e adquire *status* de política habitacional por apresentar um caráter nacional e de superioridade a outras ações nesse setor, com o intuito de impulsionar a economia e gerar empregos em um momento de crise. (KLINTOWIWITZ, 2015)

Se, de um lado o MCMV foi criado para num contexto de crise internacional com o propósito de investir no setor da construção civil, por outro lado ele executa a sua finalidade no atendimento as necessidades habitacionais nas quais produziu um vasto estoque de moradias. (KRAUSE; BALBIM; NETO, 2013)

A política habitacional já estava sendo discutida desde a campanha eleitoral, a proposta apresentada era do Instituto Cidadania, que nesse período era coordenado por Lula, denominado Projeto Moradia, tinha por objetivo a ampliação das políticas de desenvolvimento associadas ao enfrentamento dos problemas sociais urbanos e o crescimento econômico e a geração de empregos. “Durante um ano, a equipe que formulou promoveu inúmeras reuniões técnicas e seminários com os movimentos sociais, ONGs, sindicatos e setores do poder público, a fim de recolher propostas e debater alternativas.” (ROLNIK, 2015, p. 295)

O projeto moradia, lançado em 2000, compreendia três elementos: enfrentamento da questão habitacional nas três esferas de governo; a gestão e o controle social e o projeto financeiro e urbano-fundiário, considerando o papel dos agentes no enfrentamento do problema habitacional, tanto na esfera pública quanto privada. (BONDUKI, 2009)

O projeto propôs a criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes da Federação, que atuariam de forma estruturada sob a coordenação de um novo ministério (Cidades). O controle social seria

exercido pelo Conselho Nacional das Cidades e órgãos nos estados e municípios, aos quais caberia gerir fundos de habitação, que deviam concentrar recursos para subsidiar a baixa renda. Nesse aspecto, seria prioritária a aprovação do projeto de lei de iniciativa popular de instituição do Fundo Nacional de Habitação, bandeira do movimento de moradia que tramitava desde 1991 no Congresso Nacional. A política de subsídios previa um mix de recursos não onerosos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) com recursos retornáveis, para viabilizar o crédito e o acesso à moradia digna para a população de baixa renda. (BONDUKI, 2009, p.1)

O PMCMV foi instituído pela Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, e foi transformado na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Com o objetivo de reduzir o déficit habitacional através da construção em grande escala de unidades habitacionais, concedendo subsídios e facilitando o financiamento habitacional, o programa passou por três fases desde seu surgimento, com a pretensão de 5 milhões de novas unidades habitacionais. Conforme podemos apresentado no Quadro 5.

Quadro 5 – Fases do PMCMV

PMCMV	Legislação	Meta
Fase 1	Decreto nº 6.819 – 13 de abril de 2009 Lei nº 11.977/2009	1 milhão de habitações
Fase 2	Decreto nº 7.499 16 de junho de 2011 Lei nº 12.424/2011	2 milhões de habitações
Fase 3	Medida provisória nº 698 - 23 de out. de 2015 Lei nº 13.274/2016	2 milhões de habitações

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional, SECAP, 2019.

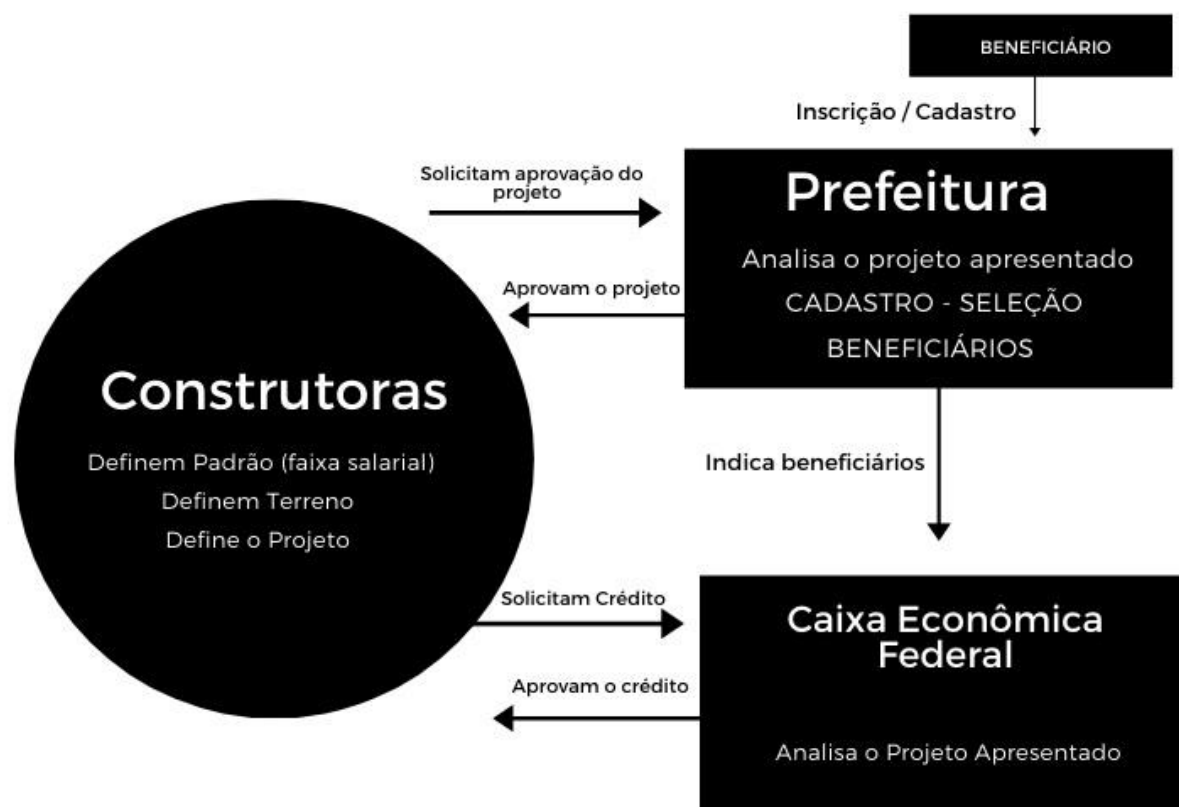
Notas: Org. Juliana Pacheco.

A partir de 2009 o programa concentra grande parte dos investimentos na produção habitacional, com as frentes: habitação de interesse social e segmento econômico. O MCMV 1 visou combater a crise econômica, intensificou as ações na produção de novas habitações; MCMV 2 integra-se ao PAC, investimentos em infraestrutura social e urbana e inclui na pauta ações de urbanização em áreas de favela. MCMV 3 objetivava a construção de até 3 milhões de unidades habitacionais. (BALBIM; KRAUSE; LIMA NETO, 2015)

Segundo Nascimento et al (2015) a operacionalização do programa MCMV se dá a partir da correlação de cinco agentes principais:

1. **Ministério das Cidades:** representa o poder público no âmbito federal;
2. **Caixa Econômica Federal (CAIXA):** Instituição Financeira responsável pelo programa, com autonomia administrativa;
3. **Estados e Municípios:** responsáveis pelo cadastramento e análise dos futuros mutuários, e pela contrapartida através de doação de áreas e/ou realização de equipamentos urbanos;
4. **Construtoras e incorporadoras:** referente a atuação da iniciativa privada no programa;
5. **Beneficiários:** são as famílias selecionadas para o programa e que atendem as condições de cada Faixa.

Figura 14 – Fluxograma dos Agentes envolvidos na produção do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1



Fonte: CARDOSO; QUEIROZ E MELO; JAENISCH, 2015.

Notas: Adaptação: Juliana Pacheco.

No atual desenho institucional o programa rompe com as propostas do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e com o PlanHab, e minimiza a atuação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, com o intuito de promover agilidade burocrática. Nesse contexto o setor privado exerce o papel central de agente promotor de política, sendo responsabilidade de empresas construtoras e incorporadoras a função de produzir. Assume também caráter decisório em relação a escolha das áreas, tipologia do empreendimento, técnica construtiva, quantidade de unidades habitacionais, qualidade dos materiais e define até a faixa de renda que o empreendimento se destinará. (CARDOSO; QUEIROZ E MELO; JAENISCH, 2015)

A hegemonia do setor privado como agente promotor tem várias consequências sobre as características da oferta. As construtoras, embora sem risco (ou com baixíssimo risco) e sem gastos de “incorporação imobiliária” irão buscar sempre incluir nos seus ganhos não apenas aqueles obtidos na construção como também as margens que puderem ser imputadas sobre o preço original da terra, ou seja, os lucros globais não são apenas aqueles aferidos no processo de produção (lucro da construção), mas também o lucro aferido no processo de mercantilização do empreendimento (lucro imobiliário decorrente da transformação do uso do solo). Dentro dessa lógica de busca de maximização da valorização do investimento, as

construtoras irão buscar os terrenos mais baratos, portanto com maiores problemas de acessibilidade e de infraestrutura, que permitirão incluir uma margem de lucro, considerados os valores tetos do programa. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 54)

Os municípios têm a função de analisar as propostas e aprovar nas instâncias administrativas, bem como alterar as legislações urbanísticas caso necessário ao atendimento da demanda gerada pelo programa, fica a cargo dos municípios o cadastramento e a seleção das famílias no caso de empreendimentos direcionados a Faixa 1. “Na prática, os municípios deveriam agir de forma a liberar entraves e facilitar a atuação do setor privado.” (CARDOSO; QUEIROZ E MELO; JAENISCH, 2015, P. 74)

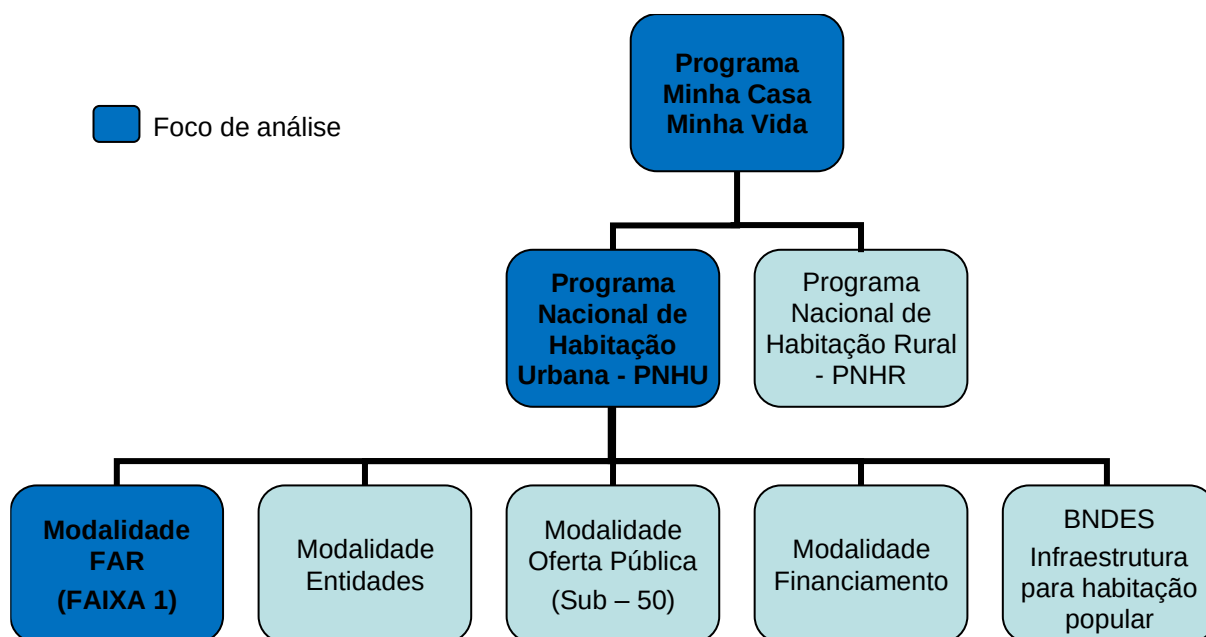
Nesse contexto, a Caixa Econômica Federal tem a responsabilidade de avaliação dos projetos propostos, compreendendo critérios técnicos definidos pelas normativas, a compatibilidade dos custos ao mercado e o acompanhamento e fiscalização da produção, tarefas essas desempenhadas pelas Gerências de Desenvolvimento Urbano (GIDUR) e Gerências de Habitação (GIHAB). (CARDOSO; QUEIROZ E MELO; JAENISCH, 2015)

As articulações entre essas diferentes instâncias (municípios, empresas, Caixa) possuem uma geometria que varia em função dos respectivos contextos políticos e institucionais. Cabe dizer que em cada caso específico o processo de implementação do PMCMV assume nuances e particularidades que dependem diretamente da atuação in loco de qualquer de um dos agentes envolvidos. Dito de outro modo, o PMCMV certamente não acontece da mesma forma nas cidades em que atua, como Rio de Janeiro, São Paulo, Belém, Fortaleza ou qualquer outra. (CARDOSO; QUEIROZ MELO; JAENISCH, 2015, P. 74)

“O funcionamento do Programa (assim como de qualquer outra política pública) depende diretamente da atuação dos agentes que estejam na ponta do processo operando diariamente com demandas, alianças, conflitos, Interesses.” (CARDOSO; QUEIROZ E MELO; JAENISCH, 2015, P. 74)

O PMCMV compreende o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), sendo subdivididos em modalidades, conforme demonstrado na Figura 15, para essa tese optamos em analisar a modalidade FAR - Fundo de arrendamento Residencial, faixa 1, essa modalidade se destina a famílias de baixa renda em áreas urbanas, considerando que o maior déficit habitacional brasileiro está concentrado nesse grupo de análise.

Figura 15 - Organização do PMCMV



Fonte: Secretaria Nacional de Habitação; TCU (Relatório ref. ao processo TC 014.970/2011-2).

Notas: Org. Juliana Pacheco.

“O ‘Minha Casa Minha Vida’ é, antes de tudo, uma ‘marca’, sob a qual se organiza uma série de subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento, tipologias habitacionais, agentes operadores.” (AMORE, 2015, p. 15) O PMCMV unifica diferentes frentes de atuação na provisão de habitação popular e é a forma de acesso a esse produto especial a casa própria.

A Tabela 2 demonstra as faixas de renda familiar utilizadas pelo programa MCMV no período de 2009 a 2019. O programa foi dividido inicialmente em três faixas de renda (1, 2, 3) a partir da Fase 3 conta com mais uma, a Faixa 1,5, destinada a famílias com renda até R\$2.350,00.

Na Faixa 1 os subsídios podem chegar até a 96% do valor da unidade habitacional, o crédito disponibilizado para as famílias selecionadas deve ser quitado no prazo de dez anos. Já na Faixa dois os subsídios podem chegar a 25 mil reais e o financiamento tem a duração de até trinta anos. A Faixa 3 não conta com subsídios diretos, tem a taxa de juros reduzida, inferior às praticadas pelo sistema bancário, e tem isenção de taxas e impostos. (RUFINO et al., 2015)

Tabela 2 - PMCMV: Faixa de renda familiar 2009 - 2019

	FASE 1 – 2009	FASE 2 - 2011	FASE 3 – 2016	ATUAL – 2019
FAIXA 1	Até R\$ 1.395	Até R\$ 1.600	Até R\$ 1.800	Até R\$ 1.800
FAIXA 1,5	Não existia	Não existia	Até R\$ 2.350	Até R\$ 2.350
FAIXA 2	Até R\$ 2.790	Até R\$ 3.275	Até R\$ 3.600	Até R\$ 4.000
FAIXA 3	Até R\$ 4.650	Até R\$ 5.000	Até R\$ 6.500	Até R\$ 9.000

Fonte: Lei 11.977/2009, Decretos 7.499/2011 e 7.825/2012 e Portarias Interministeriais nº 96,98 e 99/2016 e nº 528/2017, SECAP.

O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) abrange os financiamentos da Faixa 1 e contempla as áreas das regiões metropolitanas e cidades com população superior a 50 mil habitantes, de maneira geral. A Oferta Pública de Recursos (OPR) contempla as cidades menores. Pode-se citar ainda que, nas áreas urbanas, as famílias com renda da Faixa 3 tem financiamentos através do FGTS e subsídios para as famílias da Faixa 2. (BALBIM; KRAUSE; LIMA NETO, 2015)

A FAIXA 1 se destaca das demais pois conta exclusivamente com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), integrante do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), nessa modalidade não é previsto taxa de juros, o imóvel é quase todo subsidiado pelo FAR. As Faixas 1,5 e 2 os recursos são oriundos do FGTS e OGU, e a taxa de juros varia entre 5% a 7%, já a Faixa 3 recebe subsídios exclusivamente do FGTS e a taxa de juro varia entre 8,16% a 9,16%. (SECAP, 2019)

Para a Faixa 1 de renda, são mobilizados os “dinheiros baratos”, que não exigem retorno, sobre os quais não se aplicam juros, admitindo subsídio quase integral para as famílias com renda mais baixa. As operações financeiras são garantidas pelo Fundo Garantidor, que é lastreado por recursos da União e permite a eliminação dos seguros no custo do financiamento. O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) é utilizado em operações realizadas diretamente pelas prefeituras, pelas construtoras ou em parceria entre estes agentes. A construtora pode apresentar ao órgão financiador a operação completa, com terreno, projetos e licenciamentos, orçamentos e cronogramas. A prefeitura pode disponibilizar terra e promover “chamamentos” para que construtoras apresentem o pacote completo da produção: projetos, licenciamentos e obras. (AMORE, 2015, p. 20)

Segundo Amore (2015) os empreendimentos destinados a Faixa 1 deverão ser atribuídos às famílias que atendem os pré-requisitos:

- Renda compatível com a Faixa;
- Não ser proprietário de outro imóvel ou ter sido atendido por outro programa habitacional;
- Não ter restrições cadastrais;
- Prioridade aos critérios nacionais para a seleção das famílias - mulher chefe de família, presença de deficientes físicos na família, estar em

área de risco – com a possibilidade de inclusão de critérios adicionais por município, considerando a realidade local e as vulnerabilidades.

Os dados apresentados na Tabela 3 demonstram o total de unidades habitacionais contratadas, dessas, quantas já foram entregues até 2019 e o valor dessas obras em bilhões de reais. No período de 2009 a 2019 o PMCMV contratou 5.582.626 unidades habitacionais, nota-se que destinou mais da metade das unidades habitacionais para a Faixa 2, 52%; enquanto a Faixa 1 recebeu 34% das unidades habitacionais; 12% destinadas a Faixa 3 e apenas 2% para a Faixa 1,5. Totalizando o investimento de R\$ 465,68 bilhões no período de 10 anos. Segundo SECAP (2019) no âmbito do PMCMV rural destinou 220 mil unidades contratadas para a Faixa 1.

Tabela 3 - PMCMV no período de 2009 a jan. 2019: Contratações e entregas

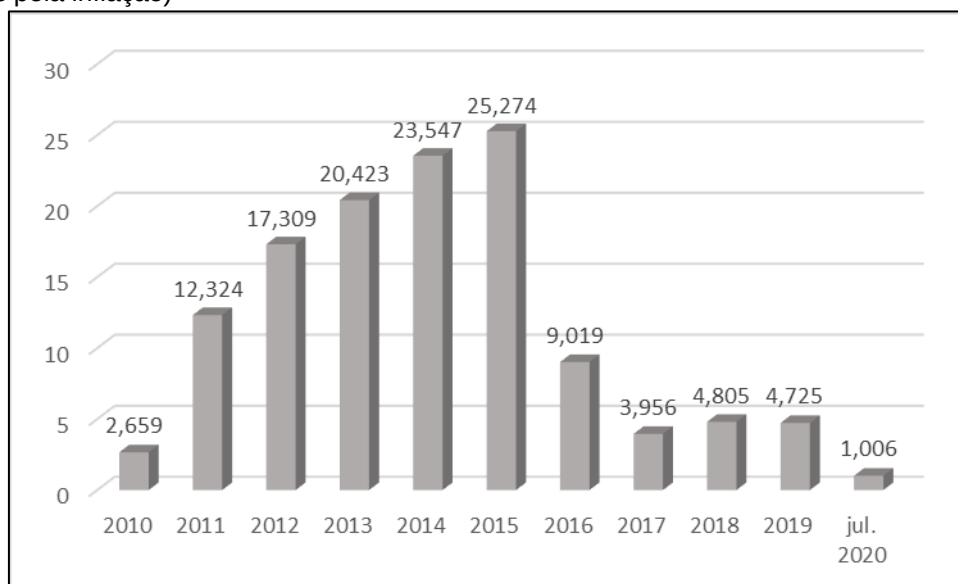
	CONTRATAÇÕES UNIDADES HABITACIONAIS	ENTREGA UNIDADES	VALOR CONTRATADO (R\$ BILHÕES)
FAIXA 1*	1.896.522	1.401.524	92,94
FAIXA 1,5	118.930	33.840	14,70
FAIXA 2	2.910.974	2.273.472	295,52
FAIXA 3	656.200	387.889	62,51
TOTAL	5.582.626	4.096.725	465,68

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional, SECAP, 2019.

Segundo Maricato (2011) ao incluir a faixa de renda entre 7 a 10 salários mínimos, o PMCMV tende a reproduzir erros antigos do BNH, que tinha como foco de atendimento a classe média, essa, excluída pelo mercado imobiliário, é privilegiada com políticas públicas, como: subsídios, redução de juros e o estímulo ao financiamento.

Tendo em vista que 90% do déficit habitacional brasileiro está concentrado nas faixas de 0 a 3 salários-mínimos, embora o PMCMV estabeleça subsídio total para essa faixa, destinou num primeiro momento 400 mil unidades a essa faixa, o que corresponde a 40% das unidades previstas. Destinando 200 mil unidades para a faixa entre 6 a 10 salários mínimos, essa faixa corresponde a 2,4% do déficit habitacional. (Maricato, 2011)

Figura 16 – Investimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (em Bilhões de reais – valores corrigidos pela inflação)



Fonte: Tesouro Nacional, 2020.

Para a compreensão do Programa MCMV na análise de Balbim; Krause; Lima Neto, (2015) devem-se considerar dois elementos fundamentais e que de certo modo são analisados distintamente do que foi produzido pelo programa. O primeiro elemento estaria relacionado a localização e custo da terra e a propriedade privada como alternativa exclusiva de produção da política habitacional, onerosa e segregadora. O segundo compreenderia a forma em que os empreendimentos são propostos e geridos, com a dualidade da produção capitalista de produtos da política social.

Através do Programa MCMV, o Estado viabiliza a reprodução imobiliária e financeira facilitando a valorização e produção de fragmentos espaciais de áreas metropolitanas periféricas e assegurando a continuidade das estratégias privadas. A condição de pobreza e em parte de déficit habitacional é então amarrada pelo Estado à acumulação capitalista, que fica assim cada vez mais encarregada da produção da urbanização. Com o Programa MCMV, o Estado canaliza os recursos públicos para aquela produção/acumulação capitalista ocupada com a satisfação de parte das necessidades da reprodução da força de trabalho: a moradia, mas sobretudo para reproduzir os capitais presentes na sua realização como mercadoria. (VOLOCHKO, p. 113, 2018)

Dos empreendimentos realizados muitos se localizam em propriedades anteriormente inscritas como rurais, incluindo áreas de terras, sítios e glebas. Tendo em seu redor bairros que se constituíram em grande maioria pelo sistema de autoconstrução, tanto em loteamentos regulares como irregulares, o que expressa o

crescimento demográfico das classes populares e sua ocupação em região periférica. (VOLOCHKO, 2018, p. 110)

Um grande desafio é construir uma política habitacional que fosse efetiva no combate ao déficit habitacional e que considerasse as peculiaridades regionais, sociais e econômicas no âmbito nacional. A política habitacional deveria compreender a moradia para além da estrutura física, e que de certa forma pudesse sanar o problema habitacional e expandir o conceito para a moradia digna, com acesso aos direitos básicos e o pleno desenvolvimento da cidadania.

Se por um lado o PMCMV é um avanço na discussão e inclusão da temática habitacional na agenda urbana e os expressivos subsídios disponibilizados pelo governo federal, por outro lado fomentou impactos territoriais importantes nas cidades, tendo em vista que os empreendimentos foram inseridos na área urbana seguindo o modelo de urbanização excludente e precário na maior parte das cidades, com destaque às regiões metropolitanas. (ROLNIK, 2015)

O aumento dos investimentos em habitação sem a necessária mudança da base fundiária tem acarretado, de forma espetacular, o aumento dos preços de terras e imóveis desde o lançamento do PMCMV. Segundo a Embraesp (Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio), o preço de lançamento do m² de imóveis de dois quartos subiu 25% no primeiro trimestre de 2010 em comparação com o primeiro trimestre de 2009, em São Paulo. Nas periferias de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Brasília e Fortaleza, os preços de terrenos dobraram após o lançamento do PMCMV. (MARICATO, 2011, p. 70)

O programa exerceu “um papel ativo na reprodução da segregação em função da renda e na reafirmação da periferia como lugar dos pobres nas cidades brasileiras.” (ROLNIK, 2015, p. 128) A autora ressalta que apesar dessa condição podem-se identificar mudanças expressivas na formação dessa periferia e na função da política pública de habitação na questão da expansão territorial, essa periferia construída a partir dos empreendimentos passaram por um processo de urbanização cumulativo, o que abrandou a precariedade. (ROLNIK, 2015)

O modelo de política habitacional adotado no Brasil se assemelha com outras políticas desenvolvidas em países da América Latina, como México e Chile. Essas iniciativas governamentais promoveram a inclusão ao acesso a moradia via consumo, moradia como mercadoria a ser disponibilizada na dicotomia relações de mercado e interesses de empresas privadas. Da mesma forma que o PMCMV, essas políticas públicas se assemelham na produção em massa, grandes empreendimentos,

realizados por empresas privadas e a concessão de subsídios governamentais, com o intuito de viabilizar o acesso a casa própria a grupos excluídos. (ROLNIK, 2015)

A configuração do programa é fator decisivo para a execução de empreendimentos do padrão periférico da moradia destinado a população de baixa renda. As construtoras assumem um papel ativo na proposição de projetos e escolha da localidade dos empreendimentos, sem muitas vezes considerar a inserção urbana dessas moradias.

Com caso dos empreendimentos direcionados a Faixa 1, os lucros das empresas responsáveis dependerão de alguns fatores determinantes como: o custo de produção das unidades habitacionais; o valor da área e o custo de infraestrutura e fundações, pois o programa estabelece um valor máximo para o custo das unidades habitacionais, podendo ter variações entre estados e municípios.

O objeto do contrato entre o FAR e a construtora pode abranger despesas com a aquisição do terreno, a implantação de infraestrutura interna e a construção das edificações e de equipamentos de uso comum, além de infraestrutura externa na poligonal do empreendimento nos casos envolvendo o parcelamento de glebas não urbanizadas. Esses custos precisam "caber na conta", ou seja, no valor do produto entre o número de unidades da operação e o teto do valor unitário financiável. Nessa equação, a receita da construtora contratada é invariável, de modo que sua margem de lucro depende dos custos mencionados. (ROLNIK, 2015, p. 132)

Segundo Rolnik (2015) a escolha pela localização dos terrenos pelas empresas é fator condicionante na taxa de retorno do empreendimento, considerando o custo do m² e as especificações estabelecidas pela legislação referentes ao acesso a rede de infraestrutura, serviços e equipamentos. "Devem ser periféricos o bastante para minimizar a porcentagem do investimento gasta com o terreno, mas não distantes a ponto de não atenderem às exigências mínimas para a aprovação de uma operação." (ROLNIK, 2015, p. 133)

Essa equação pode ser influenciada pela ação das prefeituras e governos estaduais que, além de doar terras públicas para a produção de empreendimentos de Faixa 1, podem complementar os subsídios disponibilizados pelo FAR por meio de contrapartidas financeiras, viabilizando a compra de terrenos mais caros e em tese melhor localizados, ou também custear a expansão de redes de infraestrutura, equipamentos e serviços, viabilizando a promoção de empreendimentos em áreas que a princípio não atenderiam às exigências mínimas do programa. (ROLNIK, 2015, p. 133)

Um ponto negativo da Política Habitacional nas cidades brasileiras refere-se à localização inadequada de grandes conjuntos habitacionais, que ocasionou elevação no preço de imóveis prontos e da terra urbanizada. A localização dos novos

empreendimentos, definida nos municípios e metrópoles pelo agente do mercado imobiliário, sem considerar muitas vezes a orientação pública, atendendo a lógica de mercado. Isso não significa que o poder público local garantisse as melhores localizações, pois a regra não é essa. Considerando que quase 1 milhão de moradias do PMCMV contaram com a localização determinada por interesses privados, numa lógica capitalista. (MARICATO, 2011)

Para refletirmos sobre essa localização, parte-se de experiências habitacionais desenvolvidas no México e no Chile, onde se produziram conjuntos habitacionais de grande porte em torno de 10 a 15 mil unidades habitacionais, desligadas da região urbana, sem refletir nos impactos desse isolamento. Tendo como único acesso à cidade consolidada uma rodovia estadual. Percebe-se que empreendimentos assim são onerosos pois necessitam de ampliação das redes e equipamentos urbanos, o que resulta no alto custo à sociedade. (MARICATO, 2011)

Maricato (2011) destaca que a crítica à localização vem sendo discutida a quatro décadas, sobre as consequências, analisando as causas e as disputas pela renda imobiliária. Como garantir a justiça social e combater a segregação territorial? De certa forma pôde-se enfrentar esse problema utilizando instrumentos previstos na CF/88 e no Estatuto da Cidade como a efetivação da função social da propriedade.

Mesmo com dispositivos legais para realizar alterações na propriedade fundiária e imobiliária permanece a desigualdade social e urbana. E o investimento em habitação sem a reforma da base fundiária, acarreta formas de especulação imobiliária, alta dos preços da terra e imóveis a partir de programas como o MCMV. Ao analisar o preço do m² de imóveis novos de dois quartos aponta-se um acréscimo de 25% no primeiro trimestre de 2010, segundo dados da Embraesp (Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio). (MARICATO, 2011)

Para a elaboração da proposta do PMCMV utilizou-se como base a experiência da Política Habitacional utilizada no Chile, considerada adequada pelo grupo representante da construção civil, com objetivo de dinamizar a produção habitacional, tendo como principal protagonista o setor empresarial. A partir da participação efetiva do setor privado, o PMCMV apresenta contradições frente aos princípios pensados pelo SNHIS e os debates em torno do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, PlanHab, que estavam na pauta desde 2007. A primeira mudança foi acerca do FNHIS que eliminou os repasses de recursos para as ações de provisão habitacional, concentrando os recursos nas ações de urbanização

de assentamentos precários e desenvolvimento institucional. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011)

A implementação de uma política habitacional regida por uma lógica empresarial trouxe reflexos diferenciados para a construção do espaço urbano, assim como para a eficácia da política de habitação como mecanismo de redução das desigualdades sócioespaciais. Afinal, como afirmam Rolnik e Nakano (2009) uma “boa” política de geração de emprego e renda na construção civil não significa necessariamente uma “boa” política habitacional. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p. 5)

O tamanho dos empreendimentos e a padronização são fatores determinantes na redução de custos e na possibilidade de lucro da construção, essa busca por áreas de maiores dimensões acaba por reforçar o processo de periferização, considerando que em áreas consolidadas em regiões centrais o tamanho adequado de terrenos é mais escasso. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011)

Dessa forma identifica-se que o PMCMV se torna um agente no processo de estruturação do espaço urbano, o programa adquire características próprias de cada localidade, pois é codependente das relações entre a dinâmica econômica do setor imobiliário e as disputas de interesses do mercado de terra local. O modelo utilizado pelo PMCMV propiciou a periferização das intervenções habitacionais nos municípios atendidos pelo programa. Resultado derivado da lógica da oferta de terra urbanizada ser limitada em áreas centrais da maioria dos municípios brasileiros, somado com a inaplicabilidade de políticas de controle de especulação imobiliária e a efetivação da função social da propriedade, e ainda considerando que o preço da terra aumente proporcionalmente na medida que a demanda cresce. Na realidade dos empreendimentos nota-se que o setor empresarial optou por privilegiar as periferias na escolha pela localização, considerando o preço ou o tamanho dessas áreas. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011)

No intuito de evitar a edificação de conjuntos habitacionais de extensas dimensões, a exemplo do acontecido nos anos 80 com os empreendimentos do BNH, os quais produzem espaços segregados, com morfologia monótona, de qualidade urbana inferior e com baixo nível de habitabilidade para o perfil da demanda, o PMCMV define como limite máximo para cada empreendimento a construção de 500 unidades habitacionais ou condomínios segmentados em até 250 habitações. Porém, este tipo de regra não impede a estratégia empresarial de formação de grandes glebas parceladas e novos conjuntos de grande extensão aprovados de forma fracionada, apresentando a mesma tipologia. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p. 9)

Na análise de Cardoso; Aragão e Araújo (2011) os grandes empreendimentos periféricos podem acarretar maiores problemas de habitação do que solucionar, tendo em vista que o PMCMV não disponibiliza recursos para a construção de equipamentos urbanos. Ressaltamos que o programa conta com instruções normativas e legislação básica que definem parâmetros para a aprovação dos projetos, na busca por minimizar os impactos. A CEF prioriza a contratação de empreendimentos em áreas com infraestrutura básica e com acesso a escolas, saúde e transporte público. O enquadramento dos projetos dentro das normativas é analisado pela CEF individualmente, o que pressupõe a análise em conjunto das propostas existentes no mesmo período, o que torna essa comparação inviável. Os autores complementam que “para que houvesse a priorização seria necessário que houvesse empreendimentos bem localizados, para disputar com outros em pior situação. Não havendo oferta de projetos para áreas infraestruturadas, como realizar esta escolha?” (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p. 11)

No entanto, o desenvolvimento de habitação popular atingiu um patamar significativo, segundo Amore (2015, p. 12) o “programa habitacional lançado em 2009 contratou em apenas cinco anos quase 80% das unidades que o BNH financiou nos seus 22 anos de existência, [...] a produção habitacional ganhou escala industrial.” Amore completa que o programa tem outros diferenciais como o atendimento a famílias de menor renda e que o nível de subsídio aplicado pode chegar a 96% do valor financiado, outro diferencial seria a participação de entidades populares, essas responsáveis pela organização de contratos, das famílias beneficiárias, acompanhamento da execução das obras, e do trabalho social.

O programa MCMV no período de 2009 – 2012 entregou 741.750 unidades habitacionais, a região sul recebeu 9,2%, ou seja, 67.956 unidades habitacionais. A região que mais recebeu investimentos foi a região Nordeste com o montante de 336.010 unidades habitacionais, 45,3%. (RESENDE et al., 2014)

Figura 17 - Distribuição espacial do PMCMV (2009 – 2012)

3D – Minha Casa Minha Vida (MCMV) 2009-2012



Fonte: IPEA, 2014.

Através da ação das políticas públicas sobre o território é possível compreender um padrão de alocação de recursos que se intensifica em algumas regiões. Mesmo não havendo um caráter regional específico, as políticas públicas causam efeitos regionais como a redução ou incrementos nas disparidades regionais, e acabam se posicionando quase como uma política regional. (RESENDE et al., 2014)

Em 2019, exatamente 10 anos após o início do Programa Minha Casa Minha Vida (Programa MCMV), de acordo com o relatório Empreendimentos MCMV da Caixa Econômica Federal (2018), para a Faixa 1, foram contratadas 1.430.306 unidades habitacionais, distribuídas em 12.010 empreendimentos localizados em 2.828 municípios brasileiros. O referido programa assume um papel importante na questão habitacional, considerando que foi o primeiro programa desse porte no território brasileiro além do expressivo fomento à indústria da construção civil, tendo o investimento de R\$ 74.329.661.249,00, para a construção de habitações de interesse

social. Período marcado por uma expressiva produção habitacional e a ampliação de linhas de financiamentos, subsídios e redução da taxa de juros.

O processo de distribuição dos recursos do PMCMV se deu em todos os estados federativos e em 51% municípios brasileiros, considerou os índices do déficit habitacional dos estados, elaborado pela Fundação João Pinheiro. Foi estabelecido cotas máximas de acesso aos recursos, considerando que o acesso pelos municípios dependeria da identificação da demanda e que essa fosse apresentada e aprovada pela Caixa Econômica através das propostas elaboradas pelas empresas privadas. No entanto essas cotas estabelecidas geram alguns contratempos, pois enquanto alguns estados já haviam estourado a sua meta e não havia a possibilidade de ampliação dos recursos, outros estados estavam longe da meta original. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013)

A pesquisa realizada demonstra na Tabela 4 e Figura 18 a produção do PMCMV referente a Faixa de renda 1 por região, identifica-se que o programa intensificou sua produção na região nordeste, onde produziu 538.943 unidades habitacionais e na região sudeste com 430.058 UH.

Figura 18 – Espacialização dos empreendimentos do PMCMV – Faixa 1 nos Municípios (2018)



Em relação as contratações do PMCMV, Faixa 1, o Estado de São Paulo recebeu o maior número de unidades habitacional, 204.391 UH, valor superior às respectivas regiões Sul (167.954 UH); Centro-Oeste (118.227 UH) e Norte (175.124 UH). Ainda na região sudeste, o estado de Minas Gerais foi o terceiro estado que mais recebeu UH, 115.489 UH. Já na região nordeste o estado da Bahia foi o segundo estado brasileiro com maior número de unidades habitacionais tendo sido contemplado com 167.074 UH, seguido pelo estado do Maranhão com 103.416 UH. Os estados de São Paulo, Bahia, Minas Gerais e Maranhão receberam 41% do total de unidades habitacional construídas, conforme tabela abaixo.

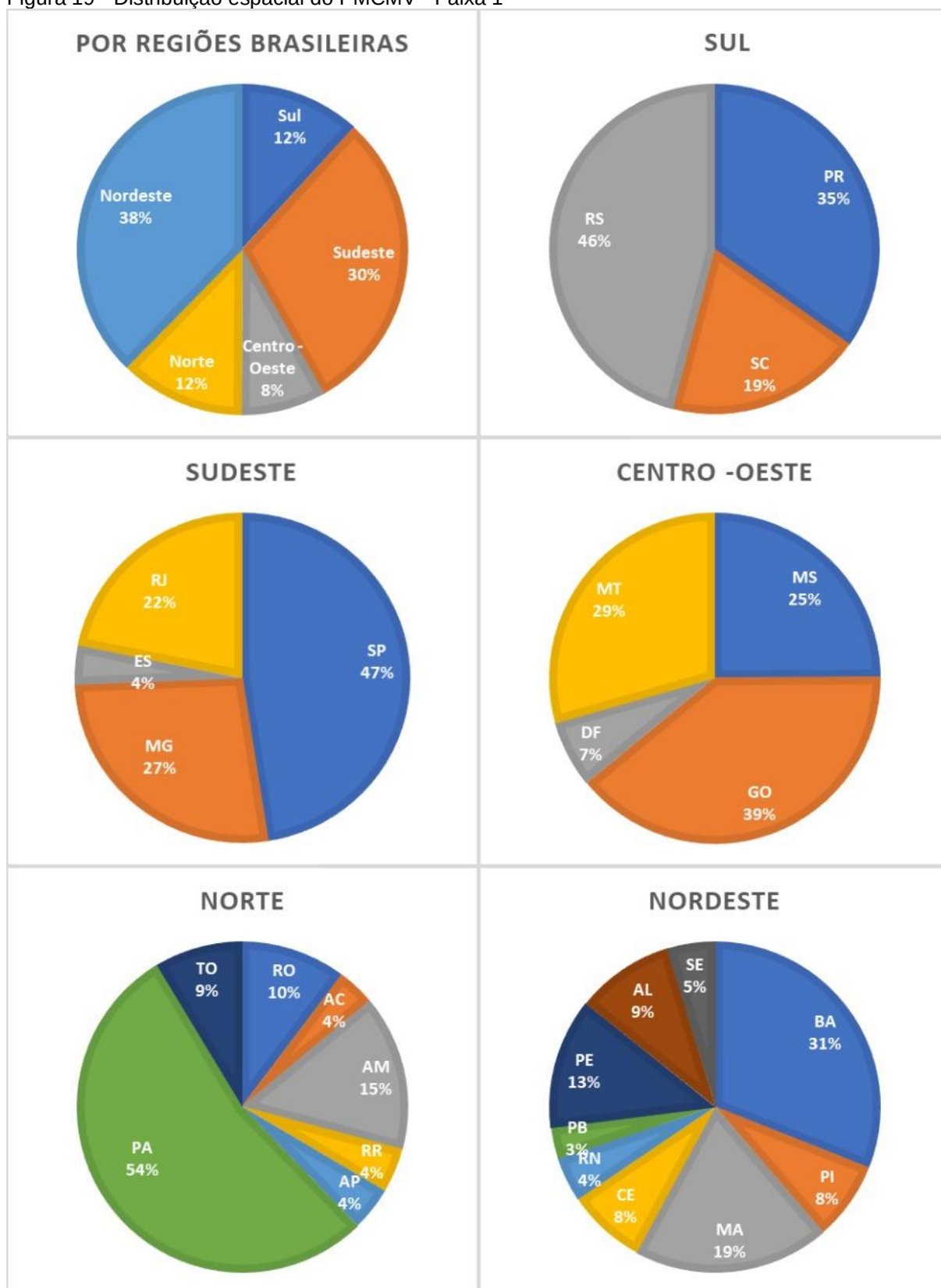
Tabela 4 – Empreendimentos PMCMV por região no período de 2009 – 2018

Região	Total de empreendimentos	Número de UH pelo PMCMV	Total de Investimento
Sul	4.707	167.954	7.489.913.575
PR	1.031	58.380	2.757.784.759
SC	1.239	32.450	1.304.123.775
RS	2.437	77.124	3.428.005.041
Sudeste	2.388	430.058	25.559.317.475
SP	862	204.391	12.769.373.015
MG	1.069	115.489	5.797.475.509
ES	171	16.423	792.859.719
RJ	286	93.755	6.199.609.232
Centro - Oeste	847	118.227	5.897.779.420
MS	225	29.454	1.492.327.316
GO	477	46.310	2.138.680.295
DF	12	7.714	541.416.000
MT	133	34.749	1.725.355.808
Norte	945	175.124	8.894.341.647
RO	285	17.926	817.214.067
AC	78	6.467	310.351.178
AM	120	26.647	1.295.938.111
RR	29	7.619	388.006.454
AP	15	7.446	421.033.243
PA	353	93.950	4.839.021.286
TO	65	15.069	822.777.307
Nordeste	3.123	538.943	26.488.309.133
BA	653	167.074	8.763.078.521
PI	255	41.470	1.803.685.345
MA	637	103.416	4.637.873.877
CE	249	41.369	2.320.827.172
RN	172	23.467	1.063.710.109
PB	120	16.686	836.179.480
PE	456	68.481	3.444.798.917
AL	167	51.738	2.595.859.237
SE	414	25.242	1.022.296.475
TOTAL	12.010	1.430.306	74.329.661.249

Fonte: CAIXA, Empreendimentos PMCMV, Faixa 1, 2018.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

Figura 19 - Distribuição espacial do PMCMV - Faixa 1



Fonte: CAIXA – Empreendimentos PMCMV, Faixa 1, 2018.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

Considerando a questão, segundo Amore (2015), pode-se imaginar o avanço do programa e que, de certa forma, ocorreu uma revolução urbana a partir da efetivação do pacto socioterritorial, onde os que não tinham acesso via mercado passam a ter acesso via política habitacional. Porém ao analisar o espaço produzido pelo programa questiona-se até que ponto toda essa produção e novas formas de atendimento se diferenciam da realidade apresentada na década de 1970.

Por meio de avaliações positivas do prisma da economia, o PMCMV se alinhou com as medidas anticíclicas desenvolvidas pelo governo federal para o enfrentamento da crise econômica, considerando o volume de subsídios que se propôs adotar, até então inédito na política habitacional, e ao mesmo tempo direciona suas ações no atendimento da população de mais baixa renda, o que se alinhava com as discussões da Reforma Urbana e dos Movimentos sociais. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013)

3.2.1 O Período Pós PMCMV: O Programa Casa Verde Amarela e a Pandemia de COVID-19

A política habitacional ganha um novo ou remodelado programa habitacional após mais de 10 anos de atuação do Programa Minha Casa Minha Vida instituído no período de governo do Partido dos Trabalhadores. A criação de programas habitacionais é uma das estratégias do Estado pois propicia investimentos no setor da construção civil, geração de empregos diretos e indiretos, crescimento do PIB nacional, e receita nas empresas do ramo, bem como o acesso a moradia adequada.

O Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) trata-se de um programa habitacional federal instituído pela Medida Provisória 996/2020 de 26 de agosto de 2020, convertida na lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, o programa será conduzido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, destacamos que a Política Habitacional desde 2003 tinha como órgão responsável o Ministério das Cidades, criado em janeiro de 2003, com o intuito de desenvolver e pensar as cidades com equidade social, bem como políticas de desenvolvimento urbano, saneamento e transporte. Em 2019 o Ministério das Cidades foi extinto com a edição da Lei Nº 13.844, de 18 de junho de 2019, e suas funções foram incorporadas ao Ministério do Desenvolvimento Regional.

Segundo Balbim o referido programa “não passa de uma sequência de tons de cinza, uma cortina de fumaça que esconde em detalhes a institucionalização de mecanismos de espoliação e expropriação urbana.” (BALBIM, 2020, p.1)

Considerando que todas as ações habitacionais desenvolvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional serão incorporadas no Programa Casa Verde e Amarela, isso significa que o “Programa Casa Verde e Amarela entregará ao menos 200 mil unidades habitacionais da faixa 1 do MCMV (Minha Casa Minha Vida), a de mais baixa renda, nos próximos meses e anos sem nunca ter assinado um contrato”. (BALBIM, 2020, p.1)

Uma das críticas levantadas sobre o programa é a falta de diálogo e planejamento com a sociedade civil, que perdeu força política e até sua extinção por decreto presidencial em 2019, mesmo que o ConCidades² retornou por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na prática ele quase inexistiu. (BALBIM, 2020, p.1). A ausência da participação popular e dos Conselhos na formação da agenda e no planejamento das políticas públicas vão na contramão da Constituição Federal de 88 e no exercício da cidadania.

Mesmo que o ConCidades permaneça, com pouca efetividade, a Lei do SNHIS (Lei nº 11.124/2005) em seu artigo 14 previa a obrigatoriedade de o governo consultar o ConCidades para o estabelecimento de diretrizes, estratégias e instrumentos da Política Habitacional de Interesse Social, e no Plano Nacional de Interesse Social. A partir da criação do Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR) alterando a Lei do SNHIS as atividades do MDR poderão ser realizadas mediante a consulta Pública. (BRASIL, 2021)

O novo Programa Habitacional Casa Verde e Amarela modificou as leis que tratam a habitação de interesse social e de regularização fundiária, alterou as

² No início de 2019 o Presidente da República Jair M. Bolsonaro através do decreto nº 9.759, de abril de 2019 extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, por colegiados entende-se no art. 2º do referido decreto como: conselhos; comitês; comissões; grupos; juntas; equipes; mesas; fóruns; salas; e qualquer outra denominação dada ao colegiado. Os Colegiados ficariam extintos a partir de 28 de junho de 2019. (BRASIL, 2019). O STF julgou como ação direta de inconstitucionalidade, a extinção dos colegiados, considerando que os colegiados foram estabelecidos em lei, entendendo que tal ação não poderia ser realizada unilateralmente pelo Chefe do Executivo. (BRASIL, 2019)

seguintes Leis: Lei 8.036/1990 – aplicações do FGTS; Lei 8.100/1990 - SFH prestações; Lei 11.124/2005 – SNHIS, Lei 11.977/2009 - MCMV; a Lei 13.465/2017 - regularização fundiária e a Lei 8.677/1993 do Fundo de Desenvolvimento Social. Essas alterações combinam instrumentos de estímulo a gentrificação e espoliação nos espaços urbanos. (BALBIM, 2020)

O atual Programa Habitacional PCVA utiliza como principais instrumentos: o subsídio, através da distribuição de renda, e de redução das taxas de juros, aquisição de imóvel novo ou usado via financiamento e regularização fundiária. No Quadro 6 podemos identificar as características do Programa Casa Verde e Amarela e do Programa anterior Programa Minha Casa Minha Vida.

Quadro 6 – Comparativo Programa MCMV e Programa CVA

(continua)

	PMCMV	PCVA
Finalidade	• Reduzir o déficit habitacional • Estimular o desenvolvimento econômico e superar a crise • Criação de empregos • Criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 • Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU; • Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR. • Empreendimentos e operações com recursos orçamentários da União ficam limitados para as faixas 1, 1,5 e 2;	• Promover o direito à moradia • Desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda • Elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural • Destinado as famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 7.000,00 e a famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00 • Empreendimentos e operações com recursos orçamentários da União ficam limitados para aos grupos 1 e 2; (áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 4.000,00 e áreas rurais com renda anual de até R\$ 48.000,00) • Regularização Fundiária o programa atenderá o previsto na lei 13.465/2017
Órgão responsável	• Ministério das Cidades	• Ministério do Desenvolvimento Regional
Diretrizes	Mecanismos e incentivos à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais; Recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR e ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS; Para a definição dos beneficiários do PMCMV, devem ser respeitadas, além das faixas de renda, as políticas estaduais e municipais de atendimento habitacional; Prioridade de atendimento as famílias residentes em áreas de risco ou insalubres, às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar e famílias com pessoas com deficiência; A assistência técnica e os seguros de engenharia, de danos estruturais, de responsabilidade civil do construtor; Para a implantação dos empreendimentos PNHU devem ser observados os seguintes itens: localização do terreno na malha	Atendimento habitacional compatível com a realidade local; Compreensão do sentido amplo da moradia; Estímulo a efetivação da função social da propriedade e do direito à moradia Planejamento integrado; Estímulo a políticas fundiárias; Redução das desigualdades sociais e regionais do País; Fortalecimento do SNHIS; Sustentabilidade econômica e social dos empreendimentos habitacionais; Transparência orçamentária e da participação dos agentes envolvidos, bem como dos beneficiários desse programa; Utilização de aportes tecnológicos que reduzam os impactos ambientais, a economia de recursos naturais e a conservação e o uso racional de energia.

(conclusão)

	PMCMV	PCVA
	urbana, adequação ambiental do projeto, infraestrutura básica	
Modalidade de atendimento	Produção e aquisição de novas unidades habitacionais; Financiamento de imóvel novo; Requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais.	Financiamento de imóvel novo ou usado, e a possibilidade de construção ou reforma de moradias em área urbana; Produção de novas unidades habitacionais.
objetivos	Reduzir o déficit habitacional; Expansão do crédito imobiliário; Promoção do setor de construção civil; PNHU tem por objetivo promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais ou a requalificação de imóveis urbanos; Promover ações inclusivas.	Ampliar o estoque de moradias para atender as necessidades habitacionais; Promover a melhora do estoque de moradia já existentes, de caráter fundiário, edifício, saneamento, infraestrutura e equipamentos públicos; Estimular a modernização do setor construtivo, visando a redução dos custos e dos impactos ambientais; Promover o desenvolvimento institucional e a capacitação dos agentes públicos e privados responsáveis pelo PCVA; Estimular microempresas e microempreendedores individuais do setor da construção civil e entidades sem fins lucrativos.
Faixa de Renda	Faixa 1 até R\$ 1.800 Sem juros e prestações mensais variam de R\$ 80,00 a R\$ 270,00 Recursos OGU - FAR	
	Faixa 1,5 até R\$ 2.350 Taxa de juros 4,5% a 5% Subsídios Recursos OGU - FGTS	Grupo 1 até R\$ 2.000 Taxa de juros 4,25% a 5% Subsídios Melhora Habitacional/ Regularização Fundiária Recursos FGTS
	Faixa 2 até R\$ 4.000 Taxa de juros 5% a 7,0% Subsídios Recursos OGU - FGTS	Grupo 2 até R\$ 4.000 Taxa de juros 4,75% a 7% Subsídios Recursos FGTS
	Faixa 3 até R\$ 9.000 Taxa de juros 8,16% a 9,16% Recurso somente FGTS	Grupo 3 até R\$ 7.000 Taxa de juros 7,66% a 8,16%

Fonte: CAIXA, SECAP, MDR, Lei nº14.118 de 2021, Lei nº 11.977, 2009.

Em relação à regularização fundiária, o PCVA tem como objetivo inicial atender mais de 100 mil imóveis de famílias de baixa renda e dos quais cerca de 20 mil receberão adequações para garantir uma moradia digna. Dessa forma, possibilita o acesso ao direito legal sobre as moradias, oferecendo segurança jurídica e aumento do patrimônio imobiliário do País, no entanto essas moradias não podem estar localizadas em áreas não passíveis de regularização ou de risco. (MDR,2020)

O PCVA altera a forma de acesso aos interessados, se no PMCMV a faixa 1 deveria realizar um cadastro na Prefeitura, ou nos órgãos de habitação de esfera local, o PCVA as famílias interessadas devem procurar diretamente as construtoras credenciadas e os bancos operadores. Em 2019 o Governo federal disponibilizou cerca de 62 milhões do FGTS para financiamentos habitacionais e com estimativa de 61 milhões para os anos seguintes. (MDR,2020)

O acesso a moradia pode ser impactado pelo formato do novo programa principalmente as famílias do Grupo 1 que não terá a possibilidade de financiar sem taxas de juros para as famílias com renda inferior a R\$ 2.000,00, como ocorria na Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida. A divisão dos grupos de financiamento também sofreu alterações, o PMCMV foi dividido em quatro faixas e o PCVA em três grupos, excluindo a faixa destinada a habitação de interesse social, a Faixa 1 do PMCMV na qual as prestações não poderiam ser superiores a R\$ 300 e sem juros. No PMCMV para as faixas 1,5 e 2 estavam previstos juros e subsídios assim como no PCVA, que instituiu taxas de juros menores às utilizadas no PMCMV.

Outra característica é que o PCVA possui diferenças nas taxas de juros por região e para quem é cotista do FGTS, no Grupo 1 por exemplo o programa prevê para Norte e Nordeste taxas de juros de 4,25% ao ano destinado a cotista do FGTS e 4,75% ao ano para não cotista, já nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste a taxa de juro prevista é maior 4,5% ao ano para cotistas do FGTS e 5% ao ano para não cotista. O PMCMV a taxa de juros era aplicada a todas as regiões com variação de acordo com as faixas de renda. (MDR,2020)

As modalidades de atendimentos são distintas como podemos analisar no Quadro 7, o PMCMV possuía a modalidade de produção habitacional, No Programa MCMV a Faixa 1 poderia adquirir um imóvel pronto através da produção subsidiada, o atual Programa CVA temos a produção subsidiada, produção financiada, regularização fundiária, e melhoria habitacional.

A diferença significativa dos dois Programas é a possibilidade de aquisição de um imóvel usado ou em construção no PCVA, no PMCMV não havia essa possibilidade. E a mudança dos valores máximos de subsídios considerando a nova realidade e os custos da produção habitacional

Quadro 7 – Modalidades de atendimento – PMCMV e PCVA

Programa MCMV			Programa CVA		
Faixa	Faixa de Renda	Modalidades de Atendimento	Grupo	Faixa de Renda	Modalidades de Atendimento
Faixa 1	Até R\$ 1.800	• Produção Subsidiada	Grupo 1	Até R\$ 2.000	• Produção Subsidiada; • Regularização Fundiária; • Melhoria Habitacional; • Produção Financiada
Faixa 1,5	Até R\$ 2.600	• Produção Financiada			Grupo 2
Faixa 2	Até R\$ 4.000		Grupo 3	R\$ 4.000 a R\$ 7.000	
Faixa 3	R\$ 4.000 a R\$ 7.000				

Fonte: MDR, 2020.

Reiteramos a importância da agenda das políticas habitacionais e que essas assumam características contínuas de combate à desigualdade socioespacial, acesso a moradia e ações preventivas de retirada de população em área de risco, devemos criar políticas alternativas para o problema habitacional. O Programa Casa Verde Amarela, substituto do Programa Minha Casa Minha Vida, ainda está incipiente, precisa-se aprofundar os impactos territoriais e sociais que derivarão desse novo formato. A questão da moradia sempre esteve em pauta e continuará, em 2020 a pandemia de COVID-19 levantou novamente a crise habitacional.

O cenário pandêmico de COVID-19 colocou em xeque as cidades, a questão da moradia digna e o acesso as infraestruturas básicas, expondo a crise urbana que compõe o cenário brasileiro e de muitos outros países, as cidades do mundo se viram obrigadas a enfrentar essa crise sanitária e humanitária.

O relatório da ONU (2020) “Plano de resposta à COVID-19 do ONU-Habitat” estima que mais de 1.430 cidades em 210 países foram afetadas pela crise sanitária, e que do total de casos 95% foram registrados em áreas urbanas.

Por que essa questão é tão importante numa tese sobre moradia e política habitacional? Mais do que nunca devemos compreender que a solução para os problemas urbanos deve emergir das próprias cidades. Se refletirmos, nessa mesma direção pode-se citar o protocolo de biossegurança e as medidas não farmacológicas para o enfrentamento que a crise sanitária previa: uso de máscara, lavagem frequente das mãos, uso de álcool em gel, distanciamento, isolamento de pessoas infectadas e o “fique em casa”.

Como cumprir essas medidas em regiões com alto adensamento e falta de infraestrutura de saneamento? O Relatório apresentado pela ONU (2020) estima que 1 bilhão de pessoas vivem em assentamentos informais, moradia adensadas e inadequadas, outro dado alarmante que 2,4 bilhões de pessoas não possuem acesso a água e saneamento, resultando na rápida disseminação do vírus.

Segundo Trindade (2020) a pandemia ressaltou ainda mais as desigualdades estruturais da realidade da urbanização brasileira, para o autor, a organização urbana é desigual, perversa e caótica; no qual o Estado, setores empresariais e os ramos imobiliário e de transporte corroboraram a esse caos produzido. Considerando que a falta de planejamento urbano é frequentemente resultado do planejamento desses grupos.

A questão é que esse planejamento não tinha como objetivo atender primordialmente às demandas das classes populares, mas, sim, moldar a cidade de forma que alguns poucos grupos econômicos pudessem extrair lucros exorbitantes com tal modelo de crescimento urbano – pautado essencialmente pela lógica da especulação imobiliária. (TRINDADE, 2020)

Resultando em cidades segregadas, a especulação imobiliária gera vazios na malha urbanizada, áreas densamente habitadas e afastadas do centro, problemas do acesso ao transporte público, gerando impactos sociais, econômicos e ambientais. (TRINDADE, 2020)

Na análise de Trindade (2020) as condições de moradia se agravam com a Pandemia, exemplo os moradores de áreas irregulares periféricas ou centrais que já enfrentavam a infraestrutura precária, insegurança, despejos e o adensamento excessivo. Estima-se que 11,4 milhões de pessoas vivem em favelas no Brasil, o que para o autor está aquém da realidade.

O avanço da Covid-19 deixou bastante evidentes os graves problemas enfrentados pelos moradores de favelas e das periferias no Brasil. A necessidade de isolamento social e de higienização constante por parte dos indivíduos despertou uma questão: como as pessoas que vivem imóveis superlotados, e em áreas que contam com uma infraestrutura urbana extremamente precária, seguirão as recomendações oficiais sobre isolamento e higiene? A falta de água é uma constante na grande maioria das áreas periféricas e mesmo nas favelas mais próximas às áreas centrais. Aliado a isso, grande parte dessa população divide o mesmo imóvel com vários familiares – no sistema chamado de coabitação –, o que inviabiliza a prática do isolamento no cotidiano. (TRINDADE, 2020)

Podemos observar a crise de moradia segundo dados do Observatório das Remoções (2022) na maior cidade brasileira São Paulo e região metropolitana no período de janeiro de 2017 a dezembro de 2021 estima-se que 37.278 famílias foram removidas e que 223.767 famílias ameaçadas de remoção. Dessas ocupações 146 foram organizadas por movimentos sociais de moradia. Entre os motivos estão relacionados estão: a reintegração de posse (pública ou privada), área de proteção ambiental, obras públicas e área de risco, urbanização de favelas, PPP, faixa de domínio de rodovia. O Estado é proprietário de 71% das áreas ocupadas e que dos espaços ocupados 86% eram terrenos vazios e 14% com algum tipo de edificação.

Há inúmeras situações de desocupações de terrenos que denotam as experiências urbanas, tendo por gênese a relação conflituosa entre os trabalhadores e um grupo diminuto de proprietários detentores de grandes áreas dentro do perímetro urbano. Esse processo inclui sujeitos de interesses antagônicos que entram na disputa pelos seus objetivos. De um lado, apresentam-se os donos de terras e imóveis, as grandes construtoras e empreiteiras que representam o setor capitalista, visando garantir seus lucros e a acumulação do capital por meio de um mercado que atenda esses objetivos postos no contexto de financeirização. De outro, há os sem-teto, que, por meio da sua organização política, lutam para garantir o direito à moradia e à própria vida. (SUAVE, et al. 2019, p.128)

A crise sanitária afetou diretamente a habitação, à medida que aumentou o desemprego, a alta dos alimentos e demais itens e a diminuição de alguns auxílios, os despejos e a incapacidade de pagar aluguel, provocando adensamento domiciliar, condições precárias de moradia e aumento na população em situação de rua. No caso da população em situação de rua, na cidade de São Paulo, cresceu 31% nos últimos dois anos, atualmente há 31.884 pessoas vivendo nas ruas da maior capital brasileira. Para compreender essa realidade podemos analisar que das 645 cidades do estado de São Paulo quase 70% delas possuem população inferior a população em situação de rua da capital. Famílias vivendo em barracas, moradia improvisada, tiveram um crescimento de 330% em 2021 em comparação com os dados de 2019. O Prefeitura

de São Paulo no recenseamento identificou 6.778 pontos de barracas improvisadas. (CNN BRASIL, 2022)

A pandemia de COVID-19 ainda terá impactos de médio e longo prazo nas cidades e surge a necessidade de definir ações para o enfrentamento desse novo contexto, ressalta ainda a importância de se discutir e planejar cidades inclusivas e com acesso a moradia adequada, devemos priorizar a melhoria das condições de moradia em especial das famílias em vulnerabilidade, ampliar a oferta de terras urbanizadas, com serviços de saneamento e acesso ao transporte público por exemplo. Pois a real dimensão dos impactos sobre a moradia e as taxas ainda estão em constante transformações e a demanda por habitação deve aumentar nos próximos anos.

3.2.2 Desafios da Implementação do PMCMV: Mobilidade e Equipamentos Sociais

No que se refere a implantação dos empreendimentos do programa MCMV ressalta-se a análise do desenvolvimento urbano local necessário para essa implantação, como a análise de mobilidade, provisão de transporte público coletivo, a necessidade de infraestrutura urbana. No Relatório de Diagnóstico de Demanda (2017) elaborado pelo Ministério das Cidades em consonância com as Secretarias Nacionais de Habitação e de Mobilidade Urbana, o referido relatório faz uma análise de custos referenciais dos empreendimentos com foco na inserção urbana.

O planejamento de empreendimentos habitacionais requer compreender que o pleno direito à moradia constitui sob a abordagem integrada de mobilidade urbana, uso do solo, infraestrutura urbana, equipamentos comunitários e serviços públicos. A Política Nacional de Habitação deve articular a produção habitacional com as políticas públicas sociais, ambientais e especialmente com as Políticas de Desenvolvimento Urbano. (MCIDADES, 2017)

Com início da produção habitacional em 2009 o programa MCMV produziu cerca de 4,5 milhões de unidades habitacionais em 5.374 municípios brasileiros. Mas de que forma isso impacta diretamente no território? Essas cidades contempladas ganham novos arranjos urbanos, desenvolvimento de novos bairros, novos vetores de desenvolvimento urbano, assim demandando dos municípios a análise de necessidade de expansão da rede de equipamentos comunitários e serviços públicos. (MCIDADES, 2017)

A contratação de empreendimentos Minha Casa, Minha Vida ocorre mediante a pactuação de contrapartidas dos entes públicos locais, com o objetivo de integrar plenamente o empreendimento e seus habitantes ao restante da cidade. Essas contrapartidas são registradas em Matriz de Responsabilidades após elaboração do Relatório de Diagnóstico de Demanda (RDD) por uma equipe multisetorial local, o Grupo de Análise e Acompanhamento de Empreendimentos (GAAE). A composição do grupo, com representantes de diversas secretarias municipais (obras, planejamento, educação, saúde, assistência social, cultura, etc.), tem o objetivo de facilitar a visão integrada dessas políticas em âmbito municipal e criar as condições necessárias para que a inserção urbana dos novos empreendimentos habitacionais contribua para um padrão de desenvolvimento mais sustentável para toda a cidade.

É, portanto, de fundamental importância que os membros do GAAE estejam atentos e saibam conduzir esses processos de modo a potencializar os ganhos trazidos pelo Programa e mitigar ou prevenir problemas futuros, econômicos ou sociais. (MCIDADES, 2017, p. 17)

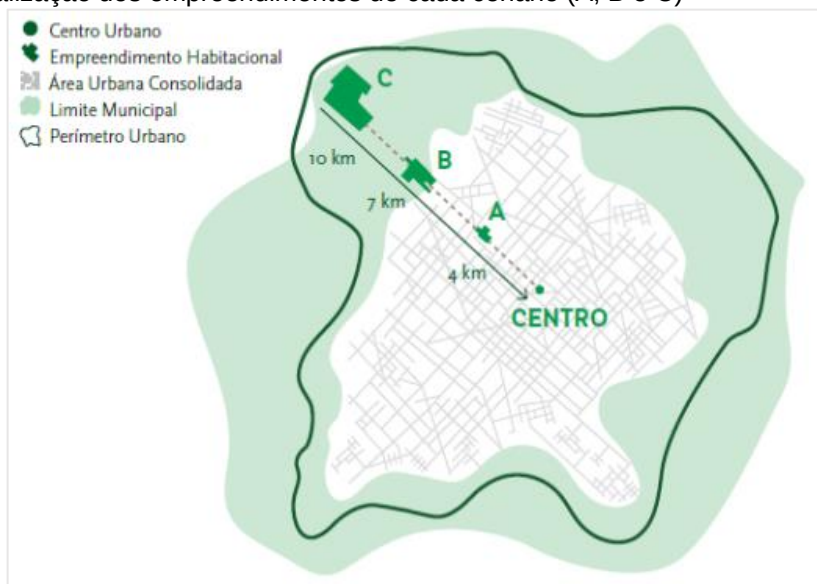
Se pensarmos o programa para além da moradia, quais são os custos da infraestrutura necessária para a garantia do acesso a cidade? O Relatório de Diagnóstico de Demanda (2017) apresenta os custos calculados para a promoção da mobilidade urbana e para a provisão dos equipamentos públicos comunitários, em cenários hipotéticos, com o intuito de demonstrar o impacto dos empreendimentos nos diferentes padrões de inserção urbana, bem como avaliar a demanda gerada pelo PMCMV e a instalação e funcionamento de equipamentos de educação, saúde, assistência social. Os cenários hipotéticos de inserção urbana são apresentados em três diferentes padrões, denominados cenários hipotéticos A, B e C; são simulações das realidades considerando a localização do empreendimento em relação ao perímetro urbano e a área urbana consolidada. (MCIDADES, 2017)

Na Figura 20 podemos identificar a localização hipotética dos empreendimentos conforme os cenários A, B e C. Cenário A refere-se aos empreendimentos localizados em área urbana consolidada, região essa que possui infraestrutura básica e oferta equipamentos e serviços públicos, capaz de certa forma absorver a demanda gerada pela implantação das moradias populares. O Cenário B, intermediário, refere-se aos empreendimentos localizados na borda da área urbana consolidada, nesse cenário os equipamentos e serviços públicos são insuficientes para atender a nova demanda, a demanda muitas vezes é absorvida pelos equipamentos públicos no entorno. Assim, necessitando que o poder público forneça a infraestrutura e serviços necessários, bem como a adequação e ampliação da capacidade do sistema viário e de abastecimento de água, luz e saneamento. Já o Cenário C localizam-se dentro do perímetro urbano, porém fora da área consolidada, distante do centro urbano. Nesse cenário não apresenta infraestrutura prévia,

equipamentos públicos e sem acesso de transporte coletivo, no entorno, se faz necessário a ampliação do sistema viário, do sistema de transporte público coletivo, rede de coleta de lixo, segurança pública e a construção de equipamentos públicos, como: escola, unidade de saúde, centro de assistência social. (MCIDADES, 2017)

[...] devido à diversidade de oferta e ao custo da terra nos centros urbanos. Geralmente, em áreas urbanas consolidadas, as glebas ou terrenos disponíveis tendem a ser de menor tamanho (Cenário A), o que inviabilizaria a implantação de empreendimentos com um maior número de unidades habitacionais. Já em áreas de expansão urbana, à borda da mancha urbana ou fora dela (ainda que inseridas no perímetro urbano – cenários B e C), os terrenos disponíveis costumam apresentar maior dimensão, comportando empreendimentos de porte médio e grande, porém sem a infraestrutura necessária para atender os novos moradores de forma satisfatória. A comparação entre os cenários hipotéticos busca apresentar as externalidades de cada padrão de inserção urbana, em termos de custos adicionais para o ente público local (gasto público), para as famílias beneficiadas (qualidade de vida individual) e para a cidade em geral (qualidade de vida urbana). (MCIDADES, 2017, p. 23)

Figura 20 - Localização dos empreendimentos de cada cenário (A, B e C)



Fonte: MCIDADES, 2017.

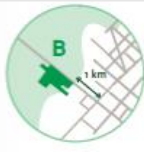
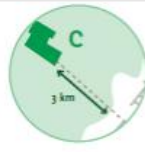
Na análise Maricato (2019) a habitação de interesse social em áreas centrais urbanas seria uma solução satisfatória apenas “nos marcos de uma política habitacional nacional que incluía a regulamentação do mercado e os programas subvencionados destinados àqueles que não têm acesso ao mercado privado” (MARICATO, 2013, p. 128). A questão habitacional deve ser tratada nos marcos de uma reestruturação urbana, considerando o papel das esferas municipais e estaduais, a autora salienta que os planos locais podem ser implementados sem que seja necessário esperar um plano da esfera federal, considerando os limites do poder local

em relação ao direito de propriedade e a regulamentação financeira do mercado residencial. “Não há solução para o problema habitacional sem interferir em aspectos fundamentais que embasam o poder na sociedade brasileira como o patrimonialismo e a captação das rendas imobiliárias.” (MARICATO, 2013, p. 129)

Se a moradia é um direito social assim como a mobilidade urbana, e essa deve ser assegurada aos cidadãos como forma de garantia a cidadania e mitigar as desigualdades sociais. Com a implantação dos empreendimentos do PMCMV deve considerar a garantia de acesso a cidade e integrar esses espaços e estabelecer estratégias para o desenvolvimento urbano. O transporte coletivo e a ampliação ou adequação das vias públicas fazem parte desse processo de implantação dos conjuntos habitacionais. Pois a acessibilidade e conectividade dos empreendimentos MCMV a rede viária local são formas de garantia ao direito à cidade, facilitando assim os deslocamentos e possibilitando o acesso as infraestruturas existentes.

Para compreender o impacto dos empreendimentos em relação ao gasto público, em relação a localização dos empreendimentos nos três cenários, em relação ao acesso viário ao empreendimento o relatório (2017) foca-se na conectividade das redes de infraestrutura urbana e comunitária com o entorno. Desta forma mensuram-se os custos estimados com a provisão de calçadas, pavimentação, ciclovia, iluminação pública, sinalização horizontal e vertical, saneamento básico, escoamento pluvial, entre outros.

Figura 21 - Custo de provisão de acesso viário ao empreendimento

			
	CENÁRIO A	CENÁRIO B	CENÁRIO C
SOLUÇÕES PARA A PROVISÃO DE ACESSO VIÁRIO AO EMPREENDIMENTO	Cenário hipotético onde o acesso viário atende aos Parâmetros Referenciais fixados pelo PMCMV e, portanto, não seriam necessárias melhorias viárias.	Cenário hipotético onde é necessária a execução de obras de ADEQUAÇÃO em 1 km da via de acesso.	Cenário hipotético onde é necessária a AMPLIAÇÃO de 3 km de via para a criação de acesso.
CUSTO UNITÁRIO (em milhões)	Sem custo adicional	R\$ 2,73/km	R\$ 2,28/km
CUSTO TOTAL (em milhões)	Sem custo adicional	R\$ 2,73	R\$ 6,83

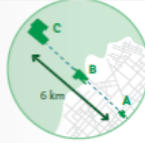
Fonte: MCIDADES, 2017.

Evidencia-se que as moradias construídas com maior inserção urbana apresentam economia para o ente público local, pois a contrapartida para viabilizar o acesso é menor ou não há custo adicional, cenário A. Quanto mais desconectado da

área urbana consolidada maior será o investimento em infraestrutura, essa de responsabilidade do governo local.

Esse fator se repete e reflete na provisão de transporte coletivo, quanto mais distante da área consolidada for o empreendimento maior é a necessidade de ampliação do conjunto de linhas de ônibus para atender a nova demanda. Para o cálculo foi utilizado dois parâmetros, a) deslocamento diário de duas pessoas por unidade habitacional – utilizando transporte público coletivo, b) capacidade de transporte – 72 passageiros por ônibus.

Figura 22 - Custo da ampliação necessária do transporte coletivo

			
	CENÁRIO A	CENÁRIO B	CENÁRIO C
EXTENSÃO E REFORÇO DE ITINERÁRIOS EXISTENTES	Os itinerários existentes atendem aos Parâmetros Referenciais fixados pelo PMCMV.	Os itinerários existentes não atendem aos Parâmetros Referenciais fixados pelo PMCMV. Necessária a extensão da linha e reforço da frota dos itinerários existentes.	
NÚMERO DE ÔNIBUS ADICIONAIS NECESSÁRIOS (UNIDADES) 	A frota existente atende aos Parâmetros Referenciais fixados pelo PMCMV.	10	29
CUSTO ADICIONAL DE OPERAÇÃO EM MILHÕES 	Sem custo adicional	R\$ 2,19 milhões/ano	R\$ 6,27 milhões/ano

Fonte: MCIDADES, 2017.

Ressaltamos que os empreendimentos do PMCMV impactam diretamente na organização do espaço urbano, e que esse impacto gera custos adicionais aos municípios e estados. O cenário A em área já consolidada seria uma alternativa plausível para a efetivação dos direitos sociais. Como discutimos nos capítulos anteriores o custo da terra urbanizada e a lógica de mercado em torno desse espaço acaba dificultando a inserção de empreendimentos populares, e considerando a escassez de terrenos aptos a acomodar os empreendimentos de grande escala, o cenário A seria destinado aos empreendimentos de pequeno porte.

Considerando que as famílias urbanas brasileiras gastam em média 17,9% da renda familiar com transporte, segundo os dados do POF 2017-2018, sendo que as despesas com alimentação, habitação e transporte correspondem a 72,2% da renda média mensal. (IBGE, 2019)

Um “aspecto importante da interação entre crescimento urbano e mobilidade é a forma excludente como as cidades crescem, com a ocupação das áreas mais

periféricas pelos mais pobres.” (CARVALHO, 2016, p. 9). À medida que o perímetro urbano se expande acarreta o custo do transporte público, considerando as distâncias percorridas, outro aspecto seria a formação de cidades dormitórios das novas moradias periféricas, que reduzem a rotatividade do uso do transporte público. (CARVALHO, 2016)

Vale ressaltar os desafios enfrentados pelos governantes na implantação das políticas habitacionais populares. Como o preço da terra é muito mais baixo nas regiões distantes dos centros comerciais, as políticas habitacionais, em geral, reforçam o imobilismo dos mais pobres e a formação de cidades dormitórios, pressionando cada vez mais o custo global do transporte. (CARVALHO, 2016, p. 10)

Carvalho (2016) avalia que o maior desafio urbano é a implementação dos empreendimentos populares próximos as áreas já consolidadas e a distribuição das atividades econômicas pelo território. Se faz necessário utilização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, e a promoção de políticas de estímulo à ocupação de áreas próximas aos empregos por exemplo e fomento de medidas de ocupação e adensamento em áreas subutilizadas ou sem utilização, atenuando a especulação imobiliária.

Outro aspecto importante na implantação dos empreendimentos PMCMV é a provisão de equipamentos comunitários, com o intuito de elevar a qualidade e abrangência desses serviços. As demandas por saúde, educação e assistência social entre outras, necessitam da implantação de equipamentos que venham a suprir essas necessidades, sendo objeto de contrapartidas através da esfera estadual ou federal, financiadas pelas políticas setoriais. No entanto, o poder público local é responsável pela operacionalização e manutenção dos equipamentos, ressalta-se que o diagnóstico de demanda elaborado e os compromissos assumidos em Matriz de Responsabilidade tem o impacto de seus custos raramente incluído no planejamento das despesas públicas locais a priori. (MCIDADES, 2017)

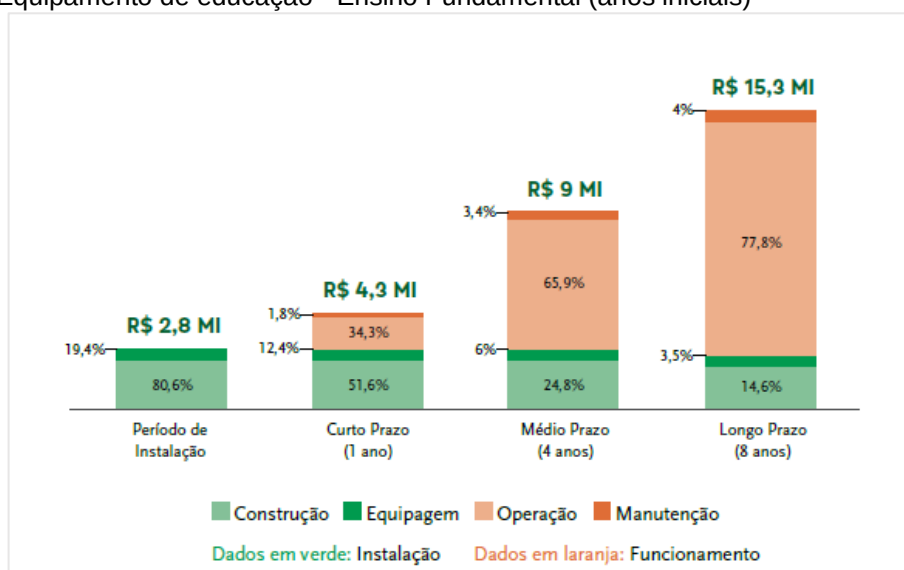
Os gastos futuros com pessoal, por exemplo, também devem ser considerados pelo GAAE nos momentos de diagnóstico e de pactuação de responsabilidades. Este tipo de despesa representa um dos principais componentes do gasto de todo o setor público brasileiro. Em função disso, recebe atenção especial por parte da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que estabelece seus tetos máximos como mecanismo para um maior controle das contas públicas. (MCIDADES, 2017, p.46)

Desta forma, o poder público municipal deveria avaliar os futuros empreendimentos habitacionais considerando a sua inserção urbana menos onerosa

para a municipalidade. A escolha das áreas para a inserção dos empreendimentos MCMV, levando em consideração a estrutura de equipamentos urbanos já existentes nessas localidades, assim diminuindo o impacto financeiro para o poder público local. (MCIDADES, 2017)

Na Figura 23 podemos analisar os gastos públicos na implantação de uma escola de ensino fundamental (anos iniciais) a curto, médio e longo prazo. Considerando que o Governo estadual e Federal é responsável pelas fases de construção e equipagem, os gastos com operação e manutenção ficam sob a responsabilidade da esfera local. Os custos para implantação de escolas de educação infantil, ensino fundamental (anos finais) é semelhante.

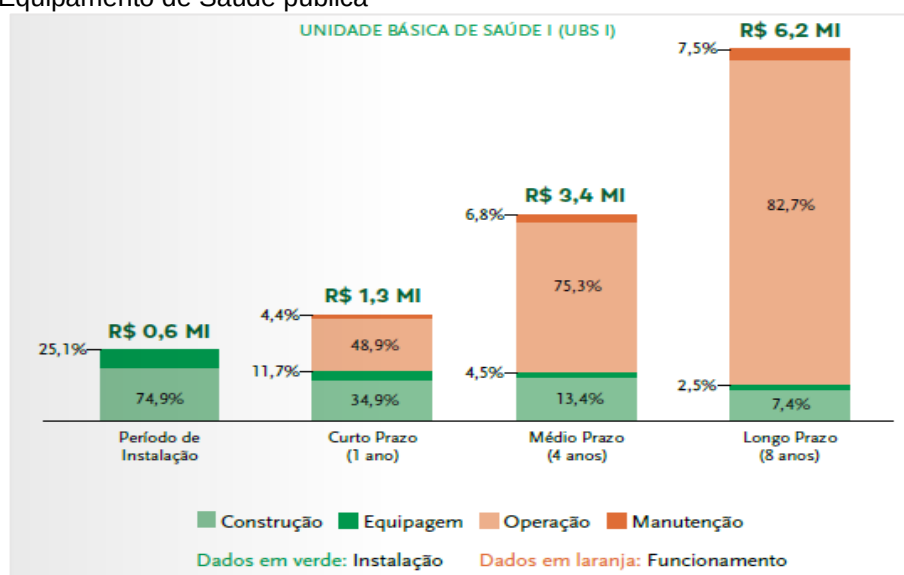
Figura 23 - Equipamento de educação - Ensino Fundamental (anos iniciais)



Fonte: MCIDADES, 2017.

O elevado custo de funcionamento dos equipamentos públicos demonstra a necessidade de se pensar as políticas habitacionais com a maior inserção urbana possível, pois as adequações impactam diretamente nos gastos municipais, como podemos analisar nos equipamentos de saúde pública na Figura 24 e de proteção social na Figura 25.

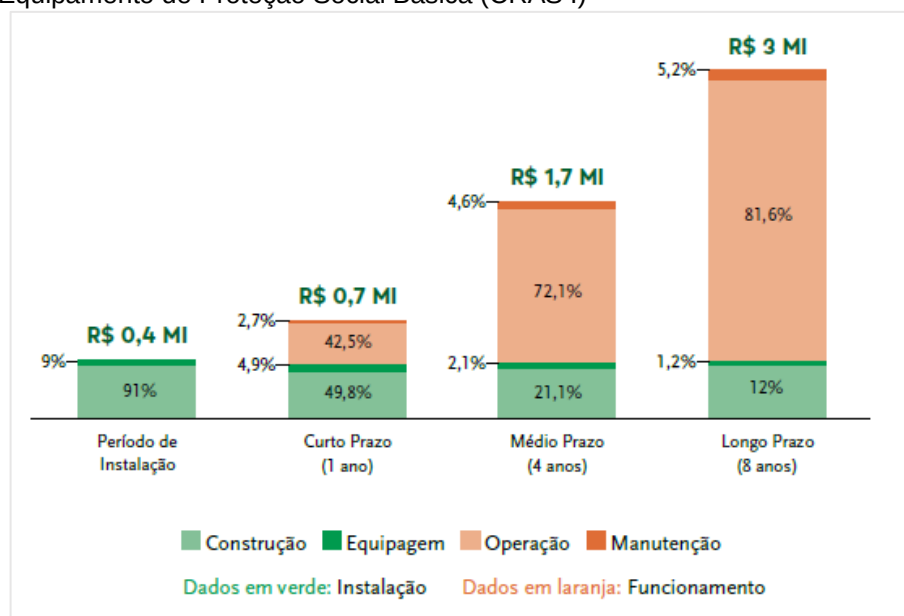
Figura 24 - Equipamento de Saúde pública



Fonte: MCIDADES, 2017.

Enfatiza-se que as famílias atendidas pelos empreendimentos não representam uma demanda nova ao sistema, tendo em vista que essas possivelmente eram atendidas nos equipamentos públicos próximos a moradias originais, que se tornam demanda na inserção dessas famílias em empreendimentos periféricos e em áreas sem infraestrutura. (MCIDADES, 2017)

Figura 25 - Equipamento de Proteção Social Básica (CRAS I)



Fonte: MCIDADES, 2017.

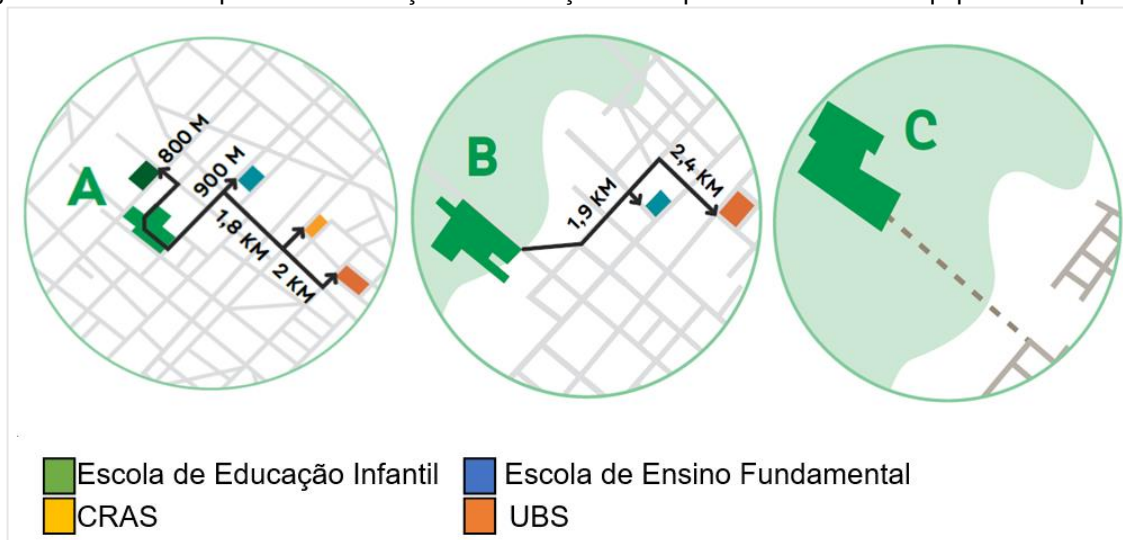
Quando se analisa a implantação dos empreendimentos habitacionais nos diferentes cenários de inserção urbana demonstrada na Figura 26 observa-se que o

acesso aos equipamentos de educação, saúde e proteção social se dão de forma desigual, no cenário A - a demanda é absorvida pelos equipamentos já existentes no entorno, sem a necessidade previa de contrapartida dos entes federados. No cenário B - algumas demandas são absorvidas pelo entorno, surge a necessidade de provisão de novas estruturas e ampliação das existentes. Já no cenário C como não há equipamentos públicos, nesse caso há a necessidade de atendimento integral da demanda, o que torna a contrapartida onerosa.

Um empreendimento inserido em condições similares às do Cenário B representa um custo adicional para o ente público local de R\$ 28,31 milhões em longo prazo quando comparado ao Cenário A.

Um empreendimento inserido em condições similares às do Cenário C representa um custo adicional para o ente público local de R\$ 106,63 milhões e de R\$ 78,32 milhões em longo prazo em relação aos Cenários A e B, respectivamente. (MCIDADES, 2017, p.58)

Figura 26 - Cenário hipotético em relação a localização do empreendimento e os equipamentos públicos



Fonte: MCIDADES, 2017.

Segundo Cardoso e Aragão (2013) no desdobramento do programa pode-se identificar algumas ações mal equacionadas, os autores identificam 8 pontos críticos como:

1. A ausência de articulação do PMCMV com a política urbana;
2. Perda do controle social na implementação do programa e a falta de aderência ao SNHIS;
3. Dificuldade no enfrentamento da questão fundiária e a ausência de instrumentos efetivos;
4. As concessões cedidas ao setor privado;
5. A localização inadequada dos novos empreendimentos;

6. Empreendimentos com baixo padrão arquitetônico e construtivo;
7. Elevado número de unidades por empreendimento;
8. Distribuição desigual de recursos devido ao modelo institucional.

Diante da complexidade da Política Habitacional, ressalta-se que o programa desde sua efetivação apresenta contradições que se articulam entre si, sendo elas, 1) a contraposição entre o estímulo à economia focando o combate à crise e o enfrentamento ao déficit habitacional; 2) A efetivação da produção habitacional pelo setor privado renegando outras formas de produção pública ou de autogestão. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013)

As cidades brasileiras passam por uma transformação significativa com a dinamização do setor da construção civil, com a efetivação do PMCMV e a construção de novas unidades habitacionais. O próximo capítulo trará essa efetivação em cidades médias do estado do Paraná: Cascavel, Londrina, Maringá, com enfoque em Ponta Grossa.

3.3 FINANCEIRIZAÇÃO E O ACESSO A MORADIA

A financeirização da moradia é o processo no qual a moradia torna-se produto de consumo e o momento da valorização contratual e hipotecária, o acesso a moradia nesse sentido se faz através de crédito imobiliário/ hipotecário em uma sociedade capitalista e democrática. A financeirização da moradia é uma ação recorrente em países que compõe a União Europeia, Estados Unidos da América, Brasil, entre outros. Composto o embate constante entre o valor de uso e o valor de troca da moradia.

Rolnik (2015) em seu livro “Guerra dos lugares” dedicou espaço de discussão sobre a financeirização e como esse contexto influenciou as políticas habitacionais e fez como que a habitação se tornasse foco na financeirização e na aplicação dos capitais, interligando a moradia e o complexo financeiro imobiliário.

Na Europa e na América do Norte quando os reformadores sociais (*social reformers*) identificaram a condição de pobreza na maioria da população urbana, os governos começaram a adotar medidas de assistência habitacional e prover habitações. Estima-se que, no período de 1945 e 1981, o Reino Unido e a Irlanda do Norte produziram 5,5 milhões de unidades habitacionais. (ROLNIK, 2015)

No período pós guerra, principalmente entre 1950 e 1960, a oferta pública de habitação compôs os eixos de uma política de bem-estar social na Europa, política essa que garantiu o desenvolvimento econômico de décadas, através no fornecimento de capital e trabalho. (ROLNIK, 2015)

Considerando a provisão de habitação social, Rolnik (2015) classifica os países europeus em três grupos: 1) Espanha, Grécia e Portugal – nesses países prevaleceu a autoconstrução e autopromoção da moradia, sendo quase inexistente a produção de um estoque público ou semipúblico de habitação social; 2) Alemanha, Bélgica, Itália e Irlanda – a produção de habitação social não se caracteriza como significativa; 3) Áustria, Dinamarca, Finlândia, Holanda, França, Reino Unido, Suécia, República Tcheca e Polônia – se destacam com estoque habitacional social ainda hoje, sendo que juntos representam quase 80% de toda moradia social produzida na Europa. O estoque público ou semipúblico é normalmente destinado a locação, e em alguns países a habitação é ofertada em forma de financiamento.

Nesse contexto internacional podemos citar HAFFNER (2009) que aborda em seu levantamento doze países da UE, os quais ele classifica em três grupos de acordo com o tamanho do setor com base na habitação social (Tabela 5). No primeiro grupo, a habitação social representa mais de 20% do estoque habitacional em geral. Os Países Baixos, com 32% das moradias são identificadas como aluguel social, a Áustria e a Escócia possuem 24% do estoque em habitações sociais.

Tabela 5 – Panorama dos Países da EU enquanto provisão habitacional

Grupo	País	Nº de Moradias (x 1000)	Habitações Sociais (%)	Varição em relação à década anterior (%)	Aluguel Privado (%)	Ocupação do Proprietário (%)	Outros (%)
Alto	Países Baixos	2300	32	-4	9	59	
	Escócia	595	24	-6	12	64	
	Áustria	880	24	+1	16	50	10
Médio	Dinamarca	541	19	+1	17	49	18
	Suécia	795	18	-3	19	41	22
	Inglaterra	4045	18	-2	18	64	
	França	4472	16	-1	21	58	5
Baixo	Irlanda	144	9	+1	19	70	3
	República Tcheca	312	8	-9	10	65	18
	Alemanha	1000	5	-3	49	46	
	Hungria	117	3	-1	4 – 8	88-92	1
	Espanha	307	2	+1	11	85	2

Fonte: HAFFNER et al., 2009.

O segundo conjunto composto por Dinamarca, Suécia, Inglaterra e França possui um pouco menos de 20% do número de moradias destinado ao setor social. O terceiro grupo formado por cinco países que têm menos de 10% da habitação social são: Irlanda, República Tcheca, Alemanha, Espanha e Hungria.

Os menores percentuais são apresentados por Espanha e Hungria, com apenas 2% e 4%. Espanha, porque a habitação historicamente social foi fornecida sob a forma de ocupação do proprietário em vez de aluguel, e a Hungria por causa da massiva privatização de habitação estatal após a queda do comunismo. Apresentamos os dados da Alemanha, 5% do total de moradias é qualificado como habitação social, com ressalvas, pois esse percentual representa apenas a parte do estoque ainda sob restrições legais em relação ao aluguel e ao acesso. Mais de 5% são de propriedade de proprietários (principalmente públicos) que o operam como se fosse uma habitação social. (SCANLON et al. 2014)

Nos Países Baixos, toda habitação social é fornecida por associações de habitação, mas a regulamentação de aluguel aplica-se a todas as propriedades, privadas ou sociais, de modo que todas as rendas são reguladas centralmente em

propriedades que estão determinadas a ter pontos de qualidade que equivalem a um aluguel de 700 euros ou menos. Na Suécia, todas as propriedades de aluguel são reguladas e os valores são definidos por negociação entre proprietários e a federação de inquilinos.

Em geral, os países do 1º e 2º grupos (alto / médio) de habitação social pertencem ao conjunto de Estados de bem-estar europeus relativamente ricos. Os que estão no 3º grupo (baixo) tradicionalmente colocaram ênfase muito maior na ocupação do proprietário (Espanha, Irlanda) ou são ex-países comunistas que privatizaram ou restituíram habitação estatal ou social após a queda do comunismo (Hungria, República Tcheca). Este é um padrão que foi replicado na maioria das economias de transição (HEGEDUS et al. 2014). A Alemanha é a exceção neste grupo - na maioria dos outros contextos, a Alemanha é vista como um dos Estados de bem-estar do norte da Europa, mas sua abordagem para a habitação social difere radicalmente da dos vizinhos, pois é fornecida através de subsídios de prazo-limite principalmente para proprietários privados (DROSTE; KNORR-SIEDOW 2014)

A produção de estoques públicos de moradia na Europa se deu principalmente no final da década de 1960 e início de 1970, quando as condições político-econômicas que motivaram o seu início começam a desmanchar-se. Com a crise econômica e financeira inicia-se um período de recessão econômica, a qual repensa o papel do Estado de provedor de habitação para facilitador, com um novo objetivo de abrir espaço e apoiar o crescimento do mercado privado. (ROLNIK, 2015), ideia reforçada pelo Banco Mundial no documento *“Housing: Enabling Markets to Work”*, 1993, em que “os governos devem ser incentivados a adotar políticas para permitir que o mercado habitacional possa funcionar [...] e evitar distorcê-lo.” (ROLNIK, 2015, p.36)

“Esse novo papel consiste na criação de condições, instituições e modelos de regulação destinados a promover sistemas financeiros habitacionais que viabilizem a compra da casa própria.” (ROLNIK, 2015, p.37)

A estratégia de alguns países foi a venda dos estoques públicos de habitação sociais a seus moradores, com o intuito de reduzir o gasto público e consequentemente aumentar a propriedade privada. Esse processo foi baseado na ideia de que a propriedade pública estaria ligada a estigmatização, pobreza e marginalidade. A venda desse estoque habitacional dá-se de diversas formas: venda direta para seus moradores – política do direito de compra; transferência desses

imóveis a organizações sem fins lucrativos; em alguns casos para empresas privadas; ou políticas que facilitaram a constituição de um mercado de compra de moradias e reformas na legislação de locação. A maior parte dos países propiciou a mercantilização da moradia através de incentivos fiscais e subsídios, favorecendo a compra da casa própria. (ROLNIK, 2015)

Fenômeno esse que ocorreu nos países ex-socialistas e comunistas ao longo da década de 1990, período marcado por políticas de privatização da habitação pública, através de programas de direito de compra, resultaram na quase completa erradicação do estoque habitacional público.

Mesmo onde a privatização do estoque público não ocorreu de forma drástica, a transferência ideológica da responsabilidade por promover habitação para o mercado foi hegemônica, e o paradigma da “casa própria” transformou-se em modelo praticamente único de política habitacional. Esse processo eclipsou outras formas de posse bem estabelecidas, tais como habitação para aluguel (pública e privada) e algumas formas de propriedade cooperativa e coletiva. (ROLNIK, 2015, p.38)

Sob a atual perspectiva, houve um aumento significativo de proprietários privados, na Alemanha e Suíça cerca de 83,2% são proprietários, sendo que na Espanha e Irlanda esse percentual é de 81,4%. “O uso da casa própria como estoque de riqueza, sua valorização ao longo do tempo e possibilidade de monetização funcionaram na prática como substituto potencial dos sistemas públicos de pensão e aposentadoria.” (ROLNIK, 2015, p .38)

Desta forma, a condição para que a moradia suprisse esse papel de investimento se fez necessário o aumento contínuo do preço dos imóveis. Estima-se que na Irlanda o preço médio para aquisição de um imóvel, entre 1997 e 2004, subiu 187%, seguido pela Espanha 149%, Reino Unido 139% e 65% nos Estados Unidos. A elevação dos preços gera maior riqueza para seus proprietários. (ROLNIK, 2015)

Com o avanço do financiamento imobiliário para aquisição da casa própria e da ascensão do mercado global de capitais respalda-se o endividamento privado, efetivando a conexão entre vida privada dos indivíduos e o processo global de extração de renda e especulação. Impactando na dimensão vivida, surgem indivíduos com vidas hipotecadas ou uma geração de endividados, que muitas vezes sujeitam a própria vida ao serviço da dívida como reflexo da centralização dos fluxos de capital sobre os imóveis residenciais. (ROLNIK, 2015)

Com a aquisição da moradia, o trabalhador adquire uma dívida, a qual exigirá a venda de sua força de trabalho a longo prazo para a efetivação do pagamento.

“Contudo, o montante que paga, em longo prazo, serviria para adquirir não uma, mas duas, três, quatro ou mais casas, a depender da taxa de juros e lucros do capitalista que acompanha a especulação do mercado imobiliário.” (SUAVE, et al. 2019, p.130)

No Brasil o fenômeno de financeirização da moradia e do solo urbano se intensificam nas décadas de 1980 e 1990 e no novo milênio, num contexto de redemocratização política, estagnação econômica e retomada do desenvolvimento. Período que abrange a construção do Estado de Direitos, no qual o acesso à moradia adequada e o direito à cidade constituem como peças importantes, não obstante o país avança a agenda neoliberal e integrasse a hegemonia dos circuitos globalizados do capital e das finanças. (ROLNIK, 2015)

Com o objetivo da retomada econômica e de superar as décadas de estagnação ou recessão o PIB brasileiro cresceu a uma taxa anual de 3,27% no período de 1999 a 2009, houve também política de reajuste nominal no salário-mínimo de 155%, intensificando assim a política econômica de expansão do mercado interno. Políticas sociais são implementadas e direcionadas às famílias em situação de vulnerabilidade, como por exemplo programas de transferência de renda, como o bolsa família e ações sociais direcionadas ao empreendedorismo. Ampliando assim a renda média das famílias situadas na base da pirâmide social. (ROLNIK, 2015)

Os bancos e os fundos públicos são fundamentais no processo de provisão de crédito e recursos dos investimentos públicos e privados, nesse sentido podemos citar dois programas – o Programa de Aceleração do crescimento (PAC) que promoveu investimentos nas áreas de saneamento, infraestrutura, urbanização e o Programa Minha Casa Minha Vida que ampliou os subsídios públicos destinados à construção de novas unidades habitacionais. Estima-se que no período de 2003 e 2009 os financiamentos à pessoa física quadruplicou, o financiamento para habitação era 25,7 bilhões em 2004 passou para 80 bilhões em 2009. (ROLNIK, 2015)

“A expansão e a maior disponibilidade de subsídios públicos ao crédito para a produção habitacional, associados ao crescimento da economia, têm provocado um dos maiores ciclos de crescimento do setor imobiliário nas cidades” (ROLNIK, 2015, p.265) Criando o que a autora define como a “nova geografia da pobreza” pois destina lugares aos pobres no espaço urbano num contexto heterogêneo e complexo.

As autoras ELOY; COSTA; ROSSETTO (2013) destacam a importância dos subsídios para o acesso à moradia no Brasil, pensar a política habitacional para além de pronta resposta ao déficit, como as políticas habitacionais irão enfrentar as novas

demandas demográficas, a construção de novas unidades e a reposição de unidades habitacionais obsoletas ou inadequadas.

O subsídio habitacional torna-se estratégia fundamental na política habitacional, pois sem esse subsídio estima-se que quase a totalidade do déficit acumulado e parte da futura projeção permaneceriam sem acesso à moradia digna. O subsídio amplia a demanda potencial de famílias com capacidade financeira de adquirir um imóvel via crédito imobiliário. (ELOY; COSTA; ROSSETTO, 2013)

No estudo de ELOY; COSTA; ROSSETTO (2013) apresentam-se 3 possíveis cenários de acesso ao crédito imobiliário com base nos dados apresentados na PNAD 2011 e no cálculo da renda mensal das famílias brasileiras pelo INPC 2013, para essa simulação utilizaram-se as características de todas as famílias brasileiras e não apenas as que compõe o déficit habitacional. As autoras consideraram os seguintes parâmetros: taxa de juro; comprometimento de renda familiar; valor do subsídio direto ou indireto; MIP (morte ou invalidez permanente); DFI (danos físicos ao imóvel); taxa administrativa e prazo de financiamento. Parâmetros esses que serão dispostos na Tabela 6 a seguir conforme a modalidade de financiamento com ou sem a presença de subsídios.

Tabela 6 – Parâmetros referentes a simulação de financiamento pelo Mercado, FGTS e PMCMV

(continua)

	Simulação 1 MERCADO	Simulação 2 FGTS com taxa de 7,16% unificada, sem os subsídios da Resolução 460	Simulação 3 PMCMV
Taxa de juros anual efetiva	10,2%	7,4%	de 5,116% a 7,4%
Comprometimento de Renda Familiar	30%	30%	30%
Subsídios indiretos	ZERO	redução de taxas de juros	redução da taxa de juros
Subsídios diretos	ZERO	ZERO	decrecendo de R\$ 25mil para rendas de até R\$ 1.600,00 para R\$ 2.113,00 para rendas de até R\$ 3.275,00
MIP	0,033% sobre o VF/Saldo devedor	0,033% sobre o VF/Saldo devedor	ZERO

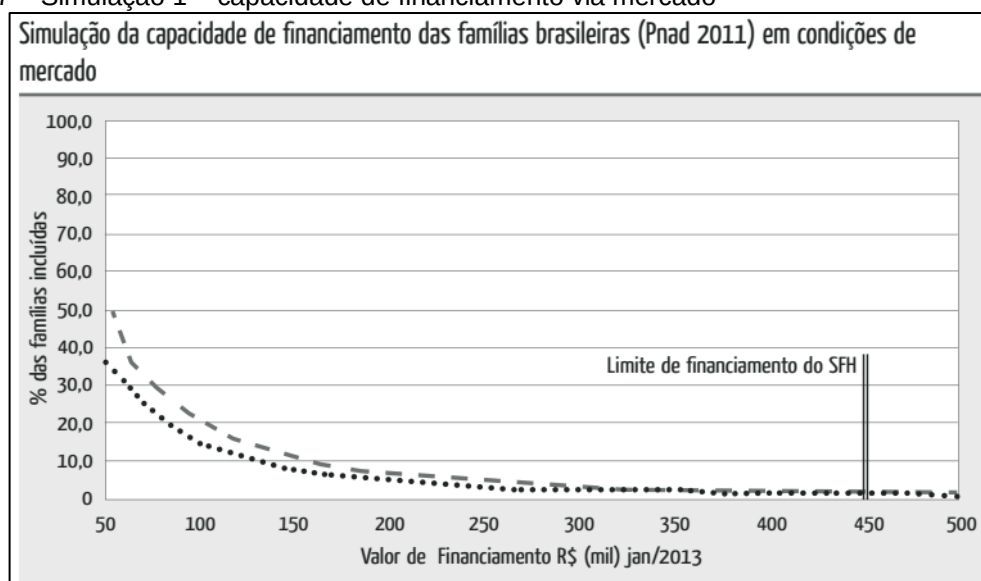
(conclusão)

	Simulação 1 MERCADO	Simulação 2 FGTS com taxa de 7,16% unificada, sem os subsídios da Resolução 460	Simulação 3 PMCMV
DFI	0,007% sobre o valor da garantia	0,007% sobre o valor da garantia	ZERO
Taxa de Administração	R\$ 25,00 acrescida à prestação mensal	R\$ 25,00 acrescida à prestação mensal	ZERO
Prazo	360 meses	360 meses	360 meses

Fonte: ELOY; COSTA; ROSSETTO, 2013 (Adaptado)

A Figura 27 apresenta a realidade da capacidade de compra das famílias brasileiras na primeira simulação, condição estrita de mercado, com taxa de juros de 10,2% e sem subsídios demonstra que apenas 48,5% das famílias conseguem financiar um valor de R\$ 50 mil pelo Sistema Price, para financiamentos de R\$ 100 mil esse percentual reduz para cerca de 21,2% das famílias. Ressaltando que seria necessário a capacidade prévia de poupar das famílias, pois seria necessário completar o valor do financiamento. Quanto mais elevada a taxa de juros menor é a estimativa de famílias aptas a arcar com os referidos financiamentos. (ELOY; COSTA; ROSSETTO, 2013)

Figura 27 – Simulação 1 – capacidade de financiamento via mercado

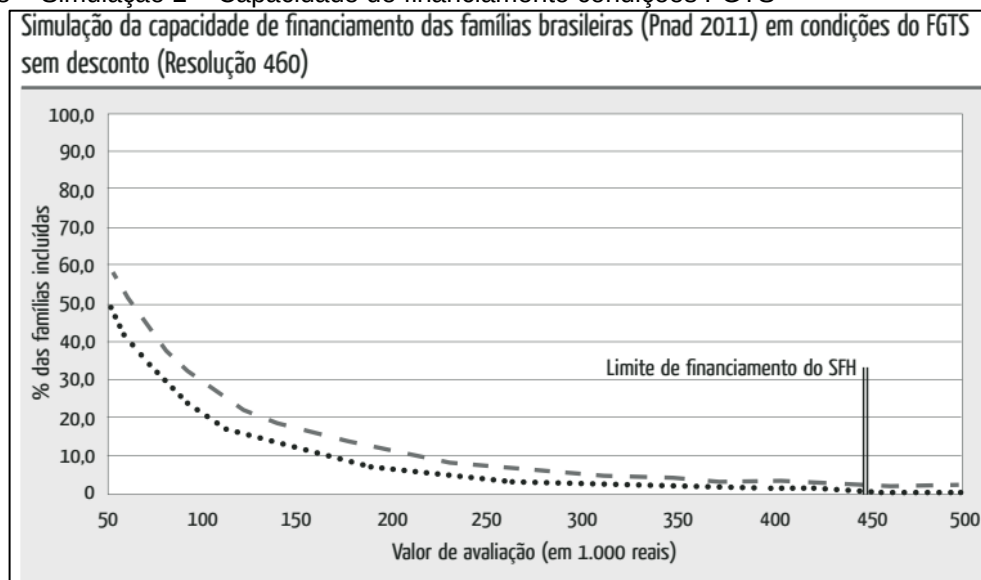


Fonte: ELOY; COSTA; ROSSETTO, 2013.

No próximo cenário representado pela Figura 28 na qual a taxa de juros do FGTS seria de 7,4% a.a, porém ainda sem a possibilidade de subsídios diretos, há

um claro aumento de famílias aptas a financiar R\$ 50 mil, 58,4% das famílias e 33% das famílias poderiam acessar financiamentos de até R\$ 100 mil. “Não obstante, a maior inclusão obtida em relação às condições estritas de mercado, ainda muitas famílias ficam impossibilitadas de adquirir financiamentos que lhes permitam adquirir um imóvel no Brasil.” (ELOY; COSTA; ROSSETTO, 2013, p. 342)

Figura 28 – Simulação 2 – Capacidade de financiamento condições FGTS

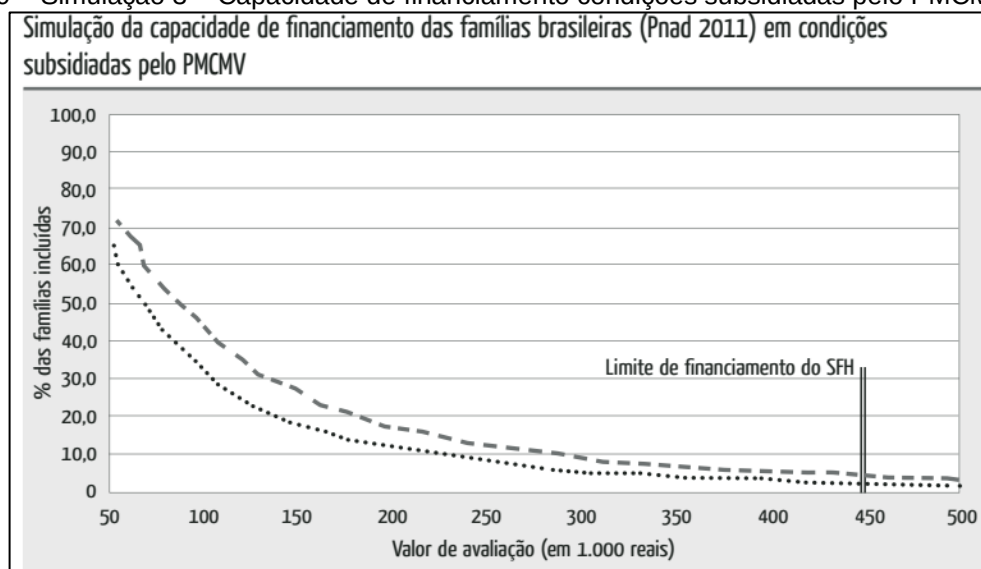


Fonte: ELOY; COSTA; ROSSETTO, 2013.

Já na simulação 3, realizada pelas autoras ELOY; COSTA; ROSSETTO (2013), representada pela Figura 29 a qual se destina a compreender a capacidade de financiamento das famílias brasileiras no contexto do Programa Minha Casa Minha Vida e os subsídios originários desse programa. Nesse cenário o percentual de famílias sobe para 72,7% pra um financiamento de R\$ 50 mil e quase 43,4% num financiamento de R\$100 mil.

Os subsídios indiretos incluem a redução dos juros, além da cobertura da taxa administrativa, do MIP e do DPI. “Dessa simulação é possível observar que mesmo em condições tão facilitadas, um percentual significativo de famílias – 26,3% – ainda não consegue contrair um financiamento de 50 mil reais para pagar em 30 anos.” (ELOY; COSTA; ROSSETTO, 2013, p. 342)

Figura 29 – Simulação 3 – Capacidade de financiamento condições subsidiadas pelo PMCMV



Fonte: ELOY; COSTA; ROSSETTO, 2013.

O que fica claro nos apontamentos feitos pelas autoras ELOY; COSTA; ROSSETTO (2013) que mesmo com o financiamento subsidiado, seja subsídios diretos ou indiretos, ainda não é capaz de solucionar a questão habitacional na realidade brasileira, esse tipo de ação não deve ser a única forma de acesso à moradia.

Isso significa, como já admitia o Planhab, que abaixo de determinada faixa de renda, estimada em torno de dois salários-mínimos, variando conforme a composição familiar e o estágio da vida, o acesso à moradia por meio da aquisição financiada, mesmo subsidiada, é inviável. O subsídio exclusivamente atrelado ao financiamento não é capaz de promover a universalização do acesso. (ELOY; COSTA; ROSSETTO, 2013, p. 342)

Rolnik (2015) ressalta que mesmo com os avanços do Estatuto da Cidade e da extensão do direito à cidade, a cidade urbana ainda se desenvolve nos moldes de um modelo predatório, patrimonialista e discriminatório, que acentua a atual crise urbana.

A construção dos Conjuntos Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida demandou terra urbana, ampliaram o poder de compra dos agentes imobiliários, capitalizando o crédito de investimento imobiliário e a alta dos preços das propriedades imobiliárias. Mesmo com o investimento na Política Habitacional através do PMCMV no período de 2003 a 2016, no qual 3,6 milhões de famílias foram beneficiadas, esse processo desencadeou a ampliação do capital. (BASTOS, 2012)

A ampliação do capital e a busca por terra urbanizada, expandiu atividades especulativas sob as terras urbanas, gerando disparada nos preços da terra

urbanizada e das construções, encarecendo a vida urbana e ao menos tempo remunerando os capitalistas. (BASTOS, 2012)

Conforme Bastos (2018) o efeito da ampliação do sistema de crédito é seguido pelo aumento dos preços imobiliários, desenvolvendo assim outros embates sociais pelo espaço, como a segregação, a periferação, a verticalização, ônus a infraestrutura pública.

Na análise do autor Arcary (2011) o PMCMV foi gestado na premissa da financeirização da economia capitalista, que contribuiu para o endividamento dos trabalhadores, do setor público e empresarial, impulsionado pelos capitais destinados ao setor produtivo.

Nesse sentido, o maior beneficiado com esse tipo de “programa social” é o próprio capitalista, que tem uma legislação favorável para explorar o trabalhador no ramo da construção civil com a extração direta da mais-valia, e depois com a venda do imóvel/mercadoria com base na relação crédito/juros que se valoriza ficticiamente. Em suma, os ganhos dos capitalistas ocorrem não somente pela exploração do tempo de trabalho empreendido, mas também pelas especulações do mercado imobiliário no contexto do capital financeiro. (SUAVE, et al. 2019, p.130)

Esse padrão estabelecido consolida a desigualdade, a elevação dos preços das terras, constitui cidades fragmentadas e moradias em áreas com baixa infraestrutura. Estudar a dinâmica urbana brasileira requer uma análise profunda, que deve abarcar o contexto histórico em que as cidades brasileiras se desenvolveram, as questões políticas, econômicas e sociais, considerando o papel e os interesses privados da construção do espaço urbano e a imposição da economia global. Considerando o produto histórico relacionado ao processo de exclusão socioespacial.

A moradia não pode ser analisada desvinculada ao contexto de desigualdades e problemas urbanos. A partir da CF/88 novos desdobramentos são feitos, como o direito à moradia, no entanto o impacto do Neoliberalismo na Política Habitacional com o desmonte das políticas públicas, com foco na formação de mão de obra para o mercado e descontinuidade dos programas e a fragilidade de acesso a moradia, na qual a garantia de acesso a moradia muitas vezes está ligada ao financiamento por parte do poder público, pois as famílias não conseguem resolver o problema habitacional por conta própria.

4 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: APROXIMAÇÕES AS CIDADES MÉDIAS DO PARANÁ

Com a CF/88 e a descentralização de tomada de decisão os estados e municípios ganham autonomia jurídica, política e financeira e assumem o papel de executor da política urbana, o que resultou numa mudança na formulação de políticas públicas de desenvolvimento urbano. As cidades médias têm ganho protagonismo na dinâmica econômica e espacial no Brasil desde a década de 1970 e 1980 e executam a função de núcleo estratégico da rede urbana. (MOTTA; MATA, 2009, 2008)

As diretrizes da política urbana nacional foram estabelecidas a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1975-1979) e dentre seus objetivos estabeleceu-se a estruturação da rede urbana, considerando a eficácia das cidades na gestão e a elevação dos padrões de qualidade de vida, são implementadas as regiões metropolitanas e a definição de suas funções a serem exercidas enquanto metrópoles nacionais e regionais, ocorre também a criação de polos secundários – referentes as cidades médias. (MOTTA; MATA, 2008)

Com o III PND (1980-1985) as redes de cidades são protagonizadas no âmbito do desenvolvimento brasileiro, tanto a nível nacional quanto local. Com foco na descentralização e expansão voltada ao interior, as cidades médias e as regiões metropolitanas tornam-se peça-chave e estratégica na redistribuição das atividades econômicas e reorganização espacial. Por meio da aplicação de um sistema de cidades e do aumento da qualidade de vida, através de melhorias habitacionais, saneamento básico e transporte público. (MOTTA; MATA, 2008)

No que tange a instituição de Diretrizes Gerais de Desenvolvimento Urbano e os Plano Nacionais e Regionais de Ordenação do Território são atribuições direcionadas à União a partir da CF/88, o governo federal torna-se responsável pela elaboração de programas e projetos urbanos para todo território nacional. As ações de nível federal devem estar em consonância com as políticas estaduais e municipais de desenvolvimento urbano, abrangendo as intervenções no espaço urbano tanto pública quanto privada. (MOTTA; MATA, 2008)

Os autores Motta e Mata (2008) destacam a dificuldade de um conceito de cidade média, e que esse pode estar ligado aos objetivos de políticas públicas específicas. Os autores indicam alguns critérios utilizados: a) Tamanho demográfico: refere-se as cidades com tamanho populacional entre 100 mil até 500 mil habitantes;

b) Localização e relevância de sua função na rede urbana: nesse caso não considera apenas o tamanho demográfico e sim as características do município perante o sistema urbano regional. Sendo assim podemos identificar na realidade brasileira municípios com população de 50 mil até 100 mil desempenhando a função de cidade média em programas urbanos.

A importância das cidades médias reside no fato de que elas possuem uma dinâmica econômica e demográfica próprias, permitindo atender às expectativas de empreendedores e cidadãos, manifestados na qualidade de equipamentos urbanos e na prestação de serviços públicos, evitando as deseconomias das grandes cidades e metrópoles. Dessa forma, as cidades médias se revelam como locais privilegiados pela oferta de serviços qualificados e bem-estar que oferecem. (MOTTA; MATA, 2008, p. 34)

Cabe destacar a importância das cidades médias perante a economia nacional, pois essas cidades apresentaram maior crescimento do que outras cidades, tanto em relação ao PIB (produto interno bruto) quanto em relação a taxa de urbanização.

Como as cidades médias foram aquelas que apresentaram maior taxa de urbanização, então é esperado que tal grupo de cidades apresente crescimento mais elevado das atividades "urbanas" (setores secundário e terciário) em detrimento do desenvolvimento de atividades tradicionalmente agropecuárias. Neste caso, haveria menor participação das atividades relacionadas ao setor agropecuário e uma queda do PIB agropecuário. (MOTTA; MATA, 2009, p. 1)

Parte-se da compreensão de Spósito (2010) que as cidades médias são aquelas que desempenham a função de ligação no contexto dos sistemas urbanos simples e complexos, o que de certa forma as diferenciam das cidades de porte médio, essas classificadas pelo tamanho demográfico. "As cidades médias desempenham papéis de intermediação entre as cidades pequenas e as cidades grandes e metropolitanas, no âmbito de uma mesma rede urbana." (SPÓSITO, 2010, p. 52). As cidades médias ganham destaque na sua função regional.

Corrêa (2007) destaca que ao compreendermos as relações entre tamanho, função e espaço intraurbano, buscamos a significação do tamanho demográfico que representa o contexto regional de renda e padrão cultural, o grau de economia, a atuação da cidade no contexto regional, bem como o grau de desenvolvimento de funções urbanas ou atividades básicas e não básicas voltadas ao consumo da própria cidade. A partir desse contexto é possível determinar a cidade pequena, média e grande e a metropolitana.

O tamanho demográfico se interrelaciona com as características do espaço intraurbano, num contexto cultural, socioeconômico, urbano, e de políticas públicas em especial as ligadas a habitações e migrações. Com isso, o tamanho demográfico está ligado ao aumento do espaço intraurbano, o que reflete por exemplo na distância entre o centro e a periferia da cidade e de sua complexa organização espacial, maior fragmentação do tecido social, a projeção espacial das classes sociais e a divisão social do espaço. (CORRÊA, 2007)

Na concepção de Corrêa (2007) o quadro teórico sobre as cidades médias se pondera em três elementos: 1) a presença de uma elite empreendedora; 2) localização relativa – uma cidade média também ocupa um lugar central na hierarquia regional e 3) interações espaciais – apresenta interações espaciais intensas, complexas, multidirecionais e multiescalaridade.

Definem-se três tipos preliminares de cidades médias 1) Lugar central – caracterizado pela oferta de bens e serviços num contexto regional, denominada capital regional, na hierarquia urbana situa-se subordinada a metrópole regional e possui uma elite comercial e local. 2) centro de drenagem e consumo da renda fundiária – caracterizada por cidades localizadas em área pastoril, concentração de atividades varejistas e prestação de serviços, esse tipo de cidade controla economicamente e politicamente o espaço regional relacionado a propriedade fundiária, com uma elite fundiária. 3) Centro de atividades especializadas – caracterizada pela oferta de atividades que geram interações espaciais a longas distâncias, estabelecendo ligações ao mercado nacional e internacional, no entanto as relações espaciais regionais são menos ativas, a especialização produtiva é uma característica marcante e símbolo identitário, como uma elite empreendedora. (CORRÊA, 2007)

As relações entre as cidades foram fortalecidas através da formação do mercado que possibilitou a formação e o desenvolvimento do sistema urbano, formando assim uma rede urbana, trata-se de um processo que deu início na passagem do Brasil agrário-exportador para o urbano-industrial. Na década de 1930 apresenta essa forma sistêmica de integração e articulação entre as economias regionais, que de certa forma são responsáveis por processo regionais de ocupação. (SPOSITO et al., 2007)

Num primeiro momento as cidades médias foram moldadas com seus perfis funcionais ditados pelos interesses industriais de produção e distribuição, o qual teve como foco central o consumo e as cidades assumem papéis intermediários. (SPOSITO et al., 2007)

O aumento da participação das cidades médias brasileiras no sistema urbano causa um aumento significativo dos interesses políticos e científicos em discutir essas cidades e seus papéis urbanos e regionais, deixando de lado as cidades pequenas do país, as quais perderam tanto o em relação ao crescimento demográfico quanto economicamente. (SPOSITO et al., 2007)

É provável que, paralelamente à manutenção dos papéis regionais das cidades médias, de elos entre as cidades maiores e menores, a partir de fluxos de natureza hierárquica, tenham se estabelecido novos papéis, desenhados por fluxos de outros tipos, orientados por dinâmicas de complementaridade ou de concorrência entre cidades da mesma rede ou de redes urbanas diferentes. (SPOSITO et al., 2007, p.40)

As cidades médias se destacam pela ampliação das relações econômicas de seus espaços, configurados territorialmente de maneira descontínua, e com a mudança de até sobreposição das escalas locais, regionais e nacionais. (SPOSITO et al., 2007)

A expansão territorial das cidades médias é um dos processos que evidenciam o aprofundamento das desigualdades socioespaciais, caracterizada pelo aumento significativo de regiões periféricas, a reestruturação dos espaços urbanos, a multiplicação da centralidade e decorrente das desigualdades sociais e territoriais construídas ao longo do processo histórico brasileiro, a ocorrência da segregação socioespacial bem como a fragmentação urbana são fenômenos constantes e com incidência cada vez maior na realidade das cidades médias. (SPOSITO et al., 2007)

Assim as cidades médias começam a apresentar problemas urbanos característicos de cidades maiores, em especial em áreas habitadas pela população de menor renda, as quais apresentam precariedade de infraestrutura, equipamentos e serviços, assim tendo acesso parcial aos meios de consumo coletivo, a citar: acesso à educação, saneamento, saúde e problemas de mobilidade. Bem como o surgimento de ocupações irregulares, processos de favelização em áreas verdes, o aumento de vazios urbanos e da especulação imobiliária e grande fluxo de veículos. (SPOSITO et al., 2007)

O aumento da urbanização tem sua forma mais predatória, seja em áreas centrais, intermediárias, periurbanas ou transição urbano-rural, na promoção dos espaços destinados a moradia, promovidas pelo poder público ou privado.

Compreendendo o espaço como síntese da interação entre os processos naturais e as relações sociais de produção, e adotando-se como referência as formas como a moradia se configura na paisagem, os diferentes fenômenos podem ser agrupados segundo as seguintes questões: favelização; expansão do mercado imobiliário; disseminação da produção de habitação de interesse social pelo Estado; inserção de novos atores sociais; descompasso entre a formulação da política urbana e habitacional local e a realidade. (SPOSITO et al., 2007, p.57)

Ressalta-se a importância das cidades médias e seu papel desempenhado na rede urbana e na organização do espaço, bem como sua interrelação com as políticas públicas de desenvolvimento. As políticas públicas nem sempre incidem de forma homogênea nas redes urbanas, visto que cada cidade se desenvolve de uma forma, muitas vezes por suas próprias características outras pela intervenção do Estado desigual. Essa diferenciação considera os fatores econômicos, políticos e sociais no processo de desenvolvimento.

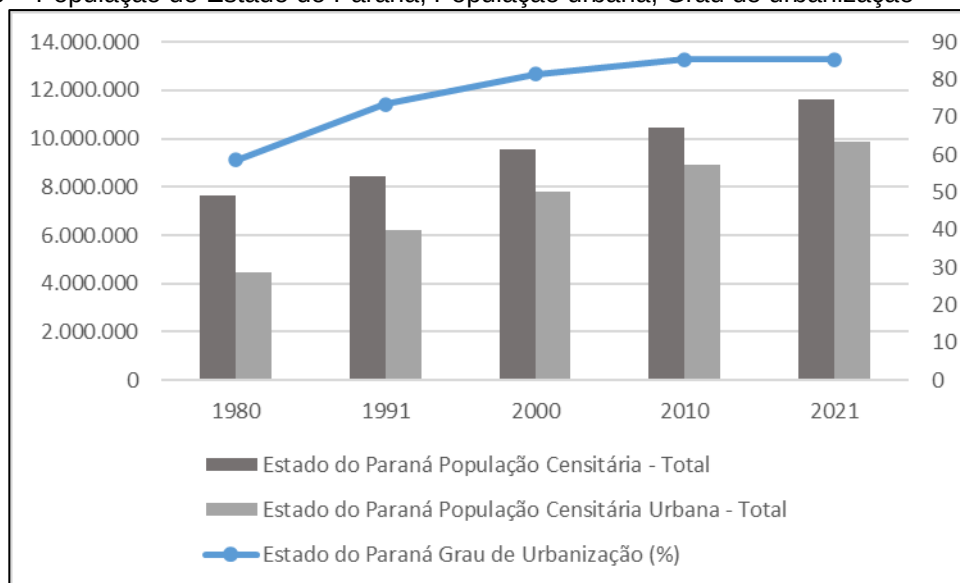
4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA NOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ

O Estado do Paraná, é composto por 399 municípios, e apresenta a quinta maior economia do Brasil, sua população corresponde a 5% da população nacional. Apresenta uma economia com perfil agroindustrial, com destaque para a produção de grãos (soja, milho, trigo), produção de óleos vegetais, proteína animal, especialmente (carnes de aves) e laticínios. Possui um parque industrial diversificado que produz bens duráveis (automóveis, tratores, caminhões, máquinas e equipamentos) e bens de consumo não duráveis, além de insumos como: petroquímicos, madeira, papel e celulose. O Estado está entre os dez principais exportadores do país. O Paraná se destaca ainda pela malha rodoferroviária, ocupando a terceira posição entre os estados com a maior malha rodoviária, além de dois portos marítimos e 104 aeroportos. (IPARDES, 2022)

Para compreender o grau de desenvolvimento urbano do estado, podemos analisar na Figura 30, que em cinco décadas a população do estado se tornou uma população predominantemente urbana, sendo que a maior concentração está nas

regiões metropolitanas do estado. O Grau de urbanização do estado é de 85,33% (IBGE, 2010) e atualmente possui uma população de quase 12 milhões de habitantes.

Figura 30 – População do Estado do Paraná; População urbana; Grau de urbanização



Fonte: IPARDES, BDEweb, 2022.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

A produção habitacional do Paraná é de responsabilidade da Companhia de Habitação do Paraná - COHAPAR, sociedade de economia mista, com sua sede em Curitiba e treze escritórios regionais distribuídos pelo território paranaense.

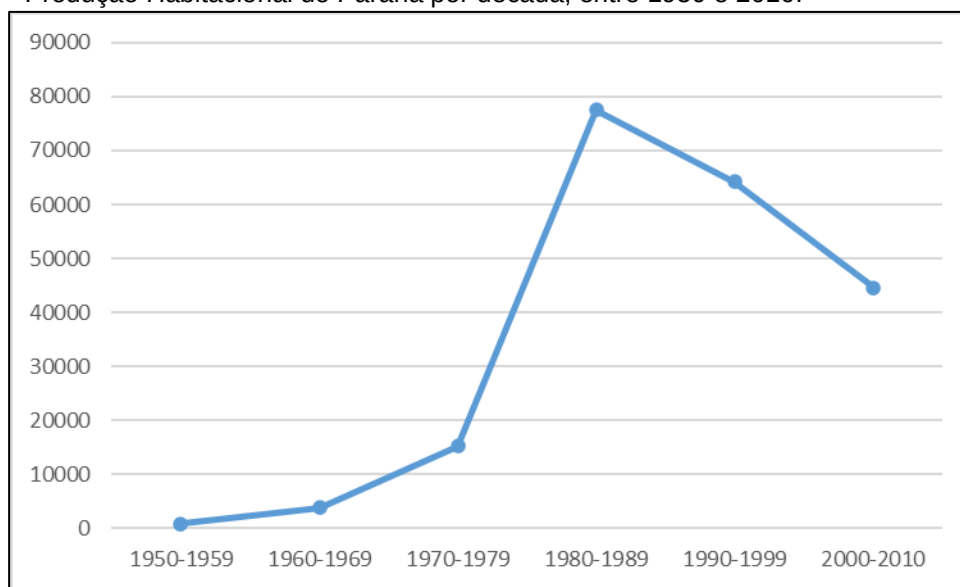
Em termos históricos, em 1950 o Paraná cria a Caixa de Habitação Popular do Estado do Paraná, e iniciam-se no estado as primeiras intervenções no setor habitacional, em 15 anos de atuação, a Caixa de Habitação construiu 994 casas em 16 empreendimentos. (PEHIS-PR, 2012)

Em 1965 com a criação do SFH/BNH no âmbito federal, o Paraná cria as COHAB's do Paraná COHAPAR; COHAPAR-CT; COHAPAR-PG (incorporadas pela COHAPAR) e a COHAB-LD, começando uma nova etapa para a provisão de moradia popular. No período de 1950 a 1990 o estado do Paraná produziu 152.180 unidades habitacionais. (PEHIS-PR, 2012)

As COHAB's atuaram como agentes financeiros e técnicos no desenvolvimento dos programas habitacionais, considerando que vários municípios paranaenses não possuíam equipes técnicas direcionadas a habitação e nem estrutura adequada. (PEHIS-PR, 2012)

O estado do Paraná desenvolveu diversos programas habitacionais, na Figura 31 podemos analisar o aumento significativo a partir da década de 1980, período de maior atuação, permanecendo significativa a produção até 2010.

Figura 31 – Produção Habitacional do Paraná por década, entre 1950 e 2010.



Fonte: PEHIS-PR, 2012.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

A produção habitacional do Estado do Paraná totalizou 60.563 ações (construção + regularização) no período de 2016 a 2019, já no período anterior, de 2010 a 2015, o Paraná totalizou 133.937 ações (construção + regularização), em ambos os períodos a COHAPAR foi responsável por 27% dessa produção. (PARANÁ, 2019)

Elencamos os programas desenvolvidos pelo Paraná a seguir, segundo PEHIS-PR (2012)

- **Programa Convencional** – foi o principal programa desde a criação das COHAB's no Paraná, utilizava recursos do FGTS, através do Banco Nacional de Habitação e depois pela Caixa Econômica Federal, atendia famílias com renda até 5 SM. Caracterizado pelos grandes Conjuntos Habitacionais, as UH variavam de 27 m² a 47m², localizados fora da malha urbana.
- **Autoconstrução/Autogestão**
- **Moradias Diversificadas**

- **Mutirão** – o programa possibilitou o acesso a moradia para as famílias com renda inferior a 3 SM, contava com a participação popular na construção das moradias, atuação no período de 1984 a 1990.
- **Casa da Família** – implementado em 1992, destinava-se a produção e comercialização de habitações com preço acessível, destinadas as famílias de baixa renda. Tendo como Fonte de recursos o Tesouro do Estado. No período de 4 anos foram executadas 38.000 UH. Contou também com outras modalidades: Casa da Família (caução); Casa da Família (alienação fiduciária); Casa da Família Indígena; Casa da Família Rural.
- **Casa Feliz** – programa que incorporou a Autoconstrução/ autogestão e moradia diversificadas.
- **Paraná Solidariedade** – Programa de Desfavelamento, modelo autogestão.
- **Casa do Pescador** – famílias das comunidades, faixa salarial até 1SM, recursos do Tesouro Estadual.
- **Comunidades Quilombolas** – famílias das comunidades, faixa salarial até 1SM, recursos do Tesouro Estadual.
- **Direito de Morar** – regularização Fundiária;
- **Casa do Zelador** – Destinadas aos zeladores das escolas estaduais;
- **PAC/Projeto Prioritário de Investimento e PAC/FNHIS** – a partir de 2007 concentrou a atuação da COHAPAR tendo como foco a Região Metropolitana de Curitiba: 1) Piraquara contou com regularização fundiária (8.087 famílias), recuperação ambiental, construção de 803 UH, Infraestrutura Urbana; 2) Colombo contou com regularização fundiária (371 famílias), recuperação ambiental, construção de 508 UH, Infraestrutura Urbana; 3) Campo Magro regularização fundiária (42 famílias), recuperação ambiental, construção de 388 UH, Infraestrutura Urbana; e 4) Pinhais: regularização fundiária 906 famílias), recuperação ambiental, construção de 747 UH, Infraestrutura Urbana. Foi ainda responsável pela execução de 561 UH nos anos de 2007 e 2008 em 16 municípios do Paraná.
- **Morar Bem Paraná Urbano e Rural** – início em 2011, implementado através do PMCMV.
- **Programa MCMV**

- **Programa Casa Fácil** - nova modalidade realizada pelo governo do estado.

O programa promovido pelo governo do estado do Paraná denominado Casa Fácil Paraná, instituído pela Lei nº 20.394 de dezembro de 2020, é o novo programa de enfrentamento do déficit habitacional da esfera estadual.

O programa objetiva a viabilização de construção de casas para famílias com rendimento mensal inferior a dez salários-mínimos, priorizando as famílias de menor renda. O programa contempla as modalidades de: Financiamento; Valor de Entrada; Viver Mais; Morar Legal; Vida Nova e Escritura Direta, apresentados no Quadro 8.

Quadro 8 - Modalidades do Programa Casa Fácil - Paraná

Modalidades	
Financiamento	• Imóveis financiados diretamente pela COHAPAR • Sem cobrança no valor de entrada • Condições facilitadas de pagamento
Valor de Entrada	• Concessão de subsídio de R\$ 15 mil por família • Financiamento do Governo Federal
Viver Mais	• Conjuntos habitacionais destinados a Idosos • Via Aluguel Social – 15% do S.M.
Morar Legal	• Regularização e documentação de imóveis urbanos • Emissão de títulos de propriedade
Vida Nova	• Construção de casas, obras de urbanização, regularização fundiária e ofertas de serviços públicos em assentamentos precários.
Escritura direta	• Emissão de escrituras para mutuários da COHAPAR com custos reduzidos e condições facilitadas de pagamento.

Fonte: COHAPAR, 2022.

Em áreas urbanas o programa tem os seguintes segmentos de público: famílias em situação de vulnerabilidade social; situação de risco; famílias que não

possuem moradia própria; residem em moradia inadequada; idosos e servidores públicos.

O programa é desenvolvido pela Companhia de Habitação do Paraná, que financia diretamente as unidades habitacionais para famílias com renda entre um a seis salários mínimos, sem a cobrança de valor de entrada e prestações em até 360 meses. Prevê que as áreas destinadas a esses empreendimentos serão doadas pelo município ou de propriedade da própria COHAPAR.

Na Modalidade Financiamento, em consulta ao mapa interativo da COHAPAR, em 11 de julho de 2022, 45 municípios foram contemplados com o Programa Casa Fácil, totalizando 1.896 unidades habitacionais até a data referida. Londrina, Maringá e Cascavel, cidades médias analisadas nesse estudo, ainda não possuem projetos nessa modalidade, para o município de Ponta Grossa apresenta a execução de um Conjunto habitacional com 20 unidades habitacional,

Tabela 7 (COHAPAR, 2022)

Tabela 7 – Programa Casa Fácil – Município de Ponta Grossa

Modalidade	Quantidade de Unidades Habitacionais
Financiamento	20
Valor de Entrada	3.706
Viver Mais	40

Fonte: COHAPAR, 2022.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

Outra modalidade seria a Casa Fácil Paraná – Valor de Entrada, que visa o atendimento para as famílias pela modalidade de financiamento habitacional, com a possibilidade de recebimento de subsídios, descontos e subvenções parciais. E ainda participar da Modalidade do Programa Casa Verde Amarela.

Nessa modalidade temos a ação de quatro atores envolvidos na provisão de moradias: Estado (Federal e Estadual); Construtoras; Prefeituras; Cidadão.

As prefeituras disponibilizam terrenos para a produção de empreendimento habitacional, após essa etapa a COHAPAR realiza o chamamento destinado às construtoras, que apresentam seus projetos. Após a aprovação dos projetos há a divulgação dos empreendimentos habilitados aos pretendentes cadastrados junto a COHAPAR. (COHAPAR, 2022)

Nessa modalidade a esfera estadual fornece subsídios de até 15 mil reais como valor de entrada e através do financiamento junto à Caixa Econômica Federal as famílias ainda poderão receber algum tipo de benefício junto ao Programa Casa Verde Amarela, podendo ser valor subsidiado, taxas de juros reduzidas dependendo do grupo que a família se enquadre.

No município de Ponta Grossa identificamos no site da COHAPAR, em 11 de julho de 2022, 16 empreendimentos, totalizando 3.706 unidades habitacionais. O que nos desperta a atenção é o valor cobrado pelo metro quadrado nessa modalidade, chegando a R\$ 8.908, o menor valor por unidade habitacional é de R\$ 128 mil e o de maior valor é de R\$ 209 mil, são unidades habitacionais em sua grande maioria verticais com metragem variando entre 23 m² e 62m², conforme apresentado na Tabela 8.

Tabela 8 – Programa Casa Fácil – Modalidade Valor de entrada - Ponta Grossa

Empreendimento	Nº de U.H.	M²	Valor (R\$1.000)	PCVA (R\$1.000)	Casa Fácil (R\$1.000)	Valor do M² (R\$)
Tulipa	145	44,58 - 62,32	157	Subsídio	15	3.521,76
Vista Santa Paula	260	23,46 - 53,09	209	Subsídio	15	8.908,78
Vista Uvaranas	147	23,46 - 62,45	209	Subsídio	15	8.908,78
Treviso	28	56,13	165	47.5	15	2.939,60
Fácil Residence	46	52,71	172	23.200	15	3.263,14
Campos Provence	142	*	131.9	Subsídio	15	*
Vittace Sabará	368	35,43 - 58,72	135	22.3	15	3.810,33
Jardim das Flores	161	45,1 - 49	128	Subsídio	15	2.838,14
Jardim das Araucárias	288	45	135.5	29	15	3.011,11
Campobello Garden	265	47,52	140	47.5	15	2.946,13
Inova Uvaranas	302	48 - 62	150	Subsídio	15	3.125,00
Vitacce Up	208	35 - 46	128	Subsídio	15	3.657,14
Viva Princesa Uvaranas	266	44 - 57	153	Subsídio	15	3.477,27
Porto Colibri	440	47,52 - 59,47	131	47.5	15	2.756,73
Bem Viver Uvaranas	408	48,64	*	Subsídio	15	*
Porto Carvalho	232	61,09	*	*	*	*

Fonte: COHAPAR, 2022.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

(*) Valor não Disponível.

Em alguns empreendimentos podemos verificar o valor máximo que uma família pode receber de subsídio do PCVA, por exemplo o empreendimento Porto Colibri consta o valor máximo de R\$ 47.500 mil + R\$ 15.000 mil (Programa Casa Fácil) totalizando R\$62.500. Esse empreendimento as unidades habitacionais são a partir de R\$ 131.000 – caso a família fosse contemplada com o valor total dos subsídios teria que arcar ainda com R\$68.500 em financiamento (juros previstos no PCVA). Considerando que esse empreendimento possui o menor valor do m² em comparação aos demais.

Se compararmos o empreendimento Porto Colibri localizado no bairro Chapada com o empreendimento Jardim Boreal (PMCMV) localizado na mesma região da cidade, com metragem similar, nota-se que somente com o valor do subsídio do PCVA já cobriria o valor da unidade habitacional do Programa MCMV, e ainda teria o aporte financeiro do Governo estadual de R\$15.000.

Tabela 9 – Comparativo Programa Casa Fácil e PMCMV

Programa	Empreendimento	U.H	Valor
Programa Casa Fácil e PCVA	Porto Colibri	440	131.000,00
PMCMV	Conjunto Habitacional Jardim Boreal	365	43.313,10

Fonte: COHAPAR, 2022, CAIXA, 2018.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

Nos deparamos novamente com as discussões sobre a financeirização da moradia, interesses privados e as ambiguidades em torno da moradia e das políticas habitacionais.

O PCVA e o Programa Casa Fácil merecem uma análise aprofundada sobre as formas de provisão de moradia as famílias, esse item foi trabalhado com o intuito de demonstrar as ações atuais do Governo do Estado do Paraná e as parcerias com o Governo Federal, período pós PMCMV e fora da análise temporal dessa tese.

4.2 PMCMV CARACTERIZAÇÃO NO ÂMBITO ESTADUAL

Para compreender o Programa Minha Casa Minha Vida no estado do Paraná, optamos por analisar as cidades médias do Estado do Paraná e que sejam Capitais Regionais B e C do referido estado, a partir da hierarquia dos centros urbanos, conforme a classificação do IBGE – Regiões de Influência das Cidades (REGIC),

determinamos como foco de análise os municípios de Cascavel, Londrina, Maringá e Ponta Grossa.

No Paraná as cidades que apresentam os maiores fluxos conforme os dados do IBGE/REGIC 2008 são Londrina, Maringá e Cascavel num primeiro nível, em seguida temos os municípios de Ponta Grossa, Guarapuava, Apucarana, Foz do Iguaçu e Paranaguá, são cidades que exercem influência em sua rede. Conforme podemos identificar sua classificação no Quadro 9, e identificamos o nível de centralidade desses municípios, a tabela é baseada nos dados apresentados pelo IBGE/REGIC (2008) que classifica as cidades brasileiras em cinco níveis conforme a centralidade urbana, por sua vez subdivididos em dois ou três subníveis.

Quadro 9 - Classificação das cidades conforme IBGE/REGIC

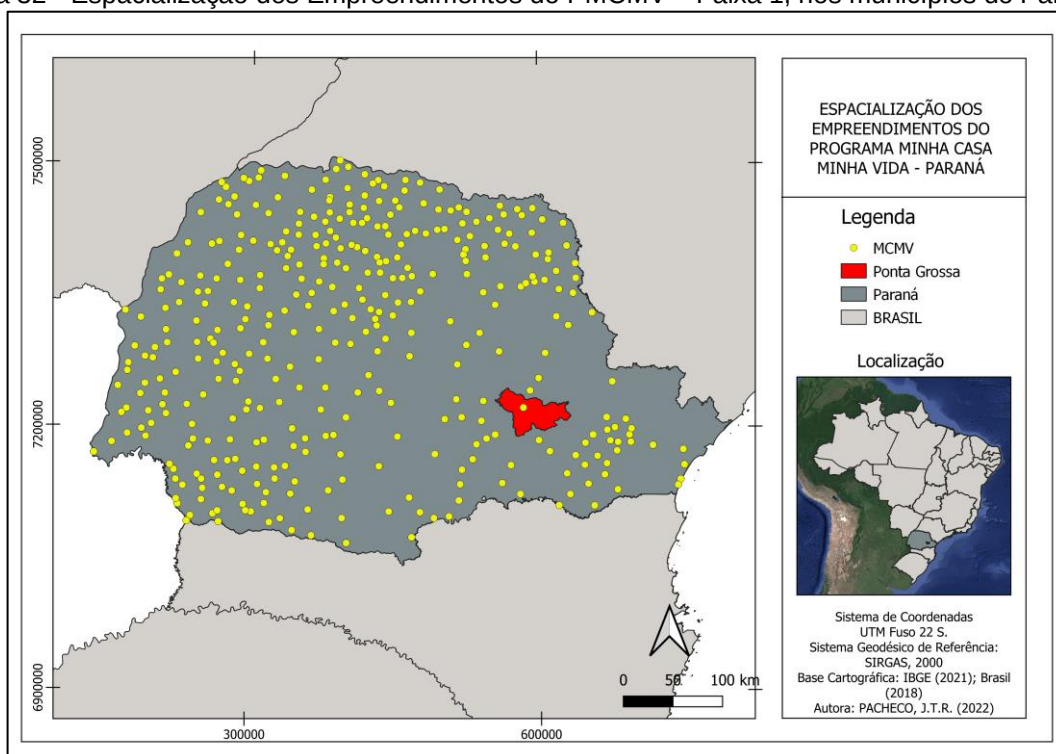
Níveis	Subníveis	Características	Nível de Centralidade - Paraná
Metrópoles	Grande Metrópole Nacional	12 principais centros urbanos do País, - Caracterizam-se por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, - Possuem extensa área de influência direta.	
	Metrópole Nacional		
	Metrópole		Curitiba
Capital Regional	Capital regional A	- Integram este nível 70 centros que se relacionam com o estrato superior da rede urbana; - Com capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, - Têm área de influência de âmbito regional, - Sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios.	
	Capital regional B		Cascavel, Londrina, Maringá
	Capital regional C		Ponta Grossa
Centro sub-regional	Centro sub-regional A	- Integram este nível 169 centros com atividades de gestão menos complexas - Têm área de atuação mais reduzida, e seus relacionamentos com centros externos à sua própria rede.	10 municípios
	Centro sub-regional B		4 municípios
Centro de Zona	Centro de Zona A	- Nível formado por 556 cidades de menor porte - Com atuação restrita à sua área imediata; exercem funções de gestão elementares.	15 municípios
	Centro de Zona B		23 municípios
Centro Local		- Nível formado por 4.473 cidades cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município; - Servindo apenas aos seus habitantes	331 municípios

Fonte: Adaptado IBGE/REGIC, 2008.

Na rede urbana do Paraná temos as redes complexas de Curitiba, classificada como metrópole, e a sua RM (região metropolitana), com 666 municípios na sua região de influência, e nas cidades que integram as redes urbanas regionais, destacamos as cidades de Londrina, Maringá, Cascavel e Ponta Grossa pela hierarquia urbana, como capital regional B e capital regional C.

O estado do Paraná produziu 35% das unidades habitacionais produzidas na região sul, totalizando 58.380 unidades habitacionais, distribuídas em 338 municípios paranaenses, ou seja, 85% dos municípios paranaenses receberam empreendimentos do PMCMV – Faixa 1, conforme podemos analisar na Figura 32, a espacialização dos municípios atendidos.

Figura 32 - Espacialização dos Empreendimentos do PMCMV – Faixa 1, nos municípios do Paraná



O Paraná executou quatro modalidades do PMCMV destinados a Faixa 1, conforme podemos analisar na Tabela 10: 1) FAR – Empresas, 2) Entidades, 3) PNHR, 4) FAR-Vinculadas. A maior concentração da produção foi na modalidade FAR-Empresas, 69% da produção, modalidade essa destinada a produção de unidades organizadas em empreendimentos, destinados à alienação ao beneficiário, por meio de operações realizados com instituições financeiras oficiais. (Portaria MCidades nº 465 de 03/10/2011)

Seguido pelo PNHR, 21% da produção, destinado a subsidiar a produção ou reforma de imóveis aos produtores rurais com intermédio de repasse de recursos ou de financiamento habitacional. (Portaria MCidades nº 406 de 02/09/2011)

Tabela 10 – Unidades Habitacionais no Paraná por Modalidade

Modalidade	Unidades Habitacionais	%
PNHR	12.323	21,11
Entidades	1.618	2,77
FAR-Empresas	40.541	69,44
FAR-Vinculadas	3.898	6,68
Total	58.380	100

Fonte: CAIXA– Empreendimentos PMCMV, Faixa 1, 2018.

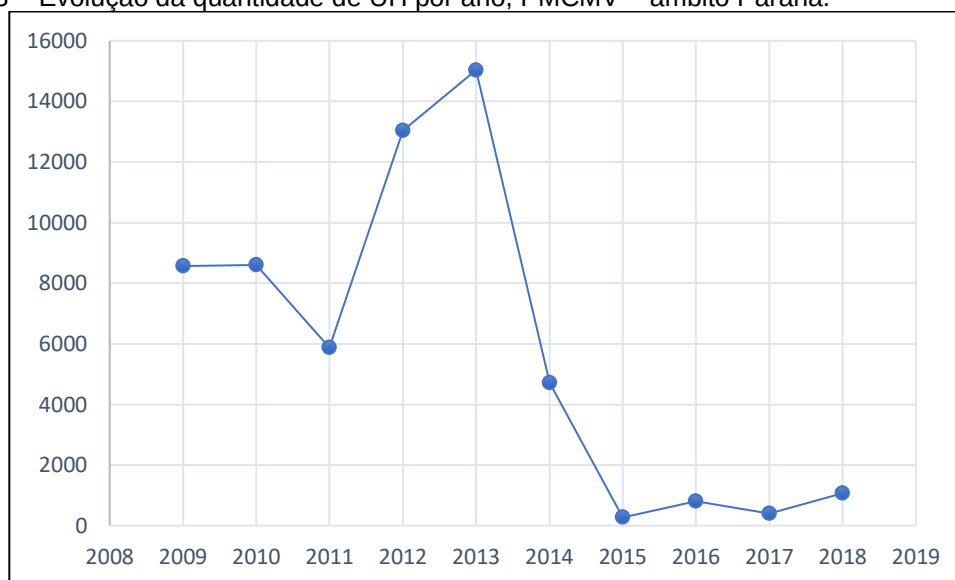
Notas: Org. Juliana Pacheco.

Com 7% da produção, a modalidade FAR-Vinculadas que corresponde a produção de unidades habitacionais para reassentamento, remanejamento ou substituição parcial, em operações de urbanização de assentamentos precários, saneamento integrado, manejo de pluviais e prevenção de deslizamentos de encostas contratadas pelo PAC. (Portaria MCidades nº 465 de 03/10/2011)

Sem grande representatividade a modalidade FAR-Entidades executou 3% da produção total, 1.618 UH, essa modalidade corresponde a aquisição de unidades mediante concessão de financiamentos para famílias organizadas de forma associativa em cooperativas habitacionais ou mistas, associações sindicatos e demais entidades privadas sem fins lucrativos. (Resolução CCFDS nº 183 de 10/11/2011)

O Estado do Paraná recebeu unidades habitacionais nas 3 Fases do programa, sendo mais significativo entre os anos de 2009 e 2013, Fases 1 e 2 do programa, após 2014 verifica-se uma redução significativa na produção habitacional no estado referente ao PMCMV – Faixa 1.

Figura 33 – Evolução da quantidade de UH por ano, PMCMV – âmbito Paraná.



Fonte: CAIXA – Empreendimentos PMCMV, Faixa 1, 2018

Notas: Org. Juliana Pacheco

Conforme pode ser observado na Tabela 11, dentre os 338 municípios do Paraná atendidos pelo PMCMV, o maior número de unidades habitacionais foi implementado nos municípios com população superior a >50 mil habitantes, 67% da produção estadual em 28 municípios, com a pulverização de empreendimentos em municípios com população inferior a ≤ 50 mil, 33% da produção total em 310 municípios.

Tabela 11 - Número de municípios do Paraná atendidos pelo PMCMV – pela população

	Número de municípios do Paraná atendidos pelo PMCMV	Total de empreendimentos	Número de unidades habitacionais pelo PMCMV	Total de Investimento
Até 5.000 hab.	83 municípios	173	2.428	66.232.300
5.001 – 10 mil Hab.	86 municípios	185	3.324	104.470.655
10.001 – 20 mil Hab.	89 municípios	272	5.534	171.443.148
20.001 – 50 mil Hab.	52 municípios	178	7.805	352.518.805
50.001 - 100 mil Hab.	13 municípios	59	8.363	428.029.229
100.001 – 500 mil Hab.	13 municípios	101	20.738	1.131.283.471
Maior que 500 mil Hab.	2 municípios	63	10.188	503.807.151
Total	338	1.031	58.380	2.757.784.759

Fonte: CAIXA – Empreendimentos PMCMV, Faixa 1, 2018; IBGE, 2010.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

O Município de Curitiba, capital do Estado, possuía uma população já expressiva em 2010 de quase 1.8 milhão de habitantes, produziu 4.751 UH, pelo porte do município a produção habitacional foi inferior a produção das cidades médias de Ponta Grossa e Londrina. O município de Curitiba está inserido na região Metropolitana de Curitiba, dos 11 municípios que compõem o núcleo urbano central, quatro municípios não receberam empreendimentos do PMCMV. A região metropolitana de Curitiba produziu 8.034 UH. no total. (Tabela 12).

Tabela 12 - PMCMV na região metropolitana de Curitiba - NUC

Região Metropolitana de Curitiba – NUC- Núcleo Urbano Central	Total de Habitantes (2010)	Total de Empreendimentos	Número de unidades habitacionais pelo PMCMV	Total de Investimento
Curitiba	1.751.907	33	4.751	231.712.250
São José dos Pinhais	264.210	10	1.380	74.888.535
Piraquara	93.207	1	341	21.824.000
Pinhais	117.008	-		
Quadro Barras	19.851	-		
Colombo	212.967	2	253	11.307.500
Almirante Tamandaré	103.204	-		
Campo Magro	24.843	4	367	6.227.843
Araucária	116.123	-		
Fazenda Rio Grande	81.675	2	509	22.937.255
Campo Largo	112.377	2	433	34.613.500
Total		54	8.034	403.510.883

Fonte: CAIXA – Empreendimentos PMCMV, Faixa 1, 2018; IBGE, 2010.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

Já as Cidades Médias de Cascavel, Londrina, Maringá e Ponta Grossa, Capitais Regionais B e C, numa tendência de concentração da produção do estado, executaram 53% dos empreendimentos produzidos nos municípios com população ≥ 100 mil habitantes. Juntos os quatro municípios totalizaram 71 empreendimentos com 16.378 UH. Sendo que o município de Ponta Grossa foi o que mais recebeu UH no Estado, seguido por Londrina, Cascavel e Maringá. (Tabela 13)

Tabela 13 – PMCMV nas Capitais Regionais B e C

	Total de Habitantes (2010)	Total de empreendimentos	Número de unidades habitacionais pelo PMCMV	Total de Investimento
Londrina	506.701	30	5.437	272.094.901
Maringá	357.077	8	1.129	59.370.801
Ponta Grossa	311.611	20	6.220	337.235.607
Cascavel	286.205	13	3.592	217.611.418
Total		71	16.378	886.312.726

Fonte: CAIXA, 2018 – Empreendimentos PMCMV, Faixa 1; IBGE, 2010; REGIC, 2008.

Notas: Org. Juliana Pacheco

Para compreendermos a inserção dos Empreendimentos do PMCMV nos municípios de Londrina, Maringá e Cascavel optou-se por selecionar em cada município o maior empreendimento em relação ao número de unidades habitacionais, com a finalidade caracterizar a localização dos empreendimentos, quantidade de UH, analisar o porte e as construtoras responsáveis pela execução.

Para analisar a inserção urbana dos empreendimentos no que se refere a localização em relação aos bairros com infraestrutura e/ou mancha urbanizada, usaremos como referência para essa análise os Parâmetros dos modelos estabelecidos pelo MCidades (2017) que categoriza os empreendimentos pela sua inserção, como cenários A, B e C; conforme apresentados na seção 3.2.2 Desafios da Implementação do PMCMV: Mobilidade e Equipamentos Sociais.

O município de Cascavel recebeu 13 empreendimentos, totalizando 3.592 UH, sendo que, 58% das unidades habitacionais construídas no município concentram-se no Jardim Riviera, empreendimento realizado pela Construtora – VILLAGE, de Tipologia Mista, ou seja, condomínio vertical/horizontal e conta com um total de 2089 unidades (269 casas e 1820 apartamentos) realizado da modalidade FAR Empresas - Faixa 1.

Tabela 14 – Cascavel: Jardim Riviera

EMPREENDIMENTO	UH	CONSTRUTORA
Jardim Riviera	2.089	Village

Fonte: CAIXA– Empreendimentos PMCMV, 2018.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

A área definida para a execução dos empreendimentos estava localizada totalmente desconectada da malha urbana, não apresentava infraestrutura prévia,

nem no seu entorno, com a necessidade de ampliação total da rede urbana, conforme podemos analisar na Figura 34, esse empreendimento se caracterizaria como Cenário C do Relatório de Diagnostico de Demanda (2017). Já na Figura 34 C, nota-se o desenvolvimento do entorno com a construção de novas moradias.

Para esse empreendimento foi necessária a construção de dois Centros de Educação Infantil, uma Escola Municipal, uma Unidade de Saúde da Família, um Centro de Referência de Assistência Social, sendo que os equipamentos públicos custaram o investimento de R\$ 8 Milhões somente para a construção dos prédios públicos, coube à prefeitura equipar e manter o quadro de profissionais. Os CMEIs têm capacidade para 340 crianças, e a escola, 700 alunos, com investimento da prefeitura de R\$ 600 mil em equipamentos. Para equipar a Unidade de Saúde foram mais R\$120 mil e R\$400 mil para o CRAS. Sendo que para a construção do Jardim Riviera foram investidos quase R\$ 135 milhões. (CATVE, 2017) Em 2020 foi previsto a construção de um Colégio Estadual no Jardim Riviera, com a previsão de investimento de R\$ 12 milhões. (TAROBÁ, 2020)

Figura 34 - Cascavel – Jardim Riviera nos períodos de (A) 2009, (B) Vista Panorâmica, (C) 2022



Fonte: (A e C) Google Earth, ano da Imagem: 2009, 2022. (B) Village Construções, 2017; MCidades, 2017.

Notas: Org. Juliana Pacheco

O município de Londrina executou 30 empreendimentos PMCMV – Faixa 1 totalizando 5.437 UH; explanaremos sobre o Residencial Vista Bela, que concentrou, em uma única área, 10 empreendimentos e se tratou da construção de uma minicidade dentro da cidade, totalizando 2.712 UH, de Tipologia Mista, caracterizado como condomínio vertical e horizontal; a data dos contratos equivale a 1ª Fase do PMCMV (entre 2009 e 2010).

Tabela 15 - Londrina: Residencial Vista Bela

EMPREENDIMENTO	UH	CONSTRUTORA
Residencial Vista Bela I	305	ARTENGE
Residencial Vista Bela II	208	ARTENGE
Residencial Vista Bela III	208	ARTENGE
Residencial Vista Bela IV	431	TERRA NOVA
Residencial Vista Bela V	224	TERRA NOVA
Residencial Vista Bela VI	536	PROTENGE
Residencial Vista Bela VIII	144	PROTENGE
Residencial Vista Bela VIII	224	PROTENGE
Residencial Vista Bela IX	224	ARTENGE
Residencial Vista Bela X	208	TERRA NOVA

Fonte: CAIXA– Empreendimentos PMCMV, 2018.

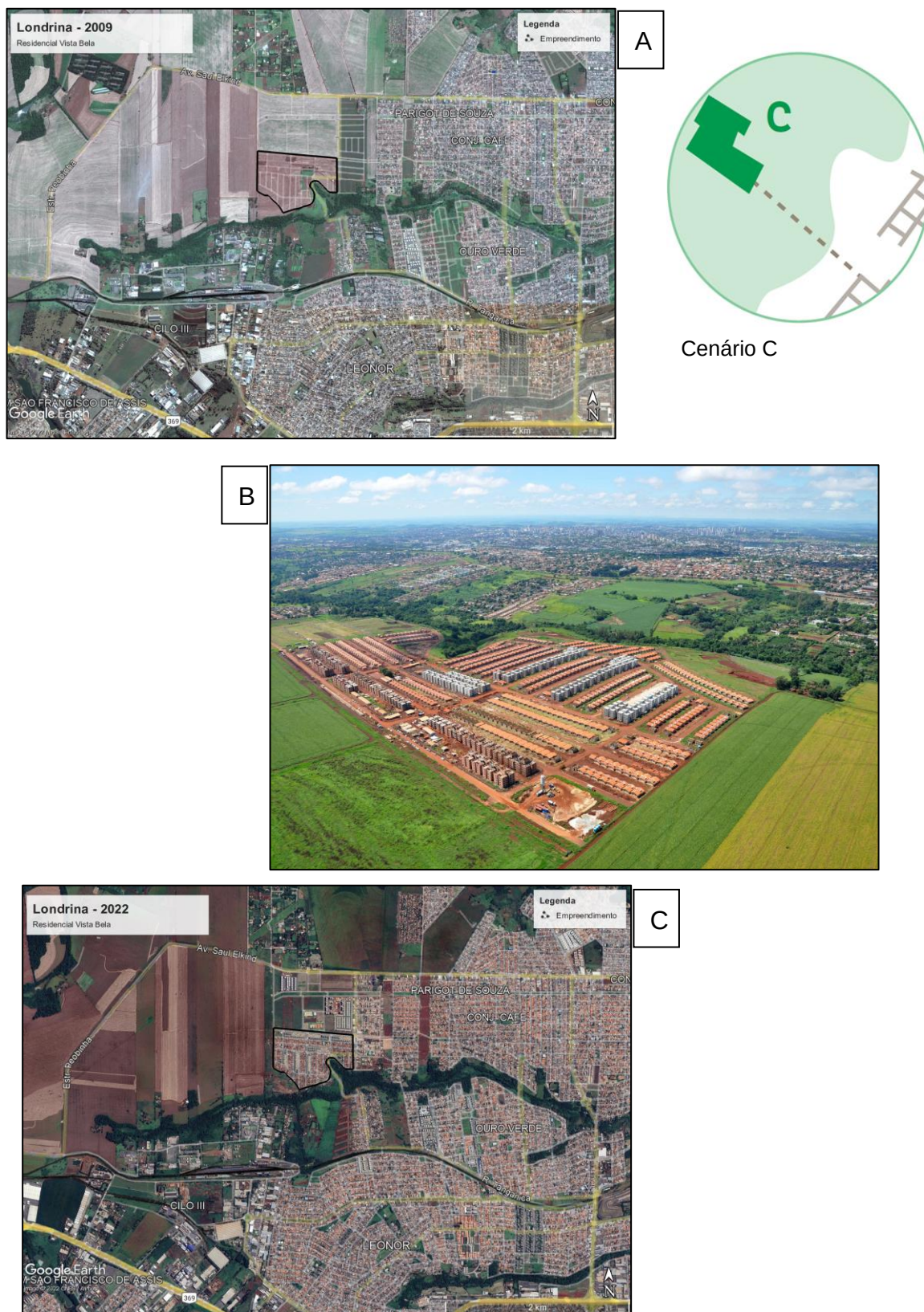
Notas: Org. Juliana Pacheco.

Construído na franja da cidade, em uma área com finalidade anterior agrícola e ao lado de uma zona ambiental, fundo de vale, foram construídos 1.140 apartamentos e 1.272 casas, executados entre três construtoras: Terra Nova, Protenge Engenharia, Artenge. (PAGANI; ALVES; CORDEIRO, 2018)

É possível mensurar os efeitos do programa no desenvolvimento urbano do município de Londrina, através de imagens de satélites utilizando o Google Earth, para demonstrar optou-se por identificar as áreas selecionadas em dois períodos diferentes: 2009 - pré-instalação do empreendimento e atual - 2022. (Figura 35)

A área definida para a execução dos empreendimentos estava localizada desconectada na malha urbana, não apresentava infraestrutura prévia, nem no seu entorno, com a necessidade de ampliação total da rede urbana, conforme podemos analisar na Figura 35 A, esse empreendimento se caracterizaria como Cenário C do Relatório de Diagnostico de Demanda (2017). Na Figura 35 B é possível avistar a cidade ao longe e na Figura 35 C, nota-se o desenvolvimento do entorno com a construção de novas moradias, no entanto o empreendimento ainda localiza-se na franja da cidade.

Figura 35 - Londrina – Residencial Vista Bela nos períodos de (A) 2009, (B) Vista Panorâmica, (C) 2022



Fonte: (A e C) Google Earth, ano da Imagem: 2009, 2022. (B) Protenge, 2021; MCidades, 2017.
Notas: Org. Juliana Pacheco.

As autoras Pagani; Alves; Cordeiro (2018) pontuam que se desconsideraram outras opções de áreas para a execução do Vista Bela, que está localizado na região norte de Londrina, áreas essas mais integradas à rede de serviços e com maior infraestrutura urbana, ressaltam ainda que houve o descumprimento do critério de territorialidade, pois não se considerou o local de origem das famílias em relação a localização do Vista Bela. O Residencial Vista Bela fica a 8 km de distância do centro da cidade.

Na análise das autoras,

Utilizar as terras periféricas, menos valorizadas, é fundamental para as construtoras, uma vez que, se utilizam terrenos mais centrais, para implantação dos empreendimentos, a dimensão do imóvel e qualidade construtiva das edificações, em nada mudaria os valores a serem recebidos pela unidade construída. Desse modo, as construtoras optaram pelo local onde a terra possui menor valor de mercado, visando a lucratividade. (PAGANI; ALVES; CORDEIRO, 2018, p. 107)

Outro aspecto seria o impacto financeiro sobre as famílias que vivem no Residencial Vista Bela, que incorporaram ao orçamento já limitado: custos de deslocamento, taxas de condomínio, pagamento de água e luz e demais despesas, considerando que algumas dessas despesas não estavam no orçamento de famílias provenientes de áreas irregulares próximas ao centro urbano, surgindo assim novas dificuldades socioeconômicas. (PAGANI; ALVES; CORDEIRO, 2018)

Das cidades médias do Paraná, Maringá foi o município que recebeu menos unidades habitacionais se comparado com Ponta Grossa, Londrina e Cascavel, o município executou 8 empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, totalizando 1.129 unidades habitacionais, sendo os empreendimentos não superiores a 232 unidades habitacionais. No entanto apenas 3 empreendimentos foram executados no perímetro urbano de Maringá (Cond. Residencial Santa Clara, 112 UH; Santa Julia, 144 UH; Jardim Oriental, 175 UH); 3 empreendimentos foram executados no distrito de Floriano (Conj. Habitacional Gonçalo Vieira dos Santos 136 UH, Conj. Hab. Pioneiro José Israel Factori, 50 UH, e Pioneiro José Pires de Oliveira, 232 UH) e 2 empreendimentos realizados no Distrito de Iguatemi (Albino Meneguetti, 172 UH; Irajá, 108 UH).

O valor dos terrenos no município de Maringá pode ter contribuído para essa baixa adesão de obras no financiamento do MCMV, De acordo com o Secretário Municipal de Habitação Gilberto Delgado, em entrevista ao Jornal O Diário em 26 de janeiro de 2010, houve a procura por áreas não inseridas no perímetro urbano, mas

que o valor impossibilitou a efetivação da compra. “Não temos mais projetos por culpa do preço do terreno. Tentamos comprar até na zona rural, mas o povo pede R\$ 600 mil pelo alqueire”. (LINJARDI, 2010)

Para a socióloga Ana Lúcia Rodrigues, a valorização da terra urbanizada poderia ter sido controlada através dos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades, como: IPTU progressivo e o parcelamento compulsório, ambos já previstos no Plano Diretor de Maringá. O preço da terra no início de 2010 está mais valorizado do que no ano anterior, mesmo com intervenções da prefeitura em liberar loteamentos em áreas não previstas, o preço dessas áreas subiu e ainda valorizou terrenos mais bem localizados. Em sua análise Maringá “tem uma vocação histórica de segregação”. (LINJARDI, 2010)

Ao analisar os empreendimentos executados no município de Maringá, que totalizaram 431 UH em três empreendimentos, de Tipologia Mista (condomínios horizontais e verticais), optou-se por identificar as áreas selecionadas em dois períodos diferentes: 2009 – pré-instalação do empreendimento e atual – 2022. A área definida para a execução dos empreendimentos estava localizada desconectada na malha urbana, não apresentava infraestrutura prévia, nem no seu entorno, com a necessidade de ampliação total da rede urbana, conforme podemos analisar na Figura 36, esse empreendimento se caracterizaria como Cenário C.

A construtora CCP Engenharia foi responsável pela execução dos empreendimentos Santa Clara e Jd. Oriental e a Construtora Provectum responsável pelo empreendimento Santa Julia. (Tabela 16)

Tabela 16 – Maringá: Santa Clara, Santa Julia e Jd. Oriental

EMPREENDIMENTO	UH	CONSTRUTORA
Santa Clara	144	CCP Engenharia
Santa Julia	112	Provectum
Jd. Oriental	175	CCP Engenharia

Fonte: CAIXA, 2018 – Empreendimentos PMCMV.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

Figura 36 – Maringá – Jardim Oriental ©; Residencial Santa Julia e Santa Clara (D) nos períodos de (A) 2009, (B) 2022



Fonte: (A e B) Google Earth, ano da Imagem: 2009, 2022; © Prefeitura de Maringá, 2013; (D) Jornal Notícias Maringá, 2012; Mcidades, 2017.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

Após os 10 anos de atuação do PMCMV, muito se foi feito em relação a provisão de moradias às famílias Faixa 1, no entanto ainda há muito a se fazer. Segundo o Relatório de Estimativas do Déficit Habitacional Brasileiro (IPEA, 2013) o déficit habitacional do estado do Paraná era de 279.591, em 2010, considerando que o Estado recebeu 58.380 UH, essa quantidade representa 21% do déficit do estado.

Atualmente, segundo o levantamento de dados habitacionais do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná (2019) o estado do Paraná possui a necessidade habitacional de 594.909 habitações urbanas e 40.785 habitações rurais, perfazendo um total de 635.694 habitações. Necessidades essas que englobam os dados de famílias cadastradas e assentamentos precários no âmbito estadual.

No município de Londrina, em 2019, havia quase 52 mil famílias cadastradas à espera de um imóvel, a COHAPAR prevê uma necessidade habitacional de 56 mil UH, Ponta Grossa no mesmo período possui 16.175 famílias cadastradas e uma necessidade habitacional de quase 24 mil UH, conforme os dados apresentados na Tabela 17. O total de famílias cadastradas para os municípios de Cascavel, Londrina, Maringá e Ponta Grossa totalizam em 77.191, dessas 78% possuem renda familiar inferior a 2 salários-mínimos.

Tabela 17 – Necessidades Habitacionais, 2019, por município.

Município	Órgão responsável	Total de Famílias Cadastradas	Renda			Necessidades Habitacionais em nº de domicílios
			Até 1	1 a 2	2 a 5	
Londrina	Companhia de Habitação de Londrina – COHAB-LD	51.710	12.732	22.951	15.132	56.656 U.H
Maringá	Diretoria de Habitação de Interesse Social	6.531	5.188	929	414	6.561 U.H
Ponta Grossa	Companhia de Habitação de Ponta Grossa – PROLAR	16.175	1.625	14.076	387	23.656 U.H.
Cascavel	Companhia Municipal de Habitação de Cascavel – COHADEL	2.775	1.405	1.149	221	5.228 U.H.
Total		77.191	20.950	39.105	16.154	92.101 U.H.

Fonte: COHAPAR, 2019; Paraná, 2019.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

O PEHIS – PR (2019) estimou que o déficit quantitativo habitacional urbano do estado do Paraná é de 322.533 domicílios e o déficit qualitativo urbano é de 152.144 domicílios. Perfazendo um déficit habitacional urbano total de 474.777 domicílios.

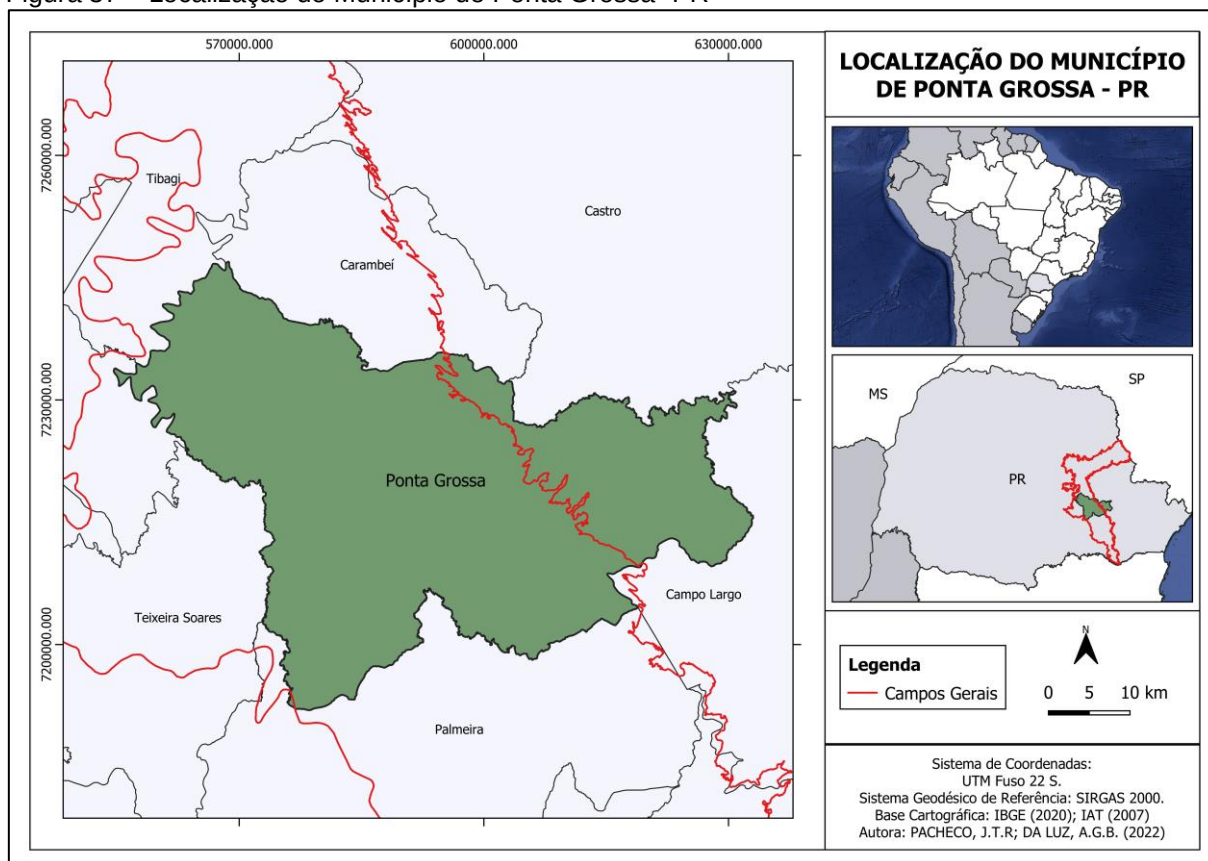
No âmbito estadual o PMCMV teve um saldo positivo ao contemplar diferentes portes de municípios, em especial as cidades médias e as famílias da faixa 1. As cidades médias tornam-se importantes no contexto de formulação de políticas públicas e de atuação do estado, devido ao grau de complexidade na organização urbana; essas cidades ainda não apresentam problemas como os grandes centros urbanos, no entanto, tendem a essa direção.

Como aspecto negativo, o PMCMV promoveu a periferização dos empreendimentos e a necessidade de expansão/ampliação da infraestrutura e dos serviços urbanos, empreendimentos que geram novas demandas, como a ampliação da rede de transporte coletivo, e a necessidade de equipamentos comunitários como escolas e unidades de saúde, por exemplo, como analisamos nos municípios de Londrina, Cascavel e Maringá, e a ação do mercado privado como influência na determinação do local dos empreendimentos. No próximo capítulo trataremos especificamente dos empreendimentos executados na Cidade Média de Ponta Grossa e a sua inserção na malha urbana.

5 PMCMV E A (RE)PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA CIDADE MÉDIA DE PONTA GROSSA

O Município de Ponta Grossa – PR está situado na Mesorregião Centro Oriental Paranaense, com população estimada, segundo IBGE (2021), de 358.838 habitantes, tornando-se o quarto município mais populoso do Paraná, com extensão territorial de 2.054,732 km². A localização de Ponta Grossa é demonstrada pela Figura 37.

Figura 37 – Localização do Município de Ponta Grossa -PR



A Microrregião de Ponta Grossa é composta pelos municípios de Carambeí, Castro, Palmeira e Ponta Grossa, com cerca de 461.000 habitantes e extensão aproximada de 6.705,998 km².

Na classificação de influência das cidades REGIC 2018 (IBGE, 2020) o município de Ponta Grossa se classifica como Capital Regional C, caracterizados como centros urbanos de alta concentração de atividades de gestão.

Na perspectiva histórica o Município de Ponta Grossa se desenvolveu pela sua localização geográfica e pelo seu entroncamento rodoferroviário, importante no contexto de desenvolvimento econômico da região sul. O município de Ponta Grossa

possui características únicas se comparado a outros centros urbanos, localizado no segundo Planalto Paranaense, seu relevo apresenta algumas características como: declividade, formação de fundos de vale, e conta com uma vasta rede hidrográfica.

O primeiro fator histórico preponderante para o processo de ocupação territorial da cidade de Ponta Grossa é sua proximidade ao Caminho das Tropas, seu desenvolvimento se deu a partir do comércio de muares, vacas e bois entre as cidades de Viamão – Rio Grande do Sul e Sorocaba – São Paulo. Esse trajeto, muito utilizado por viajantes que partiam de São Paulo em direção ao extremo sul do país, tornava o Bairro de Ponta Grossa como parada obrigatória após passagem pela Comarca de Castro. (SANTOS, 2010).

A intensificação da ocupação se deu no final do Século XVIII, tanto pela presença dos tropeiros quanto pela presença da Igreja. A partir da produção agrícola de subsistência, com o cultivo de milho, feijão e mandioca, e na utilização de leite bovino para a produção de queijo e manteiga. (CHAMMA, 1988). Em 15 de setembro de 1823 houve a separação do bairro rural de Ponta Grossa da Vila de Castro.

Nesse período o município de Ponta Grossa ainda era predominantemente rural e contava com o núcleo urbano em uma pequena colina, tendo a sua expansão ligada à presença da Igreja Católica de Sant'Ana.

A transformação da dinâmica nas colônias ocorreu aproximadamente em 1896 com a implantação da Estrada de ferro São Paulo – Rio Grande, trazendo à região diversos colonos, inseridos na sociedade urbana como mercadores e trabalhadores. A presença da ferrovia integrou o município à economia nacional e proporcionou o desenvolvimento urbano e de sua economia interna, bem como provocou uma expansão física e sociocultural. (CHEMIN, 2004)

No início do século XX, de 1913 ao final da década de 1920, apesar da queda do valor de exportações, especialmente da erva-mate, Ponta Grossa manteve-se como importante entreposto comercial. (MONASTIRSKY, 1997 e 2001).

Com 40 mil habitantes na década de 1930 e diversas empresas industriais, comerciais e de serviços, Ponta Grossa estava em seu apogeu econômico. Devido a essas empresas, houve justificada imigração de pessoas do sul do Paraná para Ponta Grossa, com destaque à necessidade de mão de obra para a empresa ferroviária, seja como funcionários, como pela prestação de serviços, equipamentos e matérias-primas. (MONASTIRSKY, 2001)

Segundo SANTOS (2002), o fluxo de migrantes em busca de melhores oportunidades para a região de Ponta Grossa ocasionou a primeira irrupção de moradias no município, com gradativa expansão da vida urbana além da mudança das características, antes rurais, de casas e terrenos, que agora apresentam a divisão entre residências e espaços de consumo e trabalho. (SANTOS, 2002)

Com o sucateamento da Rede Ferroviária Federal S/A na década de 70, Ponta Grossa enfrenta o declínio em seu crescimento e desenvolvimento. (MONASTIRSKY, 2001). O ajuste da economia a um modelo mais propício, principalmente com vistas à troca de mercadorias em escala global resulta na substituição da linha férrea pelo transporte rodoviário, interligando e integrando vários mercados regionais em um só mercado. (SANTOS, 2010).

O terceiro processo de urbanização de Ponta Grossa então ocorre com o processo de industrialização agrária, com grande migração da população rural para o centro urbano. Tal processo resultou então na produção de um cinturão de favelas e moradias precárias, além de adensar a malha urbana, o centro do município acompanha esse processo com a ocupação das principais avenidas da cidade por comércio e indústria. Salienta-se que a malha urbana abrangente evidencia uma diversificação das áreas de moradia de classes mais baixas, núcleos habitacionais e favelas. (LÖWEN, 1998).

LÖWEN (1998), divide a expansão da cidade até 1990 em seis fases distintas, conforme apresentado no Quadro 10:

Quadro 10 – Fases de expansão do município de Ponta Grossa até 1990.

(continua)

Fase	Período	Características
1	Antes de 1920	Desenvolvimento a partir de uma capela de madeira, construída no alto de uma colina, por volta do ano de 1830. Esse local era localizado em um ponto médio de diversas fazendas. Local esse onde se encontra atualmente o centro da cidade, onde o município teve seu início
2	1920 a 1929	Expansão ao longo da estrada de ferro que acompanhava os espigões do relevo e assim os loteamentos foram implantados. Configurando dois bairros importantes, na região sul o bairro de Oficinas e na região leste o bairro de Uvaranas, ambos ligados a atividades ferroviárias. Além disso, nessa fase já haviam estabelecimentos importantes de alcance regional, como a Santa Casa de Misericórdia, a estação ferroviária, os colégios Sant'Ana e São Luís, o Cine Teatro Renascença e o Clube Ponta-Grossense.
3	1930 a 1939	Expansão por meio dos loteamentos alongados que seguem os espigões ao Norte, bairro Órfãs, a Noroeste, bairro Nova Rússia, a Oeste, bairro Ronda. Com isso novos eixos de desenvolvimento surgem, como as Avenidas Ernesto Vilela, Balduino Taques e Visconde de Taunay. Nesse período os bairros que surgiram eram caracterizados pela função residencial com poucos estabelecimentos comerciais.
4	1940 a 1949	Expansão urbana, sobretudo nos bairros de Nova Rússia, com a incorporação de novas funções, como a instalação da Metalúrgica Schiffer (1946) e Órfãs especificamente com o desenvolvimento residencial.

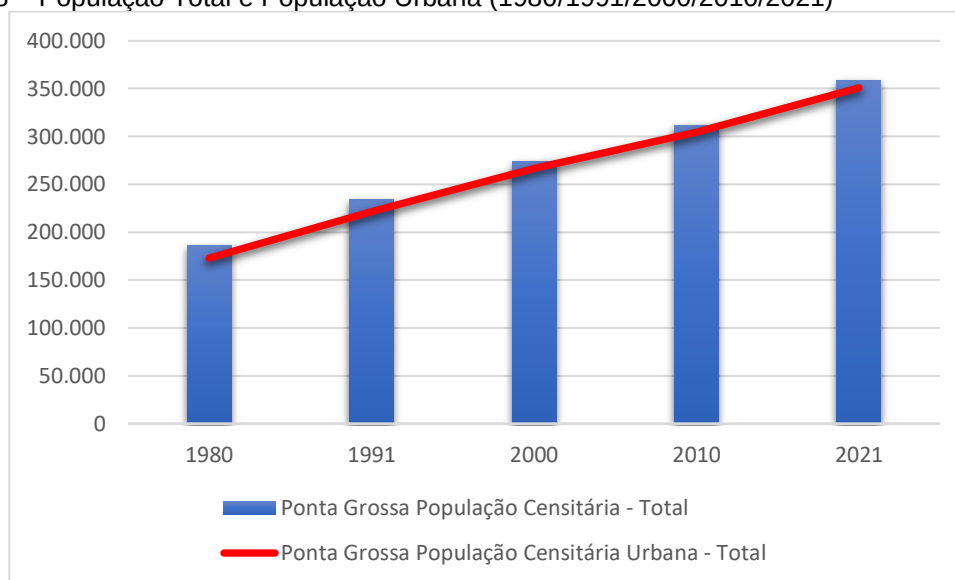
(conclusão)

Fase	Período	Características
		Expansão dos loteamentos de maneira contínua entre si. Bairro de Uvaranas se volta a função residencial, intensificando sua expansão, atingindo localidades de maior altitude e também as encostas com ocupações, porém a Avenida General Carlos Cavalcanti se torna um eixo viário importante por reunir cada vez mais estabelecimentos comerciais e de serviço.
5	1950 a 1969	Maior expansão da malha urbana da cidade em relação aos loteamentos de forma desordenada para diferentes regiões, em loteamentos próximos e para áreas periféricas, devido ao evidente processo de especulação imobiliária que se expande na cidade a partir desta fase.
6	1970 a 1990	Presença das Leis Municipais de Loteamento nº 2.018/1968, nº 2.839/1976 e nº 4.840/1992, onde o solo urbano começa a ser mais controlado. Além disso, para a aprovação de novos loteamentos, passa a ser necessária a existência de Leis de Zoneamento, como as Leis Municipais nº 2.016/1968 e nº 4.856/1992. Essa fase além de se caracterizar pela implantação de novos loteamentos, também se relaciona com a construção de núcleos residenciais.

Fonte: LÖWEN, 1998.

A análise da dinâmica demográfica histórica do município de Ponta Grossa nas últimas quatro décadas apresentou crescimento populacional, em 1980 a população que era de 186.656 habitantes foi para 358.838 habitantes em 2021, nota-se na Figura 38 a concentração de população em área urbana, sendo que a taxa de urbanização era de 93% em 1980, hoje a população urbana do município de Ponta Grossa é aproximadamente de 98%.

Figura 38 – População Total e População Urbana (1980/1991/2000/2010/2021)



Fonte: IPARDES, 2022 – BDEweb.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

Santos (2010) relata que a partir da década de 1990, com a retirada da ferrovia da área urbana do município, ocorre a liberação de grandes áreas próximas ao centro da cidade, hoje ocupadas pelo Parque Ambiental. Nota-se também a partir do ano 2000 a crescente presença de prédios públicos, shoppings e hipermercados ao longo do trecho da antiga ferrovia.

Outro fator importante é o desenvolvimento efetivo do comércio a partir dos anos 1990, com grandes empresas nacionais do setor logístico e a construção de shoppings centers. No entanto, o maior destaque continua ainda com o setor agroindustrial, o município tem o terceiro maior parque industrial do Estado, devido a consolidação do entroncamento rodoferroviário, considerando que seu principal produto é a soja. A oferta de produtos atrai ainda a instalação de empresas que se beneficiam e proporcionam a movimentação da agroindústria do município. O que também possibilita a cidade ser considerada como o maior complexo armazenador de grãos do país, além disso, como a principal cidade exportadora do Paraná. (PDP-PONTA GROSSA/PR, 2006).

Para entender a inserção econômica do município de Ponta Grossa na dinâmica estadual, o PIB demonstra uma trajetória de crescimento, acompanhando o desempenho desse índice no âmbito estadual, mantendo o percentual de 3% na participação no PIB estadual.

Tabela 18 – Produto Interno Bruto, a preços correntes, Ponta Grossa, Paraná

	R\$ 1.000		
	2002	2012	2019
Paraná	88.235.712	285.620.201	466.377.044
Ponta Grossa	2.831.579	8.947.800	15.603.394

Fonte: IPARDES, 2022 – BDEweb.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

Na Tabela 19, é possível analisar a evolução do PIB per capita de Ponta Grossa, 2019 foi o último ano disponível no IPARDES, o município registrou um PIB per capita de R\$ 44.361, valor 4,4 vezes superior ao auferido em 2002. Em comparação com o âmbito Estadual o município apresentou PIB per capita superior nos anos de 2002 e 2019.

Tabela 19 – Produto Interno Bruto per capita, de Ponta Grossa (2002/2010/2019)

	R\$1,00		
	2002	2010	2019
Ponta Grossa	10.022	21.497	44.361
Paraná	9.005	21.562	40.789

Fonte: IPARDES, 2022 – BDEweb.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

O montante que cada setor de atividade econômica (Agropecuária, Indústria, Serviços e Administração Pública) agregam ao valor final de bens e serviços produzidos é avaliado, em termos setoriais pelo Valor Adicionado Bruto do PIB (VAB).

Na Tabela 20, o setor primário, apresentou o maior dinamismo nos anos analisados, seguido pelo setor secundário, contribuindo respectivamente com 52% e 34% do valor adicionado em 2019. Esses dados evidenciam que o desenvolvimento econômico de Ponta Grossa está ligado as atividades Agroindustriais.

Tabela 20 – Participação Setorial no Valor Adicionado Bruto (2002/2010/2019)

	2002	2010	2019
Serviços	105.874	131.261	282.542
Indústria	992.735	2.109.018	4.580.515
Agropecuária	1.064.851	2.968.873	7.075.150
Administração pública	276.965	665.258	1.543.752

Fonte: IPARDES, 2022 – BDEweb.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

Para analisar o desenvolvimento de Ponta Grossa e do Paraná, utilizamos o IDH – índice de desenvolvimento humano, que mensura três dimensões: saúde, renda e educação. O IDH emprega a escala numérica de Zero a Um, sendo que quanto mais próximo de 1, melhores são as condições das dimensões.

O município de Ponta Grossa seguiu a tendência estadual de crescimento, apresentando desempenho superior ao do estado, no período de 1991 a 2010. O IDH-M foi de 0,763 em 2010, enquanto o do estado foi de 0,749 no mesmo período.

Tabela 21 – IDH-M e índice de Gini – Ponta Grossa e Paraná

	IDH-M			Índice de GINI		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Ponta Grossa	0,548	0,676	0,763	0,56	0,57	0,54
Paraná	0,507	0,650	0,749	0,60	0,60	0,53

Fonte: IPARDES, 2022 – BDEweb.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

A dinâmica da renda municipal também pode ser avaliada pelo Índice Gini, que avalia o grau de concentração de renda de um determinado grupo, varia de Zero a Um, sendo que quanto mais próximo do valor zero maior é a igualdade de renda, no outro extremo, a renda é concentrada em uma única pessoa. Na

Tabela 21, pode-se analisar que o Índice de Gini permanece em situação de estabilidade, tendo pouca variação no período de 1991 a 2010. O Paraná apresentou desempenho superior ao do município de Ponta Grossa para o ano de 2010.

Em relação as características que concerne suas diferenças socioespaciais o município de Ponta Grossa se assemelha com outros municípios de grande e médio porte, que apesar de apresentarem destaques nas atividades econômicas no contexto regional e na rede de influência urbana, apresentam disparidades em relação a qualidade e as condições de vida de sua população. A segregação socioespacial pode ser facilmente observada na construção da paisagem urbana do município, a qual se construiu de maneira segmentada em áreas residenciais segregadas que nos indicam o panorama da inclusão e exclusão socioeconômica de seus moradores e as diferentes intervenções municipais no direcionamento de investimento públicos e no ordenamento espacial. (NASCIMENTO, 2008)

A partir dos dados levantados e mapeados por Nascimento (2008) podemos compreender a inclusão e exclusão espacial da população, que analisou as seguintes

variáveis: renda, escolaridade, longevidade, acesso a infraestrutura básica, condições de moradia e equidade social, transformando os dados percentuais para a escala de -1 a 1, para a construção do mapa da inclusão exclusão de Ponta Grossa e elaborou a seguinte categorização para compreender os graus de exclusão e inclusão:

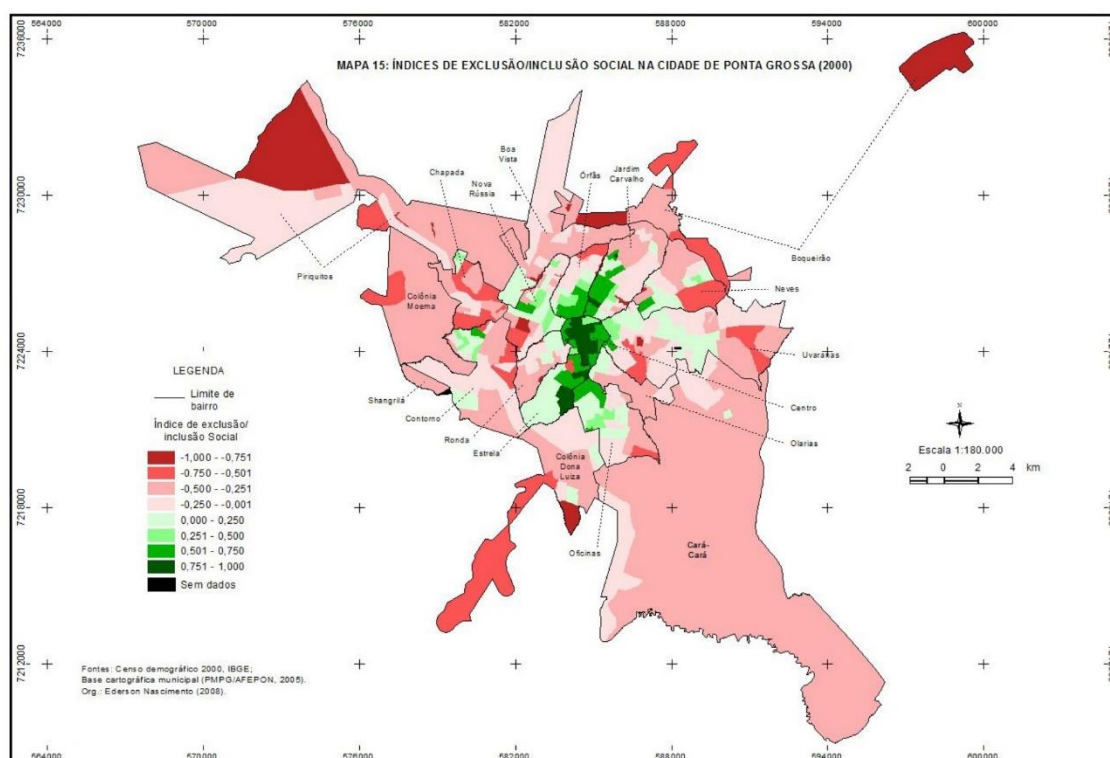
Quadro 11 – Classificação dos níveis de exclusão/inclusão.

	Nível de exclusão/inclusão	Intervalo de classe (índices)
	Alta exclusão	-1,000 a -0,751
	Média-alta exclusão	-0,750 a -0,501
	Média-baixa exclusão	-0,500 a -0,251
	Baixa exclusão	-0,250 a -0,001
	Baixa inclusão	0,000 a 0,250
	Média-baixa inclusão	0,251 a 0,500
	Média-alta inclusão	0,501 a 0,750
	Alta inclusão	0,751 a 1,000

Fonte: NASCIMENTO, 2008.

O mapa elaborado por Nascimento (2008) demonstra que o município de Ponta Grossa apresenta característica de segregação socioespacial, à medida que as localidades se afastam do centro proporcionalmente aprofundam as desigualdades e exclusão social, no entanto, podemos identificar na região periférica áreas de inclusão social, tais regiões abrigam áreas residenciais destinadas as classes médias, bem como áreas isoladas de Alta-exclusão social que tendem a se segregar evidenciando as condições de moradias precárias.

Figura 39 - Índice de exclusão/inclusão social - Ponta Grossa, 2000



Fonte: NASCIMENTO, 2008.

Na tabela abaixo apresenta o total de habitantes urbanos, considerando os setores censitários do IBGE, 2000, podemos identificar que quase 66% da população urbana do município de Ponta Grossa está localizada em áreas de exclusão social, e que desses 33% se enquadram em área de baixa exclusão social, 23% em média-baixa exclusão, já os níveis média-alta exclusão e alta exclusão totalizam 9% da população. A região central do perímetro urbano apresenta a população com maior nível de inclusão da cidade quase 13 mil habitantes, seguido dos bairros de Oficinas, Jd. Carvalho e Neves. (NASCIMENTO, 2008)

Tabela 22 - Distribuição Absoluta e percentual da população urbana por nível de exclusão/inclusão social, em 2000.

Grau de exclusão/inclusão social	População urbana*	%
Alta exclusão	5.647	2,13
Média-alta exclusão	18.139	6,86
Média-baixa exclusão	62.295	23,55
Baixa exclusão	88.145	33,32
Baixa inclusão	47.580	17,99
Média-baixa inclusão	13.314	5,03
Média-alta inclusão	19.731	7,46
Alta inclusão	9.680	3,66
População total das áreas em exclusão	174.226	65,86
População total das áreas em inclusão	90.305	34,14
Total	264.531	100,00

* Considerou-se apenas a população residente nos 322 setores censitários urbanos mapeados.

Fonte: IBGE, 2000; NASCIMENTO, 2008.

Na análise de Nascimento,

o Mapa da exclusão/inclusão deixou bastante claro que a cidade de Ponta Grossa se estrutura social e espacialmente de modo amplamente desigual e contraditório, cuja organização se dá na forma de um grande eixo norte-sudeste e algumas “ilhas” de forte inclusão social, rodeados por um grande “tecido” urbano que concentra populações excluídas, em menor ou maior grau, daquilo que o espaço e a sociedade urbana produzem. (NASCIMENTO, 2008, p. 129)

A construção das periferias brasileiras é foco de análise de Moura e Ultramarini que apontam que as periferias “são áreas de concentração de moradias de população de baixa renda, carentes dos serviços básicos essenciais e que sofrem os efeitos de longos deslocamentos para o trabalho, o consumo e lazer.” (MOURA; ULTRAMARINI, 1996, p.11)

5.1 COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE PONTA GROSSA – PROLAR

A Companhia de Habitação de Ponta Grossa – PROLAR foi fundada pela Lei nº 4298 de 13 de setembro de 1989. Foi criada num contexto de recém instituição da Constituição Federal de 1988, Constituição Cidadã, a qual estabeleceu os municípios como entes federativos com autonomia política, administrativa, legislativa e financeira.

Na década de 1980 a descentralização foi ponto de discussão central na agenda de democratização, como contraponto aos 20 anos de autoritarismo burocrático, marcado pela concentração de decisões, recursos financeiros e capacidade de gestão no plano federal. Descentralização essa defendida como

ampliação da democracia, aumento da eficiência e eficácia do governo e de suas políticas. A consolidação dos Municípios como ente federativo permitiria à esfera local influenciar nas decisões e exercer controle, reduzindo a burocracia. (ALMEIDA, 2005)

Com a redefinição de atribuições na esfera social houve, em alguns casos, a realocação para estados e municípios da execução e gestão de políticas e programas sociais. Em outros casos, a decisão sobre o formato e conteúdo das políticas passou a ser sua prerrogativa. (ALMEIDA, 2005)

No campo da habitação a CF/88 no artigo 23, estabeleceu competências comuns para União, estados e municípios, e que legislações complementares definiriam as formas de cooperação das três esferas do poder. Nessa nova conjuntura os municípios são também responsáveis pela Política Urbana.

A PROLAR foi responsável pelos programas desenvolvidos pela esfera municipal de Ponta Grossa e atuou ativamente na execução e acompanhamento do Programa Minha Casa Minha Vida no município, criada na Gestão do Prefeito Pedro Wosgrau Filho, organizada como economia mista, na qual a Prefeitura contava com 99% das ações.

Suas atribuições para o enfrentamento do problema habitacional eram segundo a Lei nº 4298/89 artigo 1: Elaborar planos e programas; atuar como entidade captadora e administrativa de recursos oriundos seja da união ou do estado; elaborar e executar projetos de implantação de núcleos habitacionais; comercialização de habitações convencionais de interesse social e lotes residenciais; elaborar e firmar contratos com entidades estaduais, privadas e instituições financeiras; entre outras.

A companhia desenvolveu três modalidades de empreendimentos: Condomínios Sociais, Conjuntos Habitacionais e Loteamentos urbanizados (Sociais, Comerciais e Residenciais), totalizando 19.220 famílias que foram e serão atendidas, conforme a Tabela 23, na qual fica nítido que a esfera municipal necessita de fomento de outras esferas na produção de unidades habitacionais, utilizando recursos provenientes da Caixa; do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Programa Minha Casa Minha Vida e recursos de contrapartida próprios para os empreendimentos da modalidade de Conjuntos Habitacionais, somando 11.779 UH. A Companhia utilizou de recursos próprios na sua integralidade apenas em 291 UH dos Condomínios Sociais e para os loteamentos urbanos.

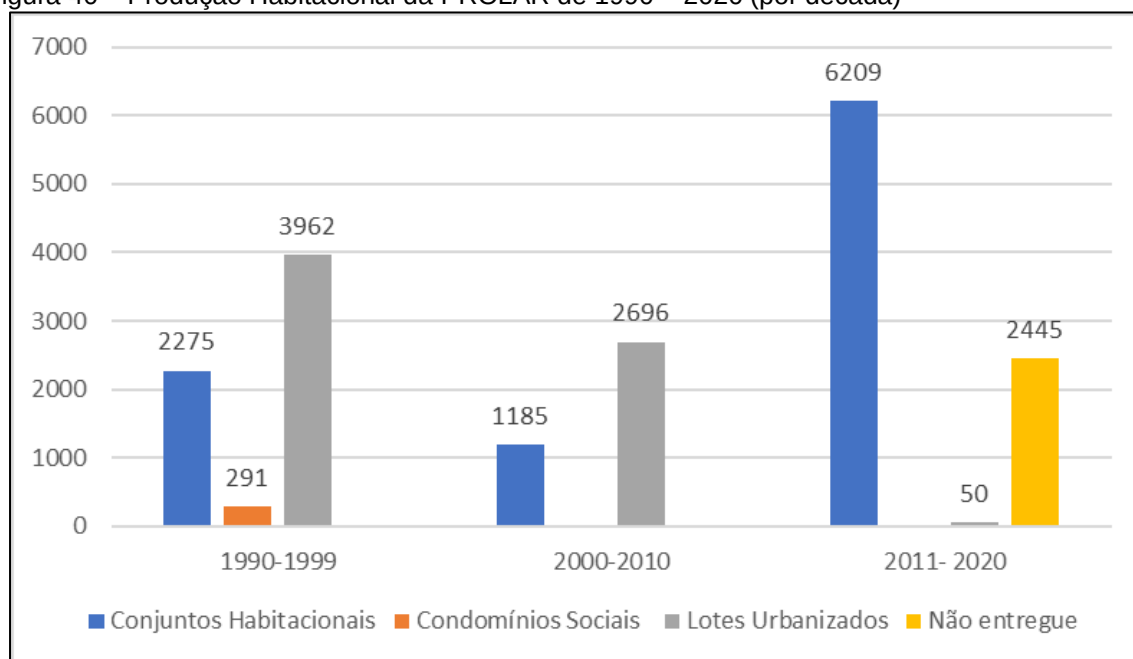
Tabela 23 - Programas Sociais desenvolvidos no período de 1989 a 2022 pela PROLAR

Programas Habitacionais	Unidades	Fonte do Recurso
Conjuntos Habitacionais	11.779	CAIXA; CAIXA/PROLAR; PMCMV/PROLAR; FNHIS/CAIXA/PROLAR; PMCMV/CAIXA
<i>PMCMV</i>	6.209	
Condomínios Sociais	291	PROLAR
Lotes urbanizados	7.150	PROLAR
<i>Lotes sociais</i>	6.296	
<i>Lotes comerciais</i>	621	
<i>Lotes Residenciais</i>	233	
Total	19.220	

Fonte: PROLAR, 2022.

Na Figura 40 podemos observar a atuação da produção habitacional desenvolvida pela PROLAR no período de 1990 a 2020, nessas três décadas pode-se observar que a PROLAR enquanto esfera municipal promotora de Política Habitacional desenvolveu programas de venda de lotes urbanizados, sendo expressivo nas primeiras décadas, após 2009 com o PMCMV nota-se um pico na produção habitacional no município, o PMCMV foi responsável pela produção de 6.209 UH em condomínios horizontais.

Figura 40 – Produção Habitacional da PROLAR de 1990 – 2020 (por década)



Fonte: PROLAR, 2022.
Org.: Juliana Pacheco.

Após 33 anos de atuação da PROLAR no município de Ponta Grossa a questão habitacional ainda é pauta de discussão e de necessidade que formulação de programas sociais, pois segundo dados do Plano Estadual de Interesse Social do Paraná (2019), a PROLAR possuía um cadastro de 16.175 famílias interessadas em programas habitacionais em 2019, dessas, 16.088 residem em área urbana e 87 em área rural. Os cadastros são atualizados e realizados de forma contínua, sendo 99% dos cadastros de famílias urbanas, e com faixa de renda predominantemente de 1 a 2 salários-mínimos, 87,5%, seguido por famílias com renda até um salário mínimo, 10,1%. O município registra ainda 7.403 domicílios em situação de favela. (Figura 41)

Figura 41 - PROLAR - Cadastros Ativos 2019



Fonte: COHAPAR, 2019.
Notas: Org. Juliana Pacheco.

Em abril de 2022, a PROLAR contava com 18.800 famílias cadastradas, sendo que 18.000 com cadastros ativos e potencialmente aptas a serem selecionadas para programas habitacionais futuros em conformidade a faixa de renda e grupo. O número de cadastros ativos na PROLAR equivale a 97% do total que a Companhia atendeu nos seus 33 anos de execução de programas habitacionais.

A Companhia de Habitação de Ponta Grossa - PROLAR, após 33 anos de atuação foi extinta pela Lei nº 14.229 de 27 de abril de 2022, sendo que a pasta de habitação será incorporada pela Secretária Municipal da Família e Desenvolvimento Social, que terá a função de fomento na área habitacional.

O Projeto de Lei 341/2021 foi proposto pela Chefe do Poder Executivo Municipal, Elizabeth Silveira Schmidt, que acompanha a Mensagem nº 107/2021 na qual destacamos alguns fragmentos:

Com a criação da secretaria da Família e Desenvolvimento Social é plenamente viável que essa nova pasta assuma a coordenação dos serviços de implantação de moradias de interesse social e regularização fundiária, sem qualquer perda de qualidade, pelo contrário, com racionalização dos recursos.

Desde a implantação de programa de habitação popular pelo Governo Federal, como foi o “Minha Casa, Minha Vida” e atualmente o “Casa Verde e

Amarela”, a Caixa Econômica Federal se firmou como o agente financiador, executor e fiscalizador das obras nesse importante campo da vida social. Nesse sentido, os valiosos ***serviços da PROLAR devem ser focados para a execução da regularização fundiária e como agente coordenador da política de desenvolvimento social na área da habitação em Ponta Grossa***, o que vem ao encontro das finalidades da Secretaria municipal da Família, órgão no qual a essência da antiga estrutura da PROLAR será incorporada. (CÂMARA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA, 2022, grifo nosso)

O projeto de Lei ordinária nº 341/2021 deu entrada na Câmara de Vereadores no dia 29/11/2021, sendo encaminhada no dia 01/12/2021 para a Comissão de legislação, Justiça e Redação a qual emitiu parecer favorável em 07/12/2021. No dia 07/12/2021 o projeto foi encaminhado para as Comissões: Finanças, Orçamento e Fiscalização; Obras, Serviços Públicos, Trânsito, Transporte, Mobilidade Urbana e Acessibilidade; as quais emitiram pareceres favoráveis em 09/12/2021. (CÂMARA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA, 2022)

Em 25/04/2022 o processo foi pautado para a 1º votação e discussão onde obteve 15 votos favoráveis e 4 contrários (Ede Pimentel - PSB; Joce Canto – PSC; Geraldo Stocco – PSB e Josi Coletivo – PSOL), votação: em 1º discussão e votação em Reunião Ordinária, 24/04/2022. (Câmara Municipal de Ponta Grossa, 2022)

Em 27/04/2022 o processo entrou em 2º votação e discussão com 14 votos favoráveis e 3 contrários (Joce Canto – PSC; Geraldo Stocco – PSB e Josi Coletivo – PSOL), sendo que foi encaminhado para sanção em 03/05/2022. (CÂMARA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA, 2022)

O referido projeto contou com duas emendas: a primeira proposta em 07/12/2021 que dispõe sobre a realocação dos funcionários com função gratificada e cargos em comissão e a segunda, proposta em 16/02/2022, modifica a data de extinção da PROLAR que seria em 01/02/2022 para até 31/12/2022. (CÂMARA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA, 2022)

Enquanto análise instrumental político administrativo, como o município de Ponta Grossa pretende gerir a questão habitacional? Com essa mudança do setor habitacional me questiono como será a gestão, como órgão específico de economia mista, a Companhia de Habitação possui atuação diferenciada e atuante no combate aos problemas habitacionais, não fica clara a possível atuação como integrante da Secretaria da Família e do Desenvolvimento, recém-criada em 16 de novembro 2021.

O setor da habitação é responsável pelo levantamento dos problemas habitacionais no município, bem com identificar áreas de risco, favelas, ocupações irregulares e manter um cadastro atualizado de famílias, desenvolver mecanismos de avaliação das ações e empreendimentos realizados, bem como promover programas.

Na carta mensagem nº 107/2021, a atual gestão atribui que os serviços serão focados em regularização fundiária e como agente coordenador, isentando o papel de proponente de políticas habitacionais. No entanto, ainda é cedo para analisar o novo arranjo da política habitacional no município, o que se pode evidenciar é a falta de políticas habitacionais desenvolvidas no âmbito municipal.

Em entrevista, Sandra Scheffer, assistente social que atuou na PROLAR durante 21 anos e pesquisadora na área de políticas habitacionais apontou que

“A extinção da PROLAR só vai prejudicar o município. Se a gente já tinha dificuldades, agora só vai piorar. Temos todos esses dificultadores, esses problemas, mas temos que entender enquanto sociedade de economia mista é muito mais tranquilo de fazer com que os problemas habitacionais fluam.” A assistente social explica que por se tratar de uma economia mista, a PROLAR encontrava muitos problemas relacionados aos recursos utilizados para sua manutenção, de forma que a mudança de gestão fez com que houvesse uma falta de recursos, o que acabou comprometendo a aplicação do projeto. No entanto, para Sandra, apesar de possuir muitas falhas, um órgão não deve ser extinto de tal maneira, é necessário podar os problemas a fim de superá-los. Assim, ela vê a necessidade de elaboração de políticas públicas que auxiliem na questão habitacional de Ponta Grossa. (ELOS, 2022)

Outro ponto que podemos debater é a falta de investimento da esfera federal, a Companhia de Habitação de Ponta Grossa executou o Programa Minha Casa Minha Vida, Faixa 1, faixa essa que até o presente momento não será contemplada pelo Novo Programa Casa Verde Amarela, a faixa de renda com maior complexidade habitacional está fora do atual programa, o que demonstra um desmonte da Política Habitacional que vinha sendo construída.

O estudo realizado pelo Ministério das Cidades para analisar as capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional apontou que, em 2009, 2/3 dos municípios brasileiros contavam com um órgão para a gestão da política habitacional e 43% contavam com conselho municipal de habitação e/ou fundo municipal de habitação. A ausência de um órgão específico para a gestão habitacional era um fenômeno concentrado nos municípios com população de até 20 mil habitantes e que órgãos para a gestão da política habitacional são frequentes nos municípios de porte médio e grande, proporcionalmente mais urbanizados. (ARRETCHE et al., 2012)

Denominada “a morte institucional do órgão” categoria analítica adotada para designar a situação em que o governo municipal decide fechar uma secretaria ou departamento de habitação – realidade que, em 2009, estava fortemente associada à região geográfica, sendo mais verificada nas regiões Norte e Centro-Oeste e nos municípios do Nordeste fora de Regiões Metropolitanas. (ARRETCHE et al., 2012)

Destacamos a importância de se ter um órgão ou secretaria específicos para habitação mesmo que para obtenção de recursos do PAC-Habitação não foi uma condição necessária, no entanto, a estrutura específica de gestão aumentou as chances de o município conseguir recursos do PAC, a existência de órgão/secrretaria facilitaria esse acesso. (ARRETCHE et al., 2012)

Cabe ainda salientar que, a mesma Câmara que aprovou a extinção da PROLAR, discutia em período concomitante as alterações para a futura Lei do Plano Diretor. Os atores do setor construtivo protestaram na Câmara Municipal dos Vereadores, (Figura 42), preocupados em que forma o novo Plano Diretor poderia impactar na construção de moradias populares no município e contrários às seguintes proposições: ocupação máxima de terreno, testada mínima de casas e regras contra unidades habitacionais geminadas, assuntos esses que embatem os interesses da construção civil. Uma das justificativas utilizadas foi a de que o município ocupava a quarta posição no Estado em falta de moradia, segundo dados da Cohapar, e que a PROLAR possuía mais de 17 mil famílias cadastradas. (REDE, 2021)

Figura 42 – Protesto do Setor da construção Civil em plenária da Câmara Municipal de Ponta Grossa



Fonte: Divulgação/Assessoria APC, 2021.

Segundo Ariel Tavares, Presidente da Associação Paranaense de Construtores (APC)

caso seja aprovado como está, o 'Plano' aumentará o vazio urbano na cidade ao inviabilizar o uso de lotes mais antigos, o que aumentará significativamente o valor das casas empurrando os mais pobres para bairros ainda mais distantes. "A testada mínima de seis metros e área de 180 metros quadrados impede que se faça duas casas nos lotes padrão que temos hoje nos bairros mais próximos. Isso torna o custo muito alto para uma família com renda mais baixa. Nós poderemos construir, mas as pessoas não terão como comprar, porque o valor ultrapassa o teto dos programas habitacionais. Não vai aprovar financiamento, não terá subsídio. As casas mais em conta terão que ser feitas ainda mais longe. Em lugares sem infraestrutura, o que gera mais demandas também para o Poder Público, não faz nenhum sentido isso" (REDE, 2021)

O Projeto de Lei (PL) nº 451/2019 - que dispõe sobre a Revisão do Plano Diretor Municipal de Ponta Grossa, protocolado na Câmara em 18/12/2019, contou com oito Emendas Aditivas; sete Emendas Modificativas e quatro Emendas Supressivas, teve parecer favorável pela Comissão Especial – Plano Diretor em 30/03/2022, sendo aprovado nas sessões plenárias da Câmara Municipal em 1ª e 2ª - discussão e votação nos respectivos dias 27/06/2022 e 29/06/2022, com apenas um voto contrário. (CÂMARA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA, 2022b)

As Emendas Supressivas contemplavam os seguintes itens: IPTU Progressivo; Operação Urbana Consorciada; Outorga onerosa do direito de construir; e a proibição de edificações num raio de 500 metros de estações de tratamento de efluentes.

A produção e reprodução do espaço urbano está sempre em xeque pelos diversos interesses políticos, econômicos e sociais, as contradições e as ambiguidades compõe os ambientes institucionais e privados.

5.2 IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - PONTA GROSSA/PR

No contexto da produção do Programa Minha Casa Minha Vida, o município de Ponta Grossa foi o município que produziu mais unidades habitacionais referentes ao programa no estado do Paraná, 6.220 unidades habitacionais em 20 empreendimentos, sendo 19 empreendimentos localizados na área urbana, totalizando 6.209 UH. Em termos de desempenho no âmbito nacional o município se destaca entre as cidades médias pela produção de habitações de interesse social.

Quando analisamos os indicadores que se relacionam as demandas habitacionais para o município, e as relacionamos com o total de UH contratadas pelo programa MCMV, Tabela 24, nos deparamos com impasses produzidos pela própria sociedade capitalista. O PMCMV teve como premissa o combate ao déficit, os dados relativos de 2010 apontam que o município possuía um déficit de 7.671 UH, e ao mesmo tempo apresentava 7.932 domicílios vagos, representando cerca de 1,03 vezes a quantidade necessária para suprimir a falta de unidades habitacionais. O número de unidades contratadas pelo PMCMV é inferior ao número de imóveis vagos tanto no ano de 2000 quanto no ano de 2010 e representam 81% do déficit habitacional do município no ano de 2010.

Para o Sujeito de Pesquisa 5, o PMCMV mitigou a problemática habitacional no período de implantação e seleção das famílias, com o atendimento em um curto período, mas que o número de famílias que necessitam desse atendimento aumentou com a diminuição da oferta do programa. Nessa mesma perspectiva, o Sujeito de Pesquisa 1, considera que o PMCMV mitigou a problemática habitacional para aquele período e possibilitou à equipe técnica aprendizado para médio e longo prazo.

Tabela 24 – Relação entre o nº de domicílios particulares, domicílios vagos, déficit habitacional e o PMCMV.

Total de domicílios particulares permanentes		Total de domicílios vagos		Déficit Habitacional		Total - MCMV
2000	2010	2000	2010	2000	2010	
76.226	94.819	7.908	7.932	5.901	7.671	6.220

Fonte: Lei 10.559/2011; CAIXA, 2018 – Empreendimentos PMCMV, Faixa 1; IBGE, 2010.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

No que diz respeito ao total de recursos que o programa trouxe para o município, o valor atinge R\$ 334.235.607, o que se deu pela construção de vastos conjuntos habitacionais horizontais, de casas unifamiliares padronizadas.

O município contou apenas com a modalidade FAR-Empresas, no período de 2010 a 2013, na Fase 1 e 2 do PMCMV, para a Faixa de Renda 1 (até R\$ 1.600), teve a PROLAR como órgão municipal responsável pelo ordenamento e seleção das famílias.

Os critérios para classificação das famílias para o PMCMV no município foram: 1) Renda compatível; 2) Famílias em áreas irregulares/áreas de risco/insalubres; 3) Famílias com a mulher chefe de família; 4) famílias que possuem

pessoas com deficiência; 5) Idosos; 6) Situação de Moradia (irregular, alugada e cedida) e 7) Famílias com dependentes. (PROLAR, Data de acesso: 26 jul. 2022)

As famílias selecionadas apresentam características familiares similares, há uma predominância de mulheres como titulares do imóvel, critério esse estabelecido pelo âmbito federal, outro critério de seleção era as famílias com pessoas com deficiência, identificou-se 401 famílias, 7%, em 18 empreendimentos, ressaltamos a ausência de dados disponibilizados pela PROLAR para o Jardim Gralha Azul.

Pelo critério “Famílias em áreas irregulares/áreas de risco/ insalubres” foram selecionadas 48% das famílias, em síntese, das famílias originárias de áreas de risco 62% possuíam renda entre R\$ 500 e R\$1.000 reais; 66% possuíam dois ou mais dependentes e o dado mais expressivo é que 86% tinham a mulher como titular. (Figura 43)

Figura 43 - Perfil das Famílias provenientes de áreas inapropriadas para habitação selecionadas para o PMCMV no município de Ponta Grossa



Fonte: SCHEFFER, 2017; Banco de Dados PROLAR, 2022.

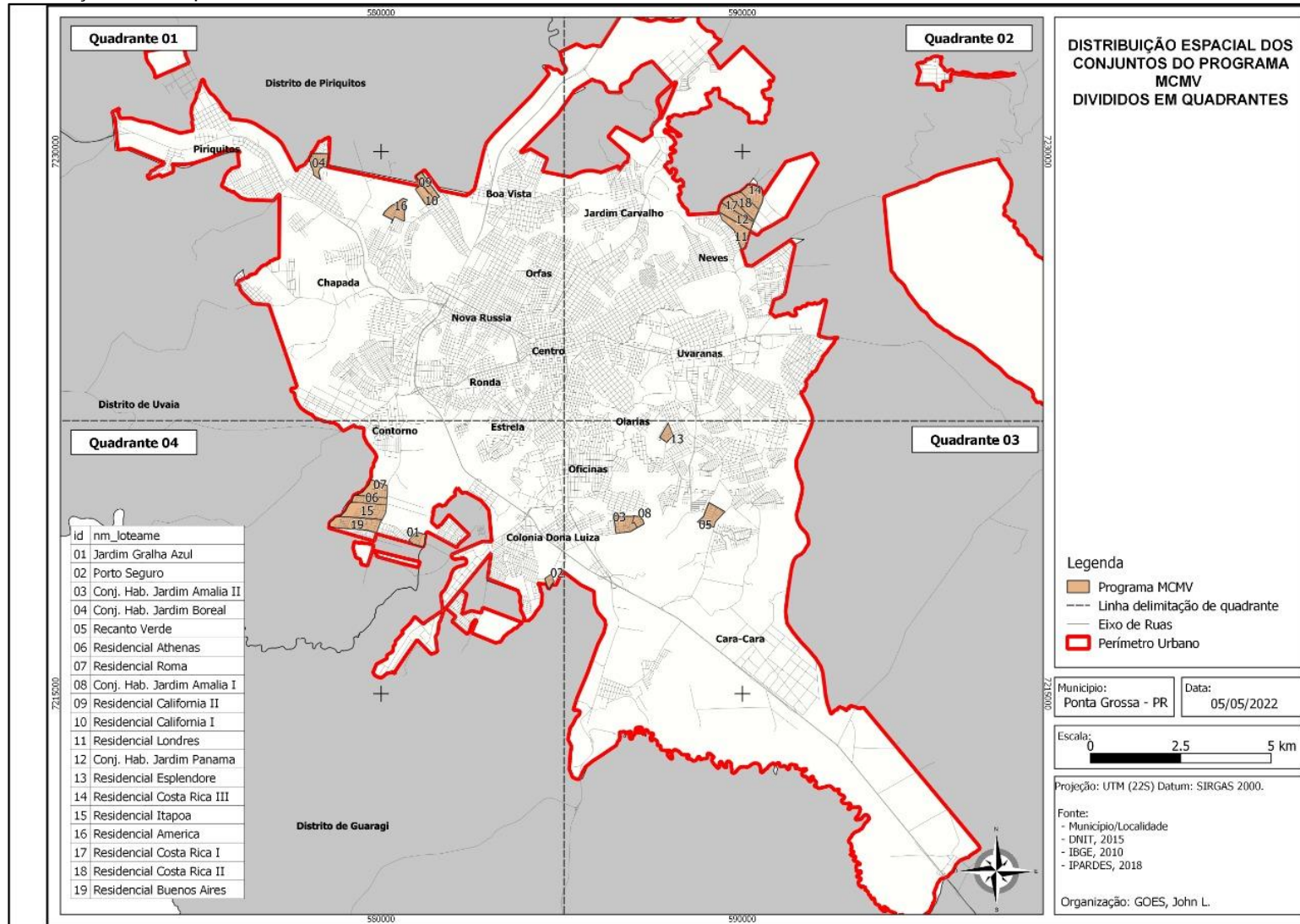
Notas: Org. Juliana Pacheco.

O Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa possibilitou o acesso a moradia para uma parcela da população proveniente de áreas de risco, as famílias atendidas tiveram então acesso a uma unidade habitacional com infraestrutura urbana básica como: saneamento, luz, ruas pavimentadas, transporte coletivo, coleta de lixo

etc. O que pode ser interpretado como aspecto positivo que o programa gerou, como uma medida potencializadora.

Para a análise da distribuição espacial dos empreendimentos executados em Ponta Grossa e organização da apresentação optou-se por dividir o espaço urbano do município em quatro quadrantes, Figura 44. Os loteamentos estão localizados em ZEIS – Zona Especial de Interesse Social, conforme o Zoneamento Urbano do município.

Figura 44 – Localização dos empreendimentos do PMCMV na cidade média de Ponta Grossa



Para melhor compreensão espaço-tempo as imagens a seguir foram obtidas através de imagens de satélites utilizando o Google Earth, é possível mensurar os efeitos do programa no desenvolvimento urbano do município de Ponta Grossa e para demonstrar optou-se por identificar as áreas selecionadas nos quatro quadrantes em três períodos diferentes: 2009 - pré-instalação do empreendimento, 2015 e atual, 2022.

O quadrante 1 é composto pelo Conjunto Habitacional Jardim Boreal, localizado no Bairro Periquitos, e pelos conjuntos Residenciais América e Califórnia I e II, que se localizam no bairro Boa Vista.

Conforme a Tabela 25, esse quadrante teve 1.346 UH, em três áreas distintas, 63% das UH foram que responsabilidade da Construtora YAPO, pela modalidade FAR-Empresas, com o valor de cada UH variando entre R\$43.000 e R\$52.000, o valor da UH executado pela Construtora PIACENTINI foi de R\$ 64.000.

Tabela 25 – Síntese dos empreendimentos – Quadrante 1

	Unidades Hab.	Valor do Empreendimento	Data Contratação	Construtora	Modalidade
Conjunto Hab. Jardim Boreal	365	15.809.280	21/07/2010	YAPO Construtora	FAR Empresas
Residencial Califórnia I	153	7.956.000	28/10/2011	YAPO Construtora	FAR Empresas
Residencial Califórnia II	328	16.800.160	04/11/2011	YAPO Construtora	FAR Empresas
Residencial América	500	32.000.000	28/12/2012	PIACENTINI	FAR Empresas
Total	1.346	72.565.440			

Fonte: CAIXA – Empreendimentos PMCMV, Faixa 1, 2018.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

Localizados para além da rodovia, BR – 373, a qual é o principal meio de acesso aos conjuntos habitacionais. Os empreendimentos executados no quadrante 1 apesar de estarem localizados próximos a mancha urbana, são localidades com problemas urbanos já existentes, referentes a mobilidade, acesso a equipamentos comunitários, serviços e comércios, podem ser classificados como Cenário B, intermediário, com base nas características apresentadas pelo Relatório de

Diagnóstico de Demanda (2017). Nesse cenário há a necessidade de ampliação das redes de esgoto, água, energia elétrica, transporte coletivo, educação e saúde.

A partir da identificação das áreas pré-instalação do PMCMV, Figura 45 (A), nota-se que a região apresentava baixa densidade populacional, ruas não pavimentadas no bairro já existente e a área determinada para o programa em 2009 não possuía nenhuma infraestrutura prévia, sendo necessária a instalação total dos equipamentos urbanos.

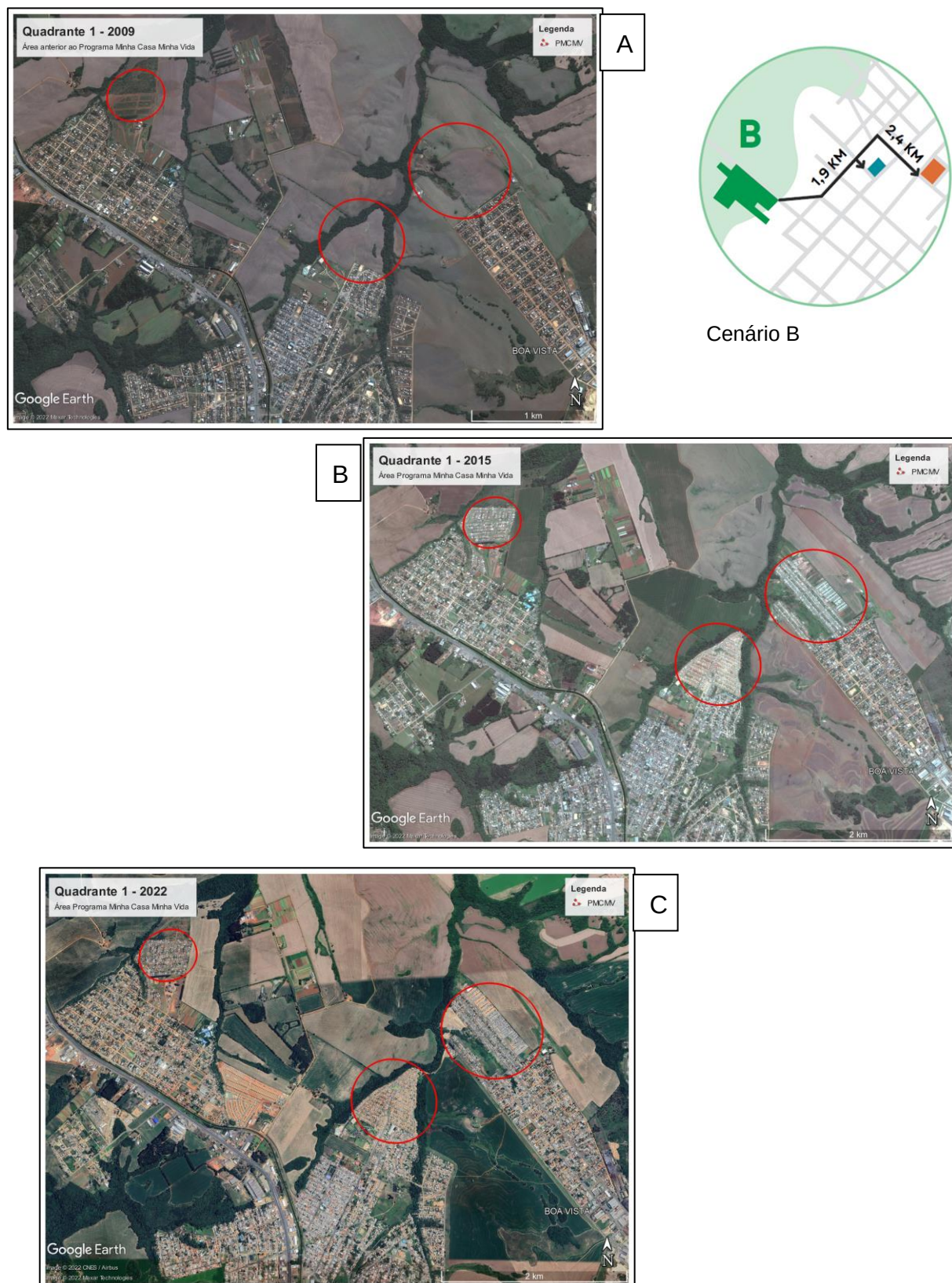
Nesse quadrante os empreendimentos mostram-se periféricos e com características monofuncionais, apenas moradias unifamiliares horizontais, em visita de campo aos empreendimentos na data de 16 de janeiro de 2022, foram analisados a disponibilidade de comércio e serviços, observou-se nesse quadrante que não há atividades comerciais em terrenos previamente definidos como comerciais, os pequenos comércios existentes nesses empreendimentos são desenvolvidos nas próprias casas, as atividades comerciais se concentram nas áreas próximas.

Outra característica no quadrante 1 é a arquitetura repetitiva das moradias, poucas áreas arborizadas e ausência de áreas de recreação (como praças, parques, quadras de esportes). Nos períodos de 2015 e 2022 é possível analisar a expansão urbana crescente para essas áreas próximas, e o aumento de moradias, tendo a necessidade de construção de equipamentos comunitários (escolas).

“O próprio desenho do programa, centrado na concessão de subsídios públicos à produção privada de habitação popular, é um fator determinante para a reprodução desse padrão periférico.” (NISIDA et al, 2015, p. 65). O papel central assumido pelas construtoras na proposição de projetos e na determinação de terrenos, muitas vezes desconsidera a inserção urbana dos empreendimentos, tornando as discussões sobre a inserção urbana uma questão secundária ou inexistente.

Pontuamos que o valor final das unidades habitacionais é estabelecido pelo programa e os valores podem variar conforme o estado e o município, no entanto, a receita da construtora não se altera, sendo que a margem de lucro obtida pela construtora é resultado da redução de custos relacionados a: aquisição do terreno, infraestrutura, fundação, e produção das moradias. E que as melhorias nos projetos em relação a arquitetura, atributos urbanísticos e áreas bem localizadas não alteram o valor a ser pago pelo Estado. (NISIDA et al, 2015)

Figura 45 – Quadrante 1 – Conj. Habitacional Jardim Boreal, Residencial América, Residencial Califórnia I e II nos períodos de (A) 2009, (B) 2015, (C) 2022



Fonte: Google Earth, ano da Imagem: 2009, 2015, 2022; MCidades, 2017.
Notas: Org. Juliana Pacheco

No segundo quadrante, localizado no Bairro Neves, formam um aglomerado de conjuntos habitacionais, sendo 5 empreendimentos na mesma área, são eles: Residencial Jardim Panamá, Residencial Londres, Residencial Jardim Costa Rica I, Residencial Jardim Costa Rica II, Residencial Jardim Costa Rica III.

Os cinco empreendimentos totalizaram 2.059 unidades habitacionais unifamiliares em condomínio horizontal e duas construtoras foram responsáveis pelos empreendimentos: PIACENTINI e MENIN Construtoras, pela modalidade FAR empresas, na Fase 2 do PMCMV.

Tabela 26 - Síntese dos empreendimentos – Quadrante 2

	Unidades Hab.	Valor do Empreendimento	Data Contratação	Construtora	Modalidade
Residencial Jardim Panamá	475	30.284.271	30/11/2012	PIACENTINI	FAR Empresas
Residencial Londres	457	23.764.000	28/12/2011	PIACENTINI	FAR Empresas
Residencial Jardim Costa Rica I	387	24.768.000	28/12/2012	MENIN Construtora	FAR Empresas
Residencial Jardim Costa Rica II	386	24.704.000	28/12/2012	MENIN Construtora	FAR Empresas
Residencial Jardim Costa Rica III	354	22.656.000	28/12/2012	MENIN Construtora	FAR Empresas
Total	2.059	126.176.271			

Fonte: CAIXA – Empreendimentos PMCMV, Faixa 1, 2018.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

Localizados após o Contorno Leste e a linha férrea, barreira física que separa o empreendimento e os bairros vizinhos da área urbana consolidada, o quadrante 2 possui uma única via de acesso aos conjuntos habitacionais. Os empreendimentos executados no quadrante 2 apesar de estarem localizados próximos a bairros preexistentes, ou seja, conectados a outros bairros, poderiam ser classificados como Cenário B, intermediário, com base nas características apresentadas pelo Relatório de Diagnóstico de Demanda (2017). Nesse cenário há a necessidade de ampliação das redes de esgoto, água, energia elétrica, transporte coletivo, educação e saúde. No entanto, também se enquadra nesse quadrante o Cenário C, se por um lado os empreendimentos estão conectados a um bairro já existente, por outro lado o bairro já existente é periférico e não se conecta a uma área consolidada.

Na Figura 48 (A) a área pré-instalação do PMCMV apresentava baixa densidade populacional, ruas não pavimentadas no bairro já existente e a área

determinada para o programa em 2009 não possuía nenhuma infraestrutura prévia, sendo necessária a instalação total dos equipamentos urbanos.

Nesse quadrante os empreendimentos mostram-se periféricos e com características principalmente monofuncionais, caracterizados por moradias unifamiliares horizontais, em visita de campo aos empreendimentos na data de 16 de janeiro de 2022, uma característica que há atividades comerciais em terrenos comerciais e há pequenos comércios nas próprias casas, as atividades comerciais se desenvolveram mais do que nos empreendimentos dos quadrantes 1 e 3, devido a desconexão com as áreas consolidadas.

Outra característica é a arquitetura repetitiva das moradias, poucas áreas arborizadas e ausência de áreas de recreação (como praças, parques, quadras de esportes), no entanto, existe uma horta comunitária localizada no canteiro central sob a linha de distribuição de alta tensão (Figura 46). Na única rua de acesso aos empreendimentos é possível analisar na Figura 47 a ausência de iluminação pública em 2019, a iluminação foi instalada no ano posterior.

Figura 46 – Horta Comunitária



Fonte: Google Earth, 2019.

Figura 47 – Via de Acesso aos empreendimentos



Fonte: Google Earth, 2019.

É possível analisar a expansão urbana crescente para as áreas próximas, nos períodos de 2015 e 2022, e o aumento de moradias, tendo também a necessidade de construção de equipamentos comunitários, como escolas e unidade de saúde.

A região não se caracteriza como frente de expansão urbana devido à proximidade das áreas de Proteção Permanente da Escarpa Devoniana e das áreas de uso sustentável (APA da Escarpa Devoniana e Parque Nacional dos Campos Gerais).

Figura 48 – Quadrante 2 – Residencial Jd. Panamá; Londres; Costa Rica I, II e III nos períodos de (A) 2009, (B) 2015, (C) 2022



Fonte: Google Earth, ano da Imagem: 2009, 2015, 2022; MCidades, 2017.
Notas: Org. Juliana Pacheco.

No terceiro quadrante os empreendimentos são pulverizados, localizados nos Bairros Cará-Cará e Olarias, denominados de: Residencial Recanto Verde, Conjunto Habitacional Jardim Amália I, Conjunto Habitacional Jardim Amália II e Residencial Esplendore, totalizando 1.030 unidades habitacionais, foi executado por três Construtoras, nas Fases 1 e 2 do PMCMV.

Tabela 27 - Síntese dos empreendimentos – Quadrante 3

	Unidades	Valor do	Data	Construtora	Modalidade
	Hab.	Empreendimento	Contratação		
Residencial Recanto Verde	392	16.943.949	21/12/2010	R.P.W. Empreendimentos	FAR Empresas
Conjunto Habitacional Jardim Amália I	99	4.099.788	08/09/2010	ARENA	FAR Empresas
Conjunto Habitacional Jardim Amália II	339	14.709.634	21/07/2010	RCM Construtora	FAR Empresas
Residencial Esplendore	200	12.800.000	26/06/2013	ARENA	FAR Empresas
Total	1.030	48.553.371			

Fonte: CAIXA – Empreendimentos PMCMV, Faixa 1, 2018.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

Ao analisar as áreas pré-instalação do PMCMV, nota-se que a área próxima à instalação dos empreendimentos Amália I e II apresentava baixa densidade populacional, ruas não pavimentadas no bairro já existente, a área determinada para o programa em 2009 não possuía nenhuma infraestrutura prévia, sendo necessária a instalação total dos equipamentos urbanos, e uma barreira física natural entre o empreendimento e a área urbanizada, área de proteção permanente de curso hídrico.

Esses empreendimentos poderiam ser classificados como Cenário B, intermediário, com base nas características apresentadas pelo Relatório de Diagnóstico de Demanda (2017). Nesse cenário há a necessidade de ampliação das redes de esgoto, água, energia elétrica, transporte coletivo, educação e saúde.

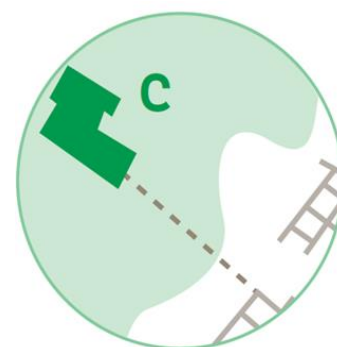
Os empreendimentos Recanto Verde e Esplendore se enquadram no cenário C totalmente desconectado da área já urbanizada sem nenhum ponto de ligação com infraestrutura preexistente, localizados para além da periferia.

Nesse quadrante os empreendimentos assim como nos quadrantes anteriores mostram-se periféricos e com características principalmente monofuncionais, caracterizados por moradias unifamiliares horizontais, com arquitetura repetitiva das moradias, poucas áreas arborizadas. Apenas no Jardim Amália podemos identificar a presença de uma área de recreação - quadra de esportes.

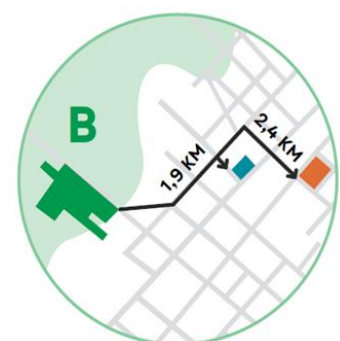
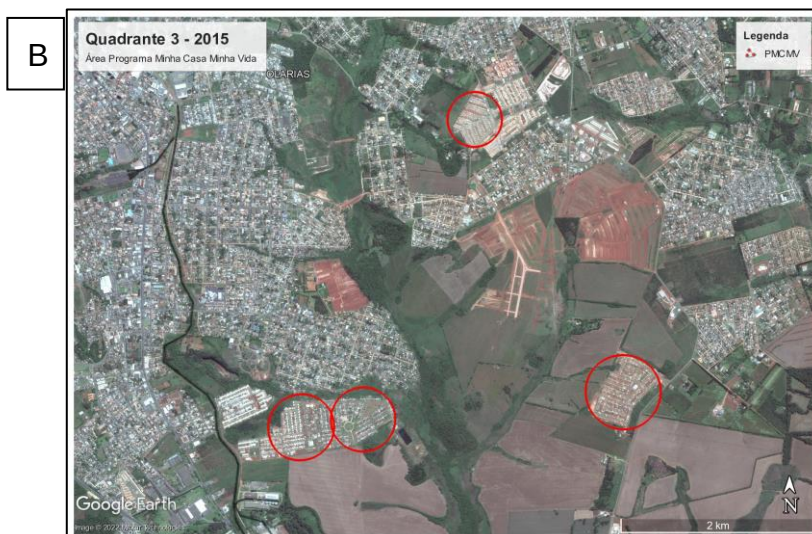
É possível analisar na expansão urbana um aumento significativo para as áreas próximas, nos períodos de 2015 e 2022, com o aumento de moradias, tendo também a necessidade de construção de equipamentos comunitários, como escolas e unidade de saúde.

Por mais que o PMCMV tenha produzido tecido urbanos fragmentados seria um equívoco atribuir somente ao programa esse modelo de reprodução do espaço urbano. Esse modelo precede ao programa e não se restringe apenas aos programas desenvolvidos pelas políticas habitacionais. Esse modelo de produção e reprodução do espaço urbano é um traço característico dos centros urbanos brasileiros, construção de espaços com pouca fluidez, predominância de condomínios privados fechados, criação de barreiras físicas que dificultam a mobilidade, especulação imobiliária, entre outras características desfavoráveis a vitalidade do espaço urbano. “O MCMV deveria ser uma política capaz de inverter essa lógica de produção da cidade, em vez de reforçá-la por meio da replicação de um mesmo padrão urbanístico.” (NISIDA et al, 2015, p. 73).

Figura 49 – Quadrante 3 – Residencial Recanto Verde; Esplendore; Conj. Hab. Jardim Amália I e II nos períodos de (A) 2009, (B) 2015, (C) 2022



Cenário C



Cenário B

Fonte: Google Earth, ano da Imagem: 2009, 2015, 2022; MCidades, 2017
Notas: Org. Juliana Pacheco.

O quarto quadrante é formado pelos Residenciais Roma, Athenas, Jardim Itapoá, Buenos Ayres, localizados na mesma área e os Conjuntos Habitacionais Jardim Gralha Azul e Porto Seguro. Nos Bairros Contorno e Colônia Dona Luiza, localizados no bairro Contorno.

São empreendimentos localizados para além da periferia, esse quadrante produziu 1.774 unidades habitacionais executadas por uma única construtora: PIACENTINI. Foram utilizadas 3 áreas para 6 empreendimentos, sendo que uma área foi destinada a 4 empreendimentos, ou seja, 84% da produção desse quadrante.

Tabela 28 - Síntese dos empreendimentos – Quadrante 4

	Unidades Hab.	Valor do Empreendimento	Data Contratação	Construtora	Modalidade
Residencial Roma	249	10.311.510	21/12/2010	PIACENTINI	FAR Empresas
Residencial Athenas	341	14.121.370	21/12/2010	PIACENTINI	FAR Empresas
Residencial Jardim Itapoá	500	26.000.000	23/04/2012	PIACENTINI	FAR Empresas
Residencial Buenos Ayres	404	25.856.000	25/06/2013	PIACENTINI	FAR Empresas
Conjunto Hab. Jardim Gralha Azul	195	7.897.500	15/04/2010	PIACENTINI	FAR Empresas
Conjunto Habitacional Porto Seguro	85	5.429.645	30/11/2012	PIACENTINI	FAR Empresas
Total	1.774	89.616.025			

Fonte: CAIXA – Empreendimentos PMCMV, Faixa 1, 2018.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

Localizados após a área destinada ao Centro de Eventos Municipal e do 3º Regimento de Carros de Combate do Exército, que formam uma barreira física que separa o empreendimento e os bairros vizinhos da área urbana já consolidada, o quadrante possui duas vias de acesso aos conjuntos habitacionais. Os empreendimentos executados no quadrante 4 poderiam ser classificados como Cenário C, com base nas características apresentadas pelo Relatório de Diagnóstico de Demanda (2017). Nesse cenário não há equipamentos públicos, tendo a necessidade de atendimento integral da demanda, além da necessidade de construção das redes de esgoto, água, energia elétrica, educação, saúde e ampliação

do transporte coletivo. Sem conexão a um bairro já existente ou a uma área consolidada.

Na Figura 50 (A) a área pré-instalação do PMCMV apresentava baixíssima densidade populacional, rua de acesso não pavimentada, a área determinada para o programa em 2009 pertencia a área rural com finalidade rural, não possuía nenhuma infraestrutura prévia, sendo necessária a instalação total dos equipamentos urbanos.

Nesse quadrante os empreendimentos mostram-se extremamente periféricos e com características principalmente monofuncionais, caracterizados por moradias unifamiliares horizontais, em visita de campo aos empreendimentos na data de 16 de janeiro de 2022, apresenta atividades comerciais desenvolvidas e pequenos comércios nas próprias casas, as atividades comerciais se desenvolveram mais nos empreendimentos dos quadrantes 2 e 4, devido a desconexão com as áreas consolidadas.

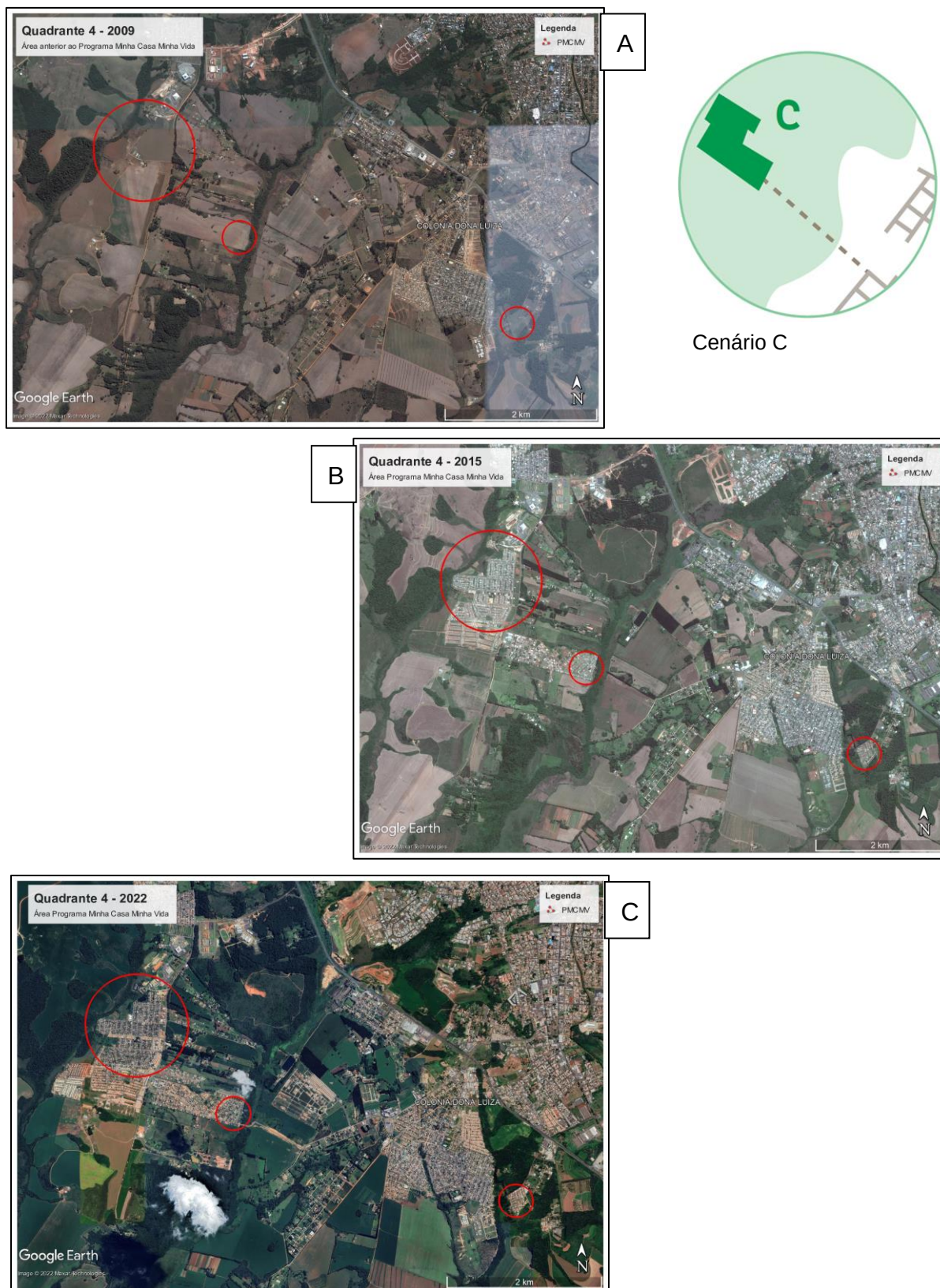
Nesse quadrante apresenta novamente a padronização arquitetônica, com arquitetura repetitiva das moradias, poucas áreas arborizadas, esse quadrante possui uma área de recreação - quadra de esportes.

Como nos demais quadrantes é possível analisar o aumento da expansão urbana, nos períodos de 2015 e 2022, e o aumento de moradias nas áreas próximas, tendo também a necessidade de construção de equipamentos comunitários, como escolas e unidade de saúde.

A padronização de projetos, a ampliação da escala de produção, a redução do tempo de execução das obras e a aquisição de terrenos mais baratos, são as estratégias das construtoras para aumentar a taxa de retorno. O que tem resultado na produção de moradias padronizadas em escala nacional, projetos padrões que acabam não correspondendo com as diversidades regionais e a efetivação de poucas tipologias existentes. (NISIDA et al, 2015)

Os conjuntos habitacionais do PMCMV reforçam os padrões construtivos uniformes e de fragmentação territorial, contribuindo que certa forma para a perpetuação do modelo de produção e reprodução do espaço urbano, e a formação de espaços destinados a moradia sem a urbanidade necessária.

Figura 50 – Quadrante 4 – Residencial Roma; Athenas; Jardim Itapoá; Conj. Hab. Jardim Gralha Azul e Porto Seguro nos períodos de (A) 2009, (B) 2015, (C) 2022



Fonte: Google Earth, ano da Imagem: 2009, 2015, 2022; MCidades, 2017.
Notas: Org. Juliana Pacheco.

A paisagem produzida a partir do PMCMV se caracteriza pela uniformidade e padronização das unidades habitacionais, produzindo novos bairros inteiros, com elevada concentração de população.

Na realidade de Ponta Grossa os empreendimentos do programa contribuíram para a expansão do perímetro urbano e para o espraiamento, produzidos em áreas não urbanizadas. Todos os empreendimentos construídos estão localizados na franja urbana, bem como apresentaram a necessidade de ampliação da infraestrutura necessária para os empreendimentos.

Surge uma nova demanda por infraestrutura urbana, como pavimentação, ampliação das redes de água, esgoto e energia elétrica, escola, unidade de saúde. São empreendimentos construídos nas franjas do perímetro urbano, e o estado, que deveria ser o agente regulador, não tem feito o seu papel. Na análise de Fernandes (2012) não se pode culpar apenas os empreendedores pela localização dos empreendimentos sem infraestrutura mínima, mas também responsabilizar o poder público pela autorização de obras em locais inadequados.

A moradia deveria ter a premissa de construção de um caráter emancipatório e papel fundamental na promoção da qualidade de vida e desenvolvimento humano, propiciando condições para o desenvolvimento da cidadania e autonomia.

Na percepção dos sujeitos de pesquisa o desenvolvimento urbano de Ponta Grossa esteve pautado na ampliação do perímetro urbano desordenado, demonstrando a falta de planejamento e de Políticas urbanas, refletindo assim nos equipamentos urbanos e comunitários, tendo de um lado a especulação imobiliária, e a segregação socioespacial e do outro o espaço como mercadoria e a formação de vazios urbanos.

Na categorização das respostas a ampliação do perímetro urbano foi a categoria mais apontada, seguida pela expansão urbana desordenada e especulação imobiliária e na terceira posição ficaram quatro categorias: segregar a população, a necessidade de recursos para essa ampliação da cidade e a falta de planejamento. Figura 51.

De certa forma perpetua-se o local de moradia popular em áreas periféricas e com a necessidade de ações do poder público para mitigar os impactos decorrentes dessa ampliação desordenada.

Na análise do sujeito de pesquisa 2 “a medida que o espaço foi se tornando mercadoria valiosa, os proprietários de terras começam a exercer pressão sobre o

poder público municipal para o aumento da malha urbana, aprovando diversos loteamentos, inclusive alguns desligados da malha urbana, e assim, o tecido urbano foi sucessivamente ampliado, resultando num centro, dotado de infraestrutura fora ocupado pelas classes de renda alta e média, e distantes loteamentos ocupados pela população de mais baixa renda, em que se concentra um grande número de pessoas.”

O sujeito de pesquisa 2 aponta que o espaço urbano ponta-grossense já havia sido ampliado a partir de conjuntos habitacionais nas décadas de 1970 e 1980, com a instalação nas periferias, que com a promulgação da Lei Federal nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, há um impacto na legislação municipal, que passa a diminuir a implementação de loteamentos afastados do espaço urbanizado, no entanto essa prática ainda está presente como resultado da especulação imobiliária.

Figura 51 – Percepção sobre Desenvolvimento Urbano de Ponta Grossa



Fonte: Questionários Aplicados aos Sujeitos de Pesquisa, 2022.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

A lógica construída e popularizada ao longo dos anos de que a produção de habitação popular deveria ser realizada na periferia dos centros urbanos, considera muitas vezes apenas o valor da área. Historicamente as áreas destinadas são desprovidas de infraestrutura pré-existente, equipamentos públicos e serviços, dificultando o acesso à cidade e ao local de trabalho dessas famílias.

O modelo habitacional brasileiro realizado pelo poder público sempre esteve atrelado a redução dos custos por meio de aquisição de terras baratas e longínquas e a produção em larga escala, o que contribuiu muito com os processos de

periferização. Alguns investimentos não são contabilizados e identificados inicialmente, o que pode potencializar a vulnerabilidade social dessas famílias mutuárias e assim como os problemas de deslocamento. (ROLNIK, 2010a)

Nas políticas habitacionais realizadas pelo BNH para o enfrentamento da demanda habitacional, muitos autores questionaram a forma de provisão habitacional, na qual políticas habitacionais não deveriam ser tratadas apenas pelo viés quantitativo. É importante uma boa localização para essas famílias no contexto urbano, com o Estatuto da Cidade e os mecanismos para acesso à terra bem localizada, IPTU progressivo, função social da terra e a reforma urbana.

O grande desafio da Políticas Habitacionais sempre esteve ligado à produção de unidades habitacionais em zonas já consolidadas ou em áreas centrais das cidades, com o intuito de otimizar a infraestrutura já produzida pelo poder público e a utilização de equipamentos já instalados.

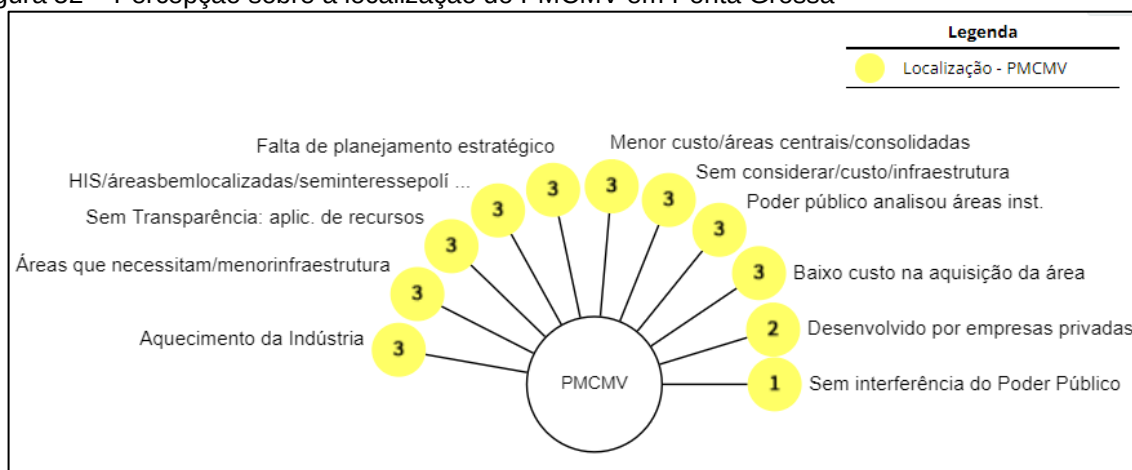
A partir da compreensão e análise dos sujeitos de pesquisa, a escolha pela localização dos empreendimentos não surgiu em comum acordo entre município e empresas privadas, destaca-se que o programa foi desenvolvido por empresas privadas, ator central, que considerou o baixo custo na aquisição das áreas e o poder público municipal somente analisou as áreas institucionais que seriam doadas ao poder público para a construção de equipamentos comunitários, considerando também as áreas que necessitariam de menor infraestrutura. Figura 52.

O sujeito de pesquisa 1 pontua que, o PMCMV Faixa 1 na modalidade FAR, o Ministério das Cidades, que era o órgão responsável e gestor dos recursos, sinalizava a disponibilidade de recursos para a contratação de novas unidades habitacionais para os municípios, então a Superintendência da CAIXA recebia o protocolo de projetos da iniciativa privada, que analisava e avaliava os projetos: considerando se os empreendimentos estavam localizados sem vazios urbanos em seu acesso, e as áreas de menor contrapartida de infraestrutura por parte dos entes federativos, e as regiões com o maior número de famílias cadastradas. Após essa análise os projetos aprovados junto ao município, eram autorizadas as contratações. Destaca ainda que para as outras faixas de renda 2 e 3, faixas essas que recebem subsídios e diminuição das taxas de juros, utilizam recursos do FGTS, de ordem contínua, as áreas determinadas para os empreendimentos são áreas de maior procura para a comercialização, o mercado dita as ordens.

O sujeito de pesquisa 5 também apontou que o desenvolvimento do MCMV foi entre as empresas privadas, o Governo Federal e a Caixa. Que a PROLAR (órgão responsável pela política habitacional no âmbito municipal) não teve interferência direta na escolha das áreas e que foram determinadas glebas de terra em periferias com a finalidade de baratear o custo do empreendimento, sem considerar o custo que o município teria de arcar posteriormente com infraestrutura.

Os sujeitos pesquisadores apontaram outros elementos, como: a escolha pela localização não considerou o custo da infraestrutura necessária, que faltou planejamento estratégico, não houve transparência na aplicação dos recursos que o programa tinha como objetivo o aquecimento da indústria da construção civil.

Figura 52 – Percepção sobre a localização do PMCMV em Ponta Grossa



Fonte: Questionários Aplicados aos Sujeitos de Pesquisa, 2022.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

Nas fotos obtidas no sobrevoo de drone é possível observar a localização dos empreendimentos em relação a área central de Ponta Grossa nos diferentes quadrantes.

Na Figura 53 podemos analisar o Residencial América e a área central bem ao fundo da imagem, podendo-se identificar áreas agrícolas localizadas entre o empreendimento e a área central nessa direção.

Figura 53 – Residencial América em relação ao centro de Ponta Grossa

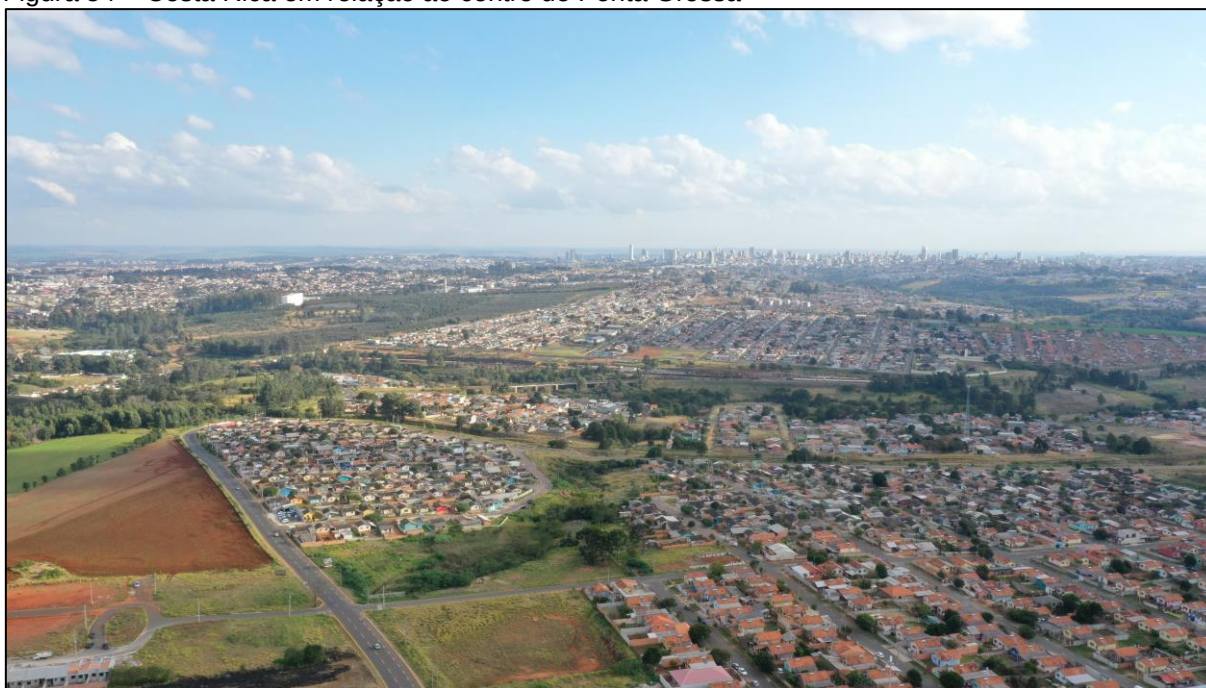


Fonte: Laboratório InfoAgro; Silva; Pacheco, 2022.

Notas: Data do sobrevoo de drone: 23/06/2022.

Na Figura 54 no sobrevoo do Residencial Costa Rica fica nítida a separação entre o empreendimento e a mancha urbanizada ao centro da imagem, resultado da barreira física da ferrovia. A área central localizada ao fundo da imagem.

Figura 54 – Costa Rica em relação ao centro de Ponta Grossa



Fonte: Laboratório InfoAgro; Silva; Pacheco, 2022.

Notas: Data do sobrevoo de drone: 22/06/2022.

A Figura 55 demonstra o Residencial Recanto Verde desconectado da mancha urbana, a região central urbanizada pode ser observada ao fundo da imagem, rodeado por áreas inseridas no perímetro urbano com finalidade rural.

Figura 55 – Recanto Verde em relação ao centro de Ponta Grossa



Fonte: Laboratório InfoAgro; Silva; Pacheco, 2022.

Notas: Data do sobrevoo de drone: 23/06/2022.

Se observarmos o espaço-tempo apresentado nas imagens de satélite nos anos de 2012 e 2022 podemos perceber que Residencial Recanto Verde estava totalmente desconectado da mancha urbana e que ainda permanece, mesmo com o visível desenvolvimento de regiões adjacentes, na imagem de 2022. Figura 56.

Figura 56 – Localização do Recanto Verde no período de 2012 e 2022



Fonte: Google Earth, 2012; 2022.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

No quadrante 4 repete-se a situação de não conectividade dos empreendimentos com a cidade já consolidada, o centro do município ao fundo separado do empreendimento por áreas particulares e públicas, demonstrando a baixa inserção urbana.

Figura 57 – Buenos Aires em relação ao centro de Ponta Grossa



Fonte: Laboratório InfoAgro; Silva; Pacheco, 2022.

Notas: Data do sobrevoo de drone: 22/06/2022.

Segundo levantamento realizado pelo Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (2009) os vazios urbanos localizados nas zonas residenciais 2 e 3, totalizam 903,43 ha e áreas não loteadas representariam 3.900 ha, o que daria para implementar 93.073 lotes com 300 m², já considerando as áreas públicas, o que representa que os vazios urbanos seriam mais do que suficientes para atender a demanda habitacional.

Outro problema ocasionado pela expansão do perímetro urbano é o esvaziamento dos centros urbanos, pois o processo de periferização é o processo de esvaziamento dos centros urbanos das médias e grandes cidades brasileiras, tornando a região central monofuncional, destinada a comércio e serviços e cada vez mais perdendo a função residencial. (ROLNIK, 2010a)

A busca pelo desenvolvimento e a expansão territorial somada ao acúmulo de riqueza faz com que o movimento das políticas habitacionais se estabeleça na mesma lógica praticada desde o início das ações estatais. As regiões centrais mesmo com

toda infraestrutura estabelecida e equipamentos públicos como escolas e saúde, por exemplo, não se tornam alvos dessa política, o que acaba dificultando acessibilidade a população e a necessidade de implantação de serviços não ofertados nas proximidades dos empreendimentos habitacionais.

Na análise de Carlos

A contradição entre o processo de produção social do espaço e sua apropriação privada está na base do entendimento da reprodução espacial, isto porque numa sociedade fundada na troca, o espaço produzido enquanto mercadoria liga-se cada vez mais à forma mercadoria servindo às necessidades da acumulação através das mudanças, readaptações de usos e funções dos lugares que também se reproduzem sob a lei do reprodutível, a partir das estratégias de reprodução, num determinado momento da história do capitalismo, que se estende cada vez mais no espaço global, criando novos setores de atividade como extensão das atividades produtivas. (CARLOS, 2007, p. 26)

Novamente, na ambiguidade das ações na produção do espaço urbano em nossas cidades, temos de um lado temos áreas urbanizadas e com boa localização e de outro lado temos a efetivação das políticas habitacionais em regiões sem infraestrutura ou com infraestrutura incapaz de atender toda a demanda, sem contar com os diversos imóveis vazios em regiões consolidadas conforme apresentado pela Fundação João Pinheiro (2018) que contabiliza 6.350.010 unidades em áreas urbanas.

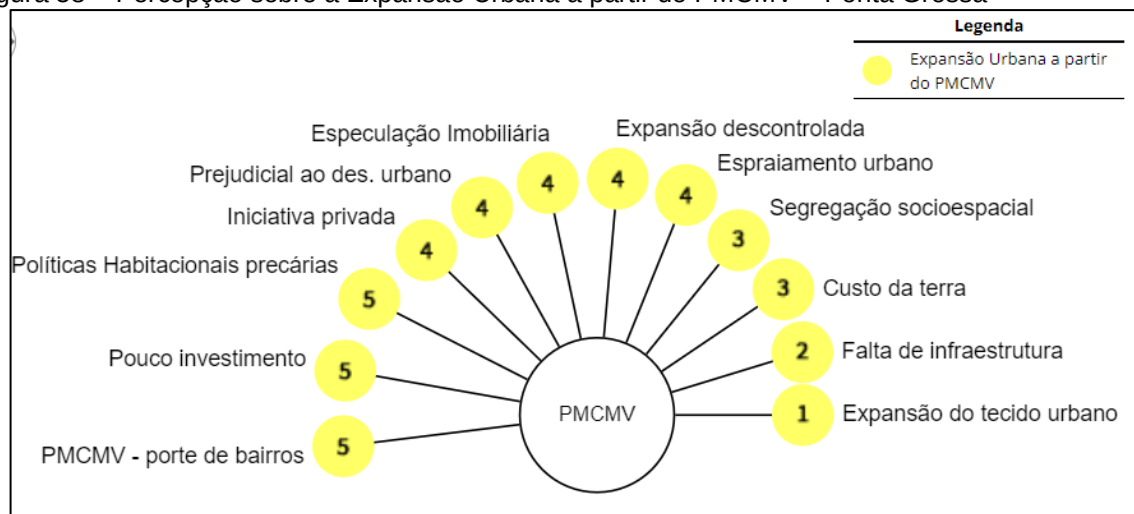
Conforme aponta Rolnik (2010b) na análise do déficit habitacional na cidade de São Paulo, há mais imóveis vazios do que famílias sem moradia em São Paulo.

O número de domicílios vagos na cidade de São Paulo seria suficiente para resolver o atual déficit de moradia. E ainda sobrariam casas. Existem, na capital, cerca de 290 mil imóveis que não são habitados, segundo dados preliminares do Censo 2010. Atualmente, 130 mil famílias não têm onde morar, de acordo com a Secretaria Municipal de Habitação – quem vive em habitações irregulares ou precárias, como favelas ou cortiços, não entra nessa conta. (ROLNIK, 2010b, p.1)

Quando questionados sobre a expansão urbana ocorrida em Ponta Grossa a partir dos empreendimentos do PMCMV, Figura 58, a maior incidência foi que o PMCMV promoveu a extensão do tecido urbano, os outros apontamentos surgem como uma cascata decorrente dessa expansão, a falta de infraestrutura, o custo da terra inferior, promovendo segregação socioespacial, espraiamento urbano e expansão descontrolada. Que a especulação urbana é prejudicial ao desenvolvimento sustentável das cidades, orquestrado pela iniciativa privada, temos então políticas

habitacionais precárias, resultado da falta de investimento em políticas sociais e urbanas, formando empreendimentos do porte de bairros.

Figura 58 – Percepção sobre a Expansão Urbana a partir do PMCMV – Ponta Grossa



Fonte: Questionários Aplicados aos Sujeitos de Pesquisa, 2022.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

“A lógica de expansão horizontal urbana tem sido o modelo de urbanização da maioria dos municípios brasileiros, um dos elementos que compõem esta lógica é a grande quantidade de vazios urbanos em áreas consolidadas e a consolidar.” (ROLNIK, 2010a, p.11). A especulação imobiliária ainda é uma característica marcante no desenvolvimento urbano, resultado de políticas desarticuladas e interesses privados que acabam gerando vazios urbanos que não cumprem a função social da terra em áreas urbanizadas.

O que fica camuflado no modelo de desenvolvimento urbano é a fuga pelo próprio questionamento sobre a modelo de desenvolvimento utilizado, ou seja, não há espaço urbanizado para todos na lógica capitalista, continuamos com essa necessidade latente de enfrentamento das problemáticas sociais e de moradias e a busca pela efetivação do direito à cidade e a moradia.

Neste processo, novas “regras do jogo” de desenvolvimento urbano foram estabelecidas para regular e dar suporte às novas relações que se tem estabelecido entre Estado, proprietários, cidadãos e empreendedores. Além de instituírem uma nova ordem jurídico-urbanística no Brasil, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade redefiniram a função do Plano Diretor Municipal, estabelecendo-o como principal instrumento de política urbana e de pactuação de interesses coletivos. É o Plano Diretor de cada cidade que define como os novos instrumentos do Estatuto da Cidade devem ser aplicados em cada município. (ROLNIK, 2010a, p.17)

As projeções para o desenvolvimento das cidades em especial as cidades médias brasileiras, devem reavaliar a forma do planejamento urbano, com objetivo de combater o modelo concentrador e excludente, compreender a demanda social e a efetivação dos instrumentos urbanísticos para que tenhamos cidades acessíveis.

Segundo Santos (2002) as cidades tornam-se grandes pela especulação imobiliária e vice-versa; existe especulação porque há vazios urbanos e vice-versa; há cidades grandes porque há vazios. O modelo rodoviário contribuiu para o crescimento disperso e do espraiamento das nossas cidades. Com a especulação consequentemente temos a criação mercantil da escassez e o problema do acesso à terra e a habitação. No entanto o déficit habitacional também resulta na especulação e essa união proporciona a periferização da população vulnerável, e o aumento do perímetro urbano. Nesse sentido o autor destaca que “um primeiro momento do processo especulativo vem com a extensão da cidade e a implantação diferencial dos serviços coletivos”. (SANTOS, 2002, p.96)

Santos (1987, p. 115) afirma que “morar na periferia é condenar duas vezes à pobreza” tanto no âmbito do modelo econômico capitalista, quando no modelo territorial de segregação.

Ainda no intuito de compreender a expansão urbana e a localização dos empreendimentos PMCMV em Ponta Grossa, podemos analisar a localização dos empreendimentos em relação às restrições ambientais, a proximidade desses e as áreas de preservação permanentes (APPs), que segundo o Código Florestal, Lei nº 12.651/12, em seu artigo 3º, as APPs são conceituadas como:

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; (BRASIL, 2012)

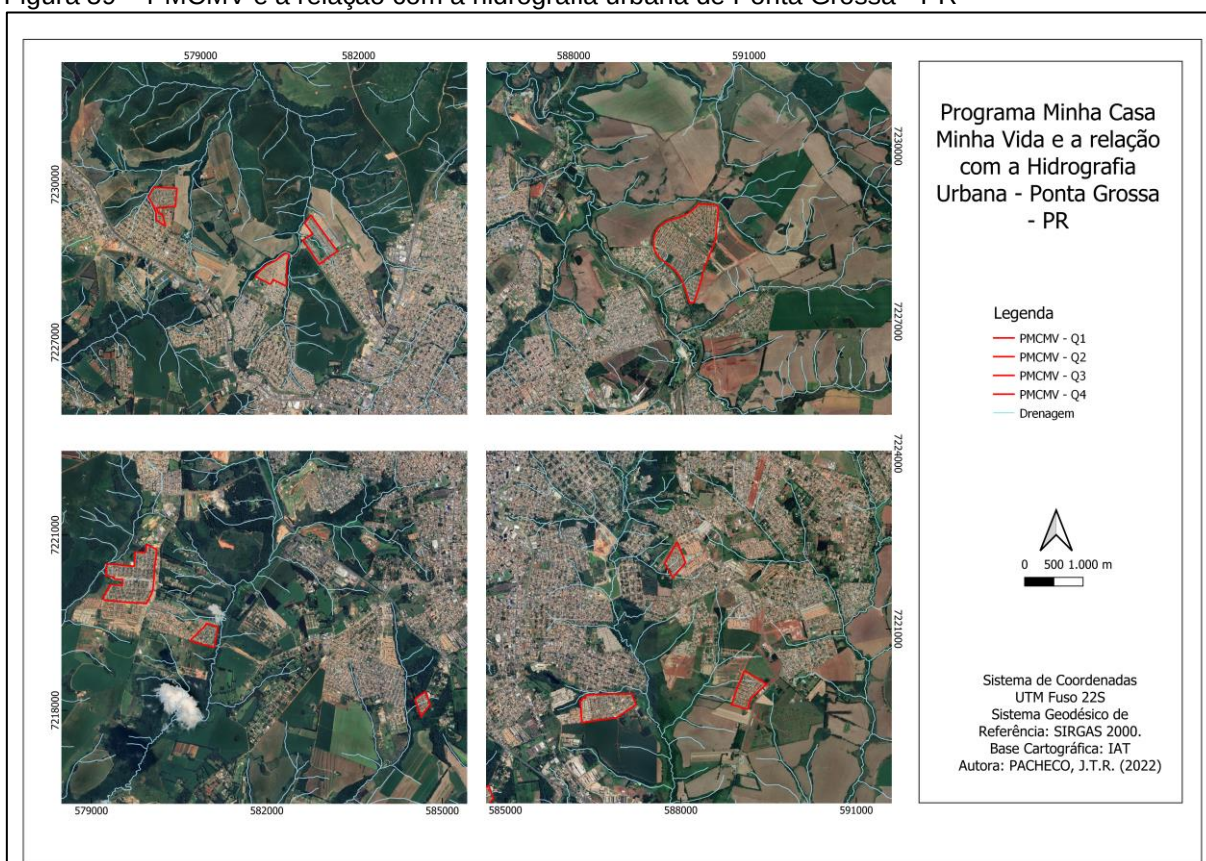
A delimitação das APPs considera a localização, zona rural ou zonas urbanas e a largura dos cursos d'água. Considerando 30 metros de APP para os cursos d'água de menos de 10 metros de largura. (BRASIL, 2012)

O município de Ponta Grossa, devido suas características geomorfológicas, possui um relevo acidentado, com formação de vales e consequentemente com a exposição do lençol freático, na área urbana localizam-se 12 bacias hidrográficas (PLANO DIRETOR, 2006) que são barreiras naturais para o desenvolvimento urbano e ligação entre os bairros. Podemos analisar na Figura 59 que os empreendimentos

são delimitados conforme a hidrografia urbana e estão localizados às margens das APPs, o que impossibilita a formação de bairros conectados a esses empreendimentos.

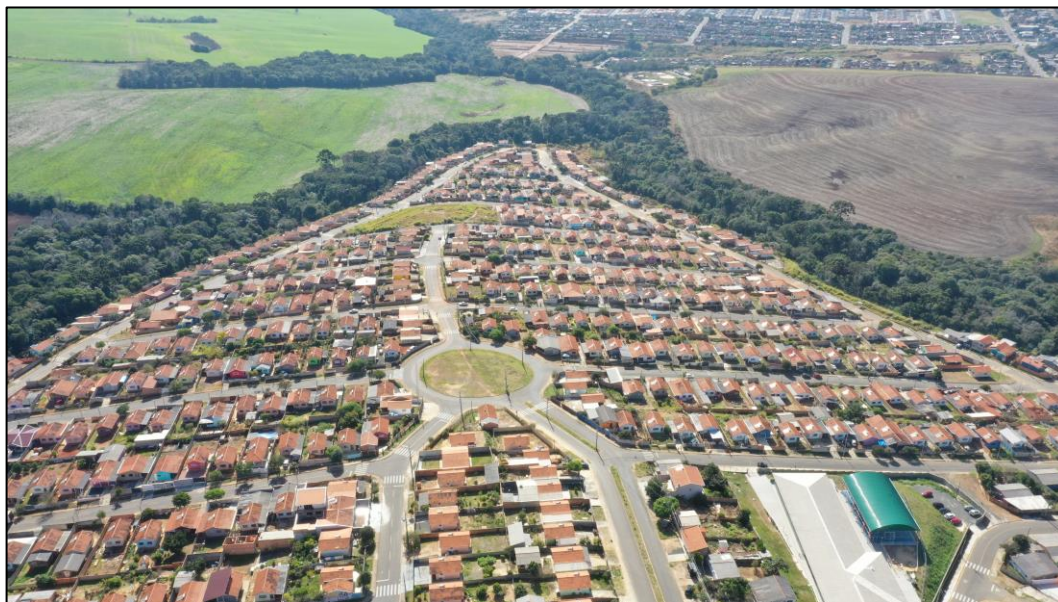
No quadrante 1 os empreendimentos California I e II são separados por um corpo d'água, e o Residencial América e Boreal são circundados por APPs. Essas características repetem-se nos demais quadrantes, no quadrante 2 no Costa Rica e Londres, nos quadrantes 3 e 4 todos tem presença de corpos d'água. O desenvolvimento das áreas residenciais de Ponta Grossa sempre teve ligação com a hidrografia urbana.

Figura 59 – PMCMV e a relação com a hidrografia urbana de Ponta Grossa - PR



No sobrevoo realizado no dia 23 de junho de 2022, Figura 60, fica nítida a presença da APP como barreira entre a zona rural e o empreendimento, barreira essa que impossibilitaria a conexão com uma área urbana futura. Outro fator é a proximidade das unidades habitacionais e a área de preservação, as casas estão no limite da demarcação.

Figura 60 – Residencial América



Fonte: Laboratório InfoAgro; Silva; Pacheco, 2022.

Notas: Data do sobrevoo de drone: 23/06/2022.

Em outra perspectiva, a revisão do Plano Diretor de Ponta Grossa, 2018, prevê sobre a impossibilidade de expansão do perímetro urbano para o lado leste, devido a presença da Área de Proteção Ambiental (APA) da Escarpa Devoniana, Figura 61.

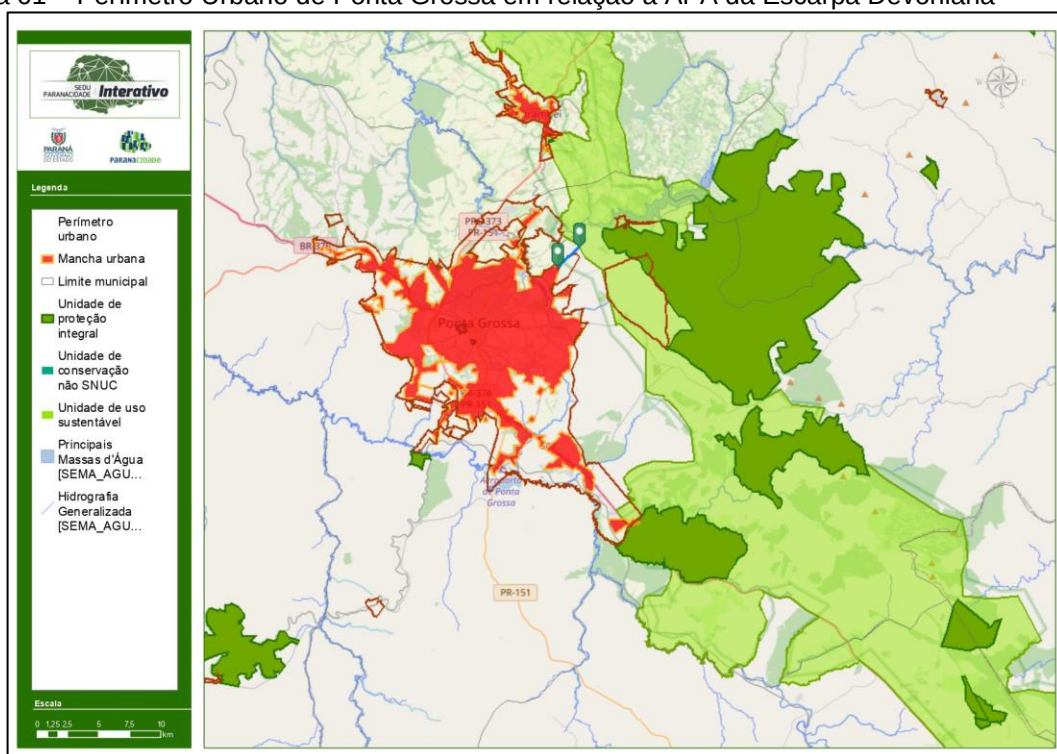
A APA da Escarpa Devoniana foi criada através do Decreto Estadual nº1.231/1992, com o intuito de

assegurar a proteção do limite natural entre o Primeiro e o Segundo Planaltos Paranaenses, inclusive faixa de Campos Gerais, que se constituem em ecossistema peculiar que alterna capões da floresta de araucária, matas de galerias e afloramentos rochosos, além de locais de beleza cênica como os “canyons” e de vestígios arqueológicos e pré-históricos. (PARANÁ, 1992, Art. 1º)

A APA da Escarpa Devoniana abrange áreas de doze municípios do Paraná, sendo que o município de Ponta Grossa tem 22,6% da sua área inserida na APA, abrangendo Unidades de Proteção Integral e a Unidade de Uso Sustentável.

O limite da Unidade de Uso Sustentável está a somente 2.2 km de distância do Residencial Costa Rica, o que dificulta o desenvolvimento de novas áreas urbanas nessa direção, Figura 61.

Figura 61 – Perímetro Urbano de Ponta Grossa em relação a APA da Escarpa Devoniana



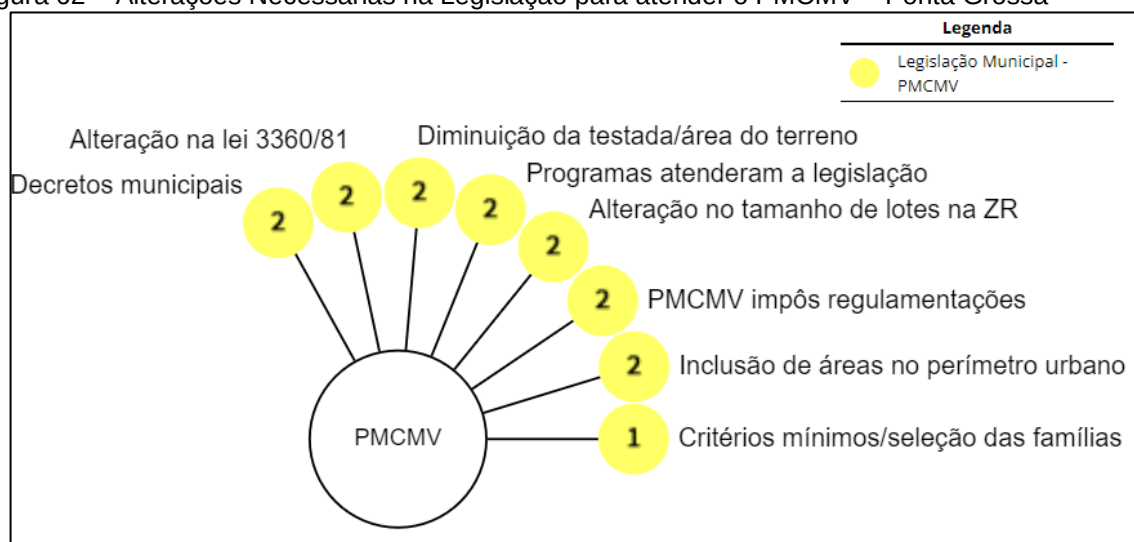
Fonte: ParanaCidade Interativo, 2022.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

Um dos maiores desafios das cidades é produzir espaços urbanos desenvolvidos e ambientalmente sustentáveis, assegurar a proteção de mananciais e áreas de proteção, mitigando possíveis impactos no meio ambiente. Além da legislação ambiental que impacta nos projetos dos empreendimentos, os projetos devem estar em consonância com a legislação municipal.

Foram questionados os sujeitos de pesquisa se houve alterações na legislação municipal para atender o PMCMV em Ponta Grossa, Figura 62, a primeira adequação foi em relação aos critérios a serem utilizados na seleção das famílias para os empreendimentos. A segunda seria em relação a inclusão de áreas no perímetro urbano, como, por exemplo, a Lei ordinária 10.793/2011 que inclui a área onde se implantaram os empreendimentos do quadrante 2. Alterações referentes as imposições do PMCMV; alterações nos tamanhos de lotes e testadas; alterações na lei que dispõe sobre as normas especiais para aprovação de loteamentos urbanos destinados à implantação de Conjuntos Habitacionais de Interesse Social, Lei nº 3360/81. Necessidade de decretos municipais.

Figura 62 – Alterações Necessárias na Legislação para atender o PMCMV – Ponta Grossa



Fonte: Questionários Aplicados aos Sujeitos de Pesquisa, 2022.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

A Lei Municipal nº 3360 de 02 de julho de 1981 destinada a definir normas especiais para aprovação de loteamentos urbanos destinados à implantação de conjuntos habitacionais e edificações de interesse social é uma lei anterior a Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade e o Plano Nacional de Habitação. A referida lei sofreu 4 alterações desde sua publicação, dessas, duas estão relacionadas ao Programa Minha Casa Minha Vida. (PONTA GROSSA-PR, 1981)

O artigo 3º da Lei Municipal nº 3360/1981 sofreu duas alterações em 2003 e 2013, esse artigo dispõe sob a metragem dos lotes,

Art. 3º Nos loteamentos de interesse social, destinados à implantação de programas habitacionais ou remanejamento de conjuntos existentes, os lotes terão área mínima de 275,00 m² e frente mínima de 11,00 m, quando se destinarem a casas individuais, e área mínima de 375,00 m², com frente mínima de 15,00 m, quando se destinarem a casas geminadas ou assobradadas. (Lei nº 3360/81)

Art. 3º Nos loteamentos de interesse social, destinados à implantação de programas habitacionais ou remanejamento de conjuntos existentes, os lotes terão área mínima de 250,00m² e frente mínima de 10,00m, quando se destinarem a casas individuais, e área mínima de 350,00m², com frente mínima de 14,00m, quando se destinarem a casas geminadas ou assobradadas. (Redação dada pela Lei nº 7140/2003)

Art. 3º Nos loteamentos de interesse social, destinados a implantação de programa habitacionais ou remanejamento de conjuntos existentes, os lotes terão área mínima de 200 m² e frente mínima de 10,00 m, quando se destinarem a casas individuais, e área mínima de 250,00 m², com frente mínima de 12,00 m, quando se destinarem a casas geminadas ou assobradadas. (Redação dada pela Lei nº 11466/2013) (PONTA GROSSA-PR, 1981)

O que chama a atenção é que as alterações na referida lei coincidem com o período que programas foram executados pela PROLAR. Após a primeira alteração foram executados 15 empreendimentos com unidades habitacionais (7 referentes ao PMCMV – 1.980 unidades habitacionais) e 13 loteamentos urbanizados executados pela PROLAR.

A segunda alteração coincide com a implantação dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, 10 empreendimentos do PMCMV, que correspondem a 4.229 unidades habitacionais.

Outra alteração na lei nº 3360/1981 refere-se ao artigo 8º inciso I - que dispõe sobre a reserva de 5% da área total dos lotes, no mínimo, destinado a serviços e edificações comerciais, em 2009 inclui o Parágrafo Único com a seguinte redação: “Parágrafo Único. O disposto no inciso I deste artigo não se aplica aos loteamentos objeto do programa federal denominado "Minha Casa, Minha Vida". (Redação dada pela Lei nº 10156/2009)”

Será possível concluir que essas alterações não compõem a retomada das discussões sobre reforma urbana, ou integram pautas da CF/88, Estatuto da Cidade, ou dos Planos de Habitação Federal, Estadual ou municipal, ou a ação dos movimentos pro moradia, trazendo à tona a discussão que algumas Leis sofrem alterações pontuais e que atendem os interesses de um dado momento. Se analisarmos a alteração do artigo 3º que aponta para a maximização do espaço e do lucro destinado aos empreendimentos.

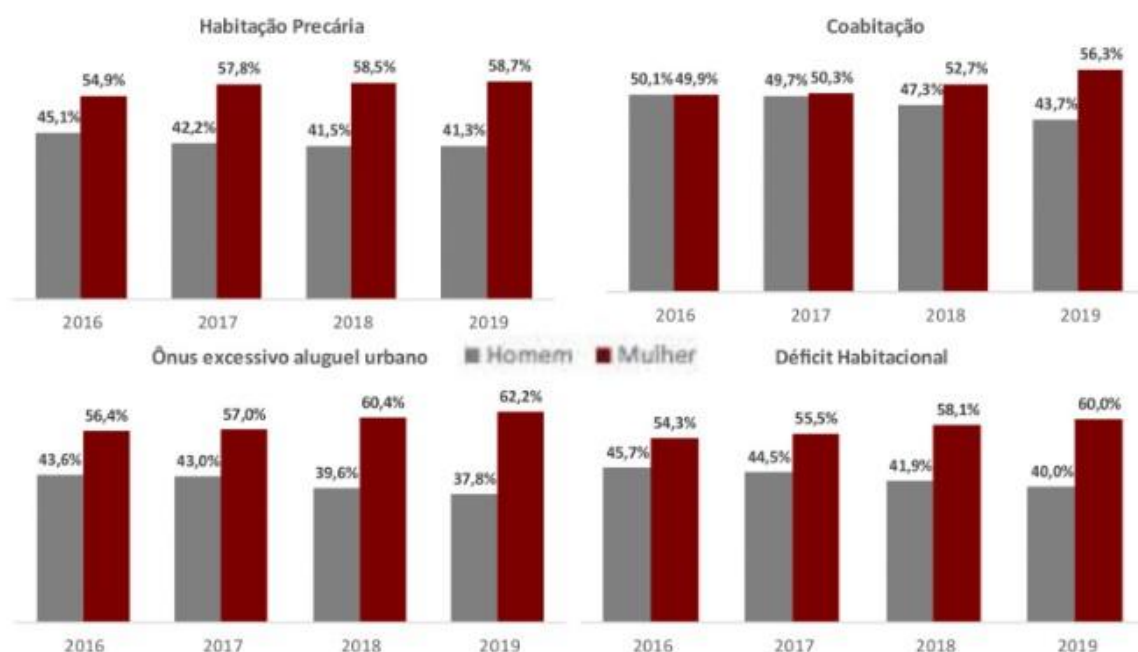
Outra Lei que sofreu alterações foi a Lei nº 6329/1999 que dispõe sobre o zoneamento urbano de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município, lei está ainda vigente mesmo após a efetivação do Estatuto da Cidades e as Diretrizes Urbanas. Desde sua sanção essa lei sofreu diversas alterações, 145 ao total, sendo a última alteração em abril de 2022.

O PMCMV em sua normativa estabeleceu os seguintes critérios nacionais, instituídos através do Ministério das Cidades, com prioridade de atendimento: as famílias desabrigadas de áreas de risco ou insalubres; famílias onde a mulher é responsável pelo domicílio; famílias com pessoa com deficiência, somado aos critérios determinados pelo poder local.

Mesmo após dez anos do PMCMV percebe-se nos dados apresentados na Figura 63 pela Fundação João Pinheiro que as famílias onde a mulher é responsável pelo domicílio ainda devem ser foco de atenção das políticas habitacionais. Na análise

dos componentes - habitação precária – coabitação – ônus excessivo com aluguel - déficit habitacional, em torno de 60% é composto por mulheres com condições de vulnerabilidade de moradia. A família monoparental com filhos encontra-se em ascensão desde os anos de 1960 e estima-se que 11 milhões de famílias eram compostas por mães solo em 2018. (LABCIDADE, 2021)

Figura 63 - A Feminização do déficit Habitacional – Brasil, 2016 - 2019



Fonte: Elaboração da FJP com dados do IBGE; LabCidade, 2021.

Essa feminização do déficit habitacional pode ser analisada através de determinados processos sociais e urbanos, num contexto de mudanças demográficas, arranjos familiares e de reprodução histórica de gênero que se interlaçam na história dessas mulheres e famílias. (LABCIDADE, 2021)

Ainda, a monoparentalidade deve ser lida a partir da intersecção entre gênero e racialidade, dado que, segundo dados do IBGE (2018), dentre as 11 milhões de mães solo no Brasil, 61% delas são mulheres negras. Além disso, 63% das casas que têm como pessoa de referência mulheres negras, com filhos até 14 anos, estão abaixo da linha da pobreza, já nos domicílios de mulheres brancas com filhos, a porcentagem é de 39,6%, o que revela as desigualdades entre mulheres brancas e negras e suas reverberações nas experiências habitacionais e urbanas das diferentes mulheres. (LABCIDADE, 2021, p. 1)

Na realidade da Cidade Média de Ponta Grossa, nos 19 empreendimentos realizados pelo PMCMV, foram atendidas 3.301 famílias provenientes de área de risco, dessas, 89,27% eram mulheres como titular, o que representa 2.679 famílias,

nas quais 81,2% possuem renda familiar inferior a R\$1.000,00. Outro fator a se considerar é o número de dependentes do total de famílias provenientes de área de risco 36,9% possuem 3 ou mais dependentes, 29,3% possuem 2 dependentes e 28,3% possuem 1 dependente. (SCHEFFER, 2017)

Considerando que foram atendidas 6.220 famílias nos 19 empreendimentos e que 43% dessas famílias eram provenientes de área de risco e tinham a mulher como titular, os dados são mais do que isso, fica nítido que as famílias moram de forma inadequada e que se analisarmos pelo viés de gênero complexifica o contexto. Diante disso, refletimos que para essas famílias o problema habitacional foi equacionado, no entanto, temos empreendimentos localizados na periferia da periferia e que o acesso à cidade e aos serviços como educação e saúde podem ser comprometidos à medida que a família já se encontra em vulnerabilidade social, surgindo a demanda por melhorias nas condições de infraestrutura dos novos bairros.

A realidade dos empreendimentos condiz com os dados apresentados pela FJP sobre a feminização do déficit habitacional, mas essa carência habitacional é histórica na realidade brasileira e de certa forma foi agravada pela crise sanitária de Covid-19.

Essa falta de moradia latente não é um problema urbano atual, Friedrich Engels, em seu livro “A questão da Moradia”, já narrava essa problemática no século XIX, que a questão habitacional não seria uma peculiaridade do proletariado moderno, que de certa forma já havia atingido a todas as classes oprimidas em todos os tempos. Mas que poderia ser utilizada facilmente para compreender a questão da moradia no Brasil do século XXI. (ENGELS, 2015)

Engels identifica essa escassez de habitação como característica intrínseca e um produto necessário da forma de sociedade burguesa, não há sociedade burguesa sem a necessidade de moradia, considerando que a grande parte dos trabalhadores depende tão somente do seu salário, meios esses indispensáveis a manutenção da vida. (ENGELS, 2015)

“Numa sociedade desse tipo, a escassez de moradia não é um acaso; é uma instituição necessária, que só pode ser eliminada, quando a ordem social da qual ela se origina for revolucionada desde a base.” (ENGELS, 2015, p. 67)

Nessa lógica compreende-se que “o capital – isso está definitivamente constatado – não quer eliminar a escassez de moradia, mesmo que possa. Restam

apenas dois recursos: a ajuda mútua dos trabalhadores e o auxílio do Estado.” (ENGELS, 2015, p. 83)

Uma discussão tão atual que nos faz refletir sobre a hegemonia do capital financeiro, de que forma as nossas cidades estão sendo construídas, o papel que a propriedade privada assume nessa sociedade, o próprio PMCMV foi instituído com a finalidade de enfrentar o déficit habitacional e superar a crise dos *subprimes americanos*, uma política habitacional anticíclica à crise, atendeu de fato uma população nunca beneficiada por políticas habitacionais, como o segmento Faixa 1, que por outro viés não rompeu com a reprodução do modelo periférico destinado a essa classe.

Essa ideologia da casa própria na realidade brasileira, diferente do que ocorre em outros países, a construção do ideário de acesso a moradia digna vinculado ao ideal de acesso à propriedade, na qual a política habitacional brasileira vincula-se a ações pautadas pelo financiamento da casa própria.

O “sonho da casa própria” é uma ideologia porque trata-se de um ideal da classe dominante transformado em ideal de todas as classes sociais. Ao mesmo tempo em que, no Brasil, a ideologia da casa própria surge como explicação para uma parte das questões urbanas (ocupações irregulares, crescimento periférico das grandes cidades, etc.), esse discurso torna-se um problema em si, já que é utilizado como justificativa para a base da política habitacional vigente há quase meio século: a produção massiva de moradias com fins de propriedade. Considera-se aqui portanto que a ampla aceitação da ideia de que “todos querem a casa própria”, difundida pela mídia, por governantes e pela população em geral, está arraigada na cultura brasileira. (MILANO, 2013, p. 3)

A provisão de habitação de interesse social a preços acessíveis recebeu diversas críticas quanto a qualidade produzida, mas também críticas “a localização e o acesso à cidade parecem ter sido em grande parte negligenciada, e, conseqüentemente, o MCMV vem produzindo efeitos negativos que acentuam a segregação social das famílias de baixa renda.” (LINKE et. al., 2016, p.272)

A política habitacional brasileira desde a década de 1960 vem produzindo desacertos, quando o modelo baseado na produção é a única forma encontrada para a solução de habitação social, sendo a transferência de propriedade a única estratégia para o enfrentamento do déficit habitacional. Problemas relacionados a localização já estavam nas pautas de discussão sobre os empreendimentos, o tempo de deslocamento das famílias às centralidades urbanas, tais como a Cidade de Deus e a Vila Kennedy, já enfatizavam a periferização da habitação popular. Outro fator seria

as grandes áreas destinadas ao uso exclusivo de moradias nas periféricas. (LINKE et. al., 2016)

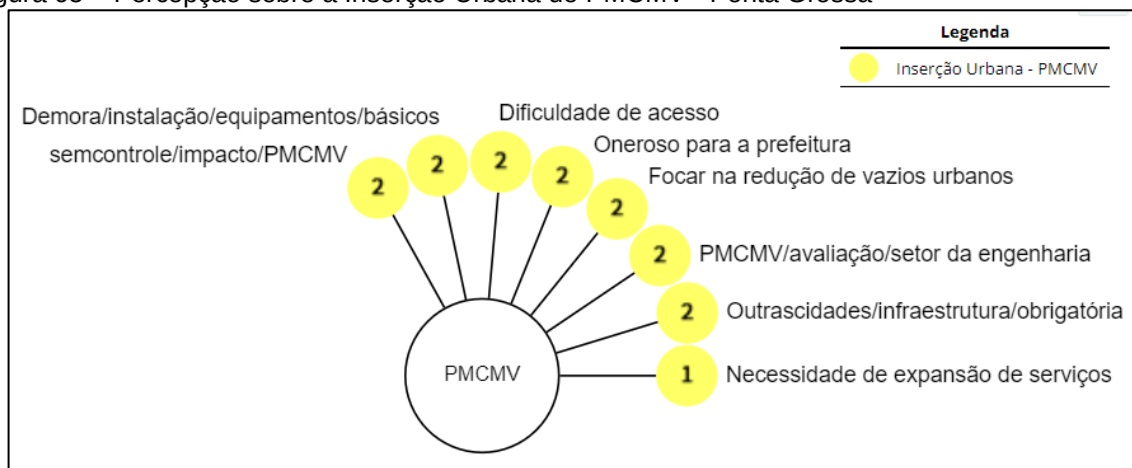
A expansão urbana do município de Ponta Grossa de certa forma foi estimulada pela especulação imobiliária, e pelo aumento da demanda por moradia, o desenvolvimento do município de Ponta Grossa, que se desenvolveu em duas frentes: o adensamento das áreas já existentes no perímetro urbano e pela incorporação de áreas limítrofes ao perímetro urbano. Ressaltando que os loteamentos de habitação de interesse social contribuíram para essa expansão urbana, esses conjuntos passam a coexistir com áreas de atividades agrícolas, Figura 64. As características espaciais do município são diretamente influenciadas pelo processo de ocupação do solo urbano.

Considera-se que os empreendimentos realizados pelo PMCMV devem possuir as especificações urbanísticas básicas como: rede de energia elétrica e iluminação pública; abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário; vias de acesso pavimentadas, coleta de lixo, necessitando assim levar essas infraestruturas a todos os empreendimentos, sendo que os bairros próximos aos empreendimentos não possuíam vias pavimentadas, ou redes de esgoto por exemplo, tem-se a necessidade de expandir esses serviços a áreas mais longínquas.

Todos os empreendimentos realizados no município estão distribuídos em regiões periféricas nos quatro quadrantes estabelecidos, lembrando que a ampliação de perímetro urbano foi recorrente através de alterações na legislação municipal, transformando novas áreas aptas ao parcelamento de suas glebas em áreas adjacentes aos empreendimentos, ocasionando o desenvolvimento de novos empreendimentos privados periféricos, muitos utilizando do PMCMV Faixa 2 e 3.

difículdade das famílias no acesso a infraestrutura comunitária: escola, unidade de saúde, entre outros. Tonando-se oneroso para a prefeitura essa infraestrutura necessária, além da demora da instalação dos equipamentos comunitários.

Figura 65 – Percepção sobre a Inserção Urbana do PMCMV - Ponta Grossa



Fonte: Questionários Aplicados aos Sujeitos de Pesquisa, 2022.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

O espraiamento que é resultado desse modelo acaba por resultar num alto custo para o poder público uma vez que a rede de infraestrutura necessita ser expandida, como sistema viário, água, energia e também necessita da ampliação nas redes de transporte e de serviços, escolas, áreas de cultura e lazer. O pacote do PMCMV não tinha o objetivo de estimular à ocupação de imóveis construídos vagos, mesmo com a grande oferta nos centros urbanos ou das políticas urbanas já elaboradas para favorecer seu uso. O que prevalece nesse modelo de política habitacional é a lógica de produção que interessa ao setor da construção. (FIX, 2011)

A construção de moradias resolveria em partes os problemas habitacionais do município de Ponta Grossa, ou na escala federal o déficit habitacional, no entanto a forma com que os empreendimentos foram executados acaba por gerar outros problemas relacionados a demanda dessas famílias, o que poderia contribuir para uma potencialização das desigualdades socioespaciais, ocasionando problemas como sobrecarregar os equipamentos do entorno até que o Estado possa prover.

Na Figura 66 podemos observar a inexistência de inserção urbana no Residencial Recanto Verde, executado totalmente desligado da área já urbanizada e com infraestrutura. Esse tipo de empreendimento é insuficiente para garantir uma boa inserção urbana. Vale destacar que a entrega desse empreendimento ocorreu em

agosto de 2012, e que das 392 UH, 12 unidades foram destinadas a famílias com membros portadores de deficiência física. Mesmo após 10 anos o empreendimento ainda se encontra não conectado.

Figura 66 – Inserção Urbana? Residencial Recanto Verde



Fonte: Laboratório InfoAgro; Silva; Pacheco, 2022.

Notas: Data do sobrevoo de drone: 23/06/2022.

A densidade urbana é um dos parâmetros que está entrelaçado ao processo de desenvolvimento territorial e desenho urbano, por ser utilizada para compreender aspectos do meio ambiente e sustentabilidade; eficiência/performance; acesso à moradia; mercado imobiliário – habitação e terrenos; saúde e bem-estar. A densidade urbana serve como prerrogativa para: 1) Planejamento e Implicações de desenho urbano e ações; 2) Gestão e Implicações Legais e Ações. (ACIOLY; DAVIDSON; 1998)

A densidade como referencial para avaliar tecnicamente e financeiramente o consumo e a distribuição de terra urbana, serviços públicos e infraestrutura em área residencial, nesse sentido, ao avaliar a questão da habitação percebe-se que quanto maior a densidade, maior é o coeficiente de aproveitamento da infraestrutura e do solo urbanizado. As altas densidades poderiam ser analisadas pela maximização dos investimentos públicos, com a cautela de que a alta densidade possa sobrecarregar as redes urbanas. (ACIOLY; DAVIDSON; 1998)

Na Tabela 29, a relação da densidade urbana, que considera o número de habitantes urbanos por hectare (hab/ha) das Cidades Médias de Londrina, Maringá, Ponta Grossa e Cascavel, apresenta que em comparação com as outras cidades médias, o município de Ponta Grossa possui o menor índice de densidade urbana, 35 hab/ha, mesmo não apresentando ampla variação na extensão da área urbanizada entre os municípios.

Na comparação entre Maringá e Ponta Grossa ambas possuem área urbanizada similar em relação ao tamanho, com a área urbanizada de Maringá sendo 2,29% maior que a área de Ponta Grossa e a população de Maringá é 19,8% maior que a de Ponta Grossa, Maringá apresenta densidade urbana de 42 hab/ha.

Com a maior densidade, 49 hab/ha, o município de Londrina apresenta população 62% maior que Ponta Grossa com a área urbanizada somente 14% maior. Já o município de Cascavel apresenta densidade maior que Ponta Grossa mesmo tendo a população urbana 9,6% menor que Ponta Grossa e área urbanizada 21% menor.

Tabela 29 – População Urbana pela extensão da área urbanizada das Cidades Médias – Londrina, Maringá, Ponta Grossa e Cascavel

	Pop. Urbana Estimada (2021)	Área Urbanizada (ha)	Densidade Urbana (hab./ha)	Grau de Urbanização %
Londrina	565.767	11.520,00	49	97,40
Maringá	428.616	10.282,56	42	98,20
Ponta Grossa	350.908	10.049,69	35	97,79
Cascavel	317.118	8.006,47	40	94,36

Fonte: IBGE, 2022; IAT, 2020.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

Como já discutido anteriormente a terra urbanizada é um recurso limitado, quanto maior a infraestrutura maior será o valor atribuído a ela. O crescimento urbano do município de Ponta Grossa se deu de forma desconcentrada, com baixa densidade e com vazios urbanos dentro da mancha urbana, características comuns do fenômeno urbano denominado espraiamento urbano.

Uma característica relacionada ao espraiamento urbano é a periferização da população. As famílias moradoras das zonas geograficamente periféricas, sejam das classes de baixa renda, sejam de alta renda (atraídas por promessas de maior segurança), tendem a despendar maior tempo em seus deslocamentos pendulares (casa-trabalho) e a ter menos acesso à infraestrutura urbana. Em termos sociais o problema é relevante, pois a maior

parte do movimento de periferização cabe à população de baixa renda, o que gera desigualdade social espacial. (NADALIN; IGLIORI, 2010)

O espraiamento urbano é um fenômeno que ocorre com incidência nas cidades brasileiras, médias e grandes, e tem contribuído para o agravamento da problemática urbana e a baixa acessibilidade a cidade, seja por meio da autossegregação da classe alta, em condomínios fechados, ou pela periferização induzida da classe média/baixa para as bordas do espaço urbanizado.

No caso da cidade média de Ponta Grossa,

Historicamente, a expansão do perímetro urbano de Ponta Grossa tem ocorrido de forma desmedida, havendo sequenciais aumentos na área urbana mesmo com a existência de muitos vazios urbanos. Essas expansões têm contribuído significativamente para a especulação imobiliária por parte de proprietários fundiários, tanto da área perimetral da cidade quanto de glebas mais centrais, levando a consequências graves, como o aumento dos custos para o oferecimento, pelo poder público, de serviços e sistemas de infraestrutura de boa qualidade (como transporte coletivo, saneamento básico, fornecimento de energia, pavimentação etc.). (SUJEITO DE PESQUISA, 3, 2022)

A expansão horizontal do município de Ponta Grossa a partir da década de 1950, esteve atrelada ao crescimento populacional, conforme podemos analisar na Tabela 30, considerando que as alterações em relação ao perímetro sempre foram de expansão, registrando que a maior ampliação do perímetro urbano ocorreu entre as décadas de 1950 e 1980.

Tabela 30 – Expansão territorial em dados quantitativos de Ponta Grossa entre 1940 a 2010

Ano	População	Taxa Crescimento relativo	Área Perímetro Urbano (KM²)	Acréscimo relativo (%)
1940	30.220		25,9	
1950	43.486	44%	22,4	-13,5
1960	78.557	81%	50,3	124,6
1970	113.074	44%	90,2	79,3
1980	172.929	53%	149,3	65,5
1991	221.671	29%	150,3	0,70
2000	266.683	20%	200,3	33,3
2010	304.733	14%	199,3	-0,5

Fonte: Plano Diretor, 2018 – URBITEC.

Scheffer (2017) ao analisar a produção habitacional no município de Ponta Grossa e a reprodução do espaço urbano, demonstra que historicamente foram produzidos 88 empreendimentos no período de 1950 a 2016, desenvolvidos pelas

seguintes companhias habitacionais: Caixa de Habitação Popular do Estado do Paraná, COHAPAR – PG, COHALAR e PROLAR, os quais contribuíram para o fenômeno do espraiamento urbano no município, empreendimentos localizados em regiões periféricas.

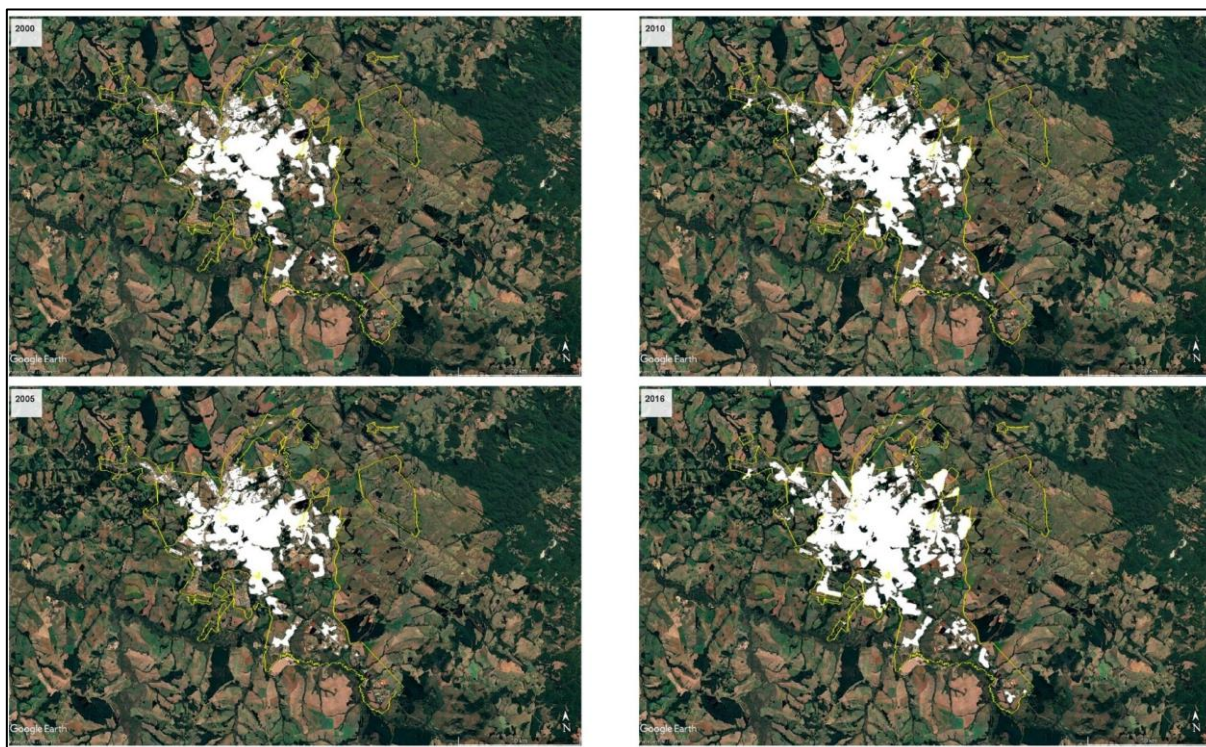
Os conjuntos habitacionais foram resultado, condição e meio de um dos elementos que compõem o processo de produção do espaço. Isto transcorreu durante décadas com maior movimentação em alguns períodos articulando diversos agentes no processo produtivo: o poder público, o setor privado e os moradores. Cada um desses agentes defendendo seus interesses, gerando contradições, mas também sintonia em prol de seus objetivos. Assim, o espaço urbano foi sendo produzido como mercadoria por meio da produção de relações sociais. (SCHEFFER, 2017, p. 1989)

Para ilustrar esse crescimento urbano podemos apontar que na década de 1980 foram implementados 9 conjuntos habitacionais pela COHAPAR, os quais foram responsáveis pela ampliação de 65% da área urbanizada. (SCHEFFER, 2017) E que no estudo realizado por Nascimento e Matias (2011) o mesmo período apresentava 44,07% de áreas desocupadas no perímetro urbano, com inúmeros vazios em regiões periféricas.

A análise do Sujeito de Pesquisa 4, a partir do início do século XX, “o perímetro urbano ponta-grossense foi se expandindo desordenadamente, ao sabor dos novos loteamentos distantes do centro consolidado, sem infraestrutura nenhuma, que serviam para abrigar os membros menos aquinhoados da sociedade.”

O PMCMV em Ponta Grossa contribuiu para que o perímetro urbano crescesse 21,4%, Figura 67, como podemos observar no Quadro 12 dos 19 empreendimentos executados, 11 localizavam-se no perímetro rural, no entanto os 7 empreendimentos que estavam localizados em área urbanas tinham a finalidade rural, apenas o Residencial Esplendore se caracterizava como perímetro urbano e finalidade urbana. A Política Habitacional cada vez mais periférica, empreendimentos localizados em áreas de transição entre o espaço urbano e rural, à espera da infraestrutura necessária, pois a moradia deve ser compreendida para além da estrutura física do imóvel.

Figura 67 – Evolução Urbana de Ponta Grossa (2000, 2010, 2005, 2016)



Fonte: Plano Diretor, 2018 (URBITEC).

Quadro 12 – PMCMV em Ponta Grossa em relação ao perímetro urbano

(continua)

Empreendimento	Perímetro Anterior	Finalidade	Proprietário Anterior
Conjunto Hab. Jardim Boreal	Urbano/Rural	Rural	Companhia de Habitação De Ponta Grossa – PROLAR
Residencial Califórnia I	Urbano	Rural	Douglas Fanchin Taques Fonseca e Catarina Garcia Fonseca
Residencial Califórnia II	Urbano	Rural	Douglas Fanchin Taques Fonseca e Catarina Garcia Fonseca
Residencial América	Urbano	Rural	Joel Larocca Neto, Pier Luigi Larocca e Joel Larocca Junior e Mirian Gobbo Larocca
Residencial Jardim Panamá	Rural	Rural	Companhia de Habitação de Ponta Grossa – PROLAR
Residencial Londres	Rural	Rural	Sebastião Dobzynski
Residencial Jardim Costa Rica I	Rural	Rural	Maria Cristina Nadal da Silva, Leonel Miguel Almeida Nadal e Josefina Bidas Nadal

(conclusão)

Empreendimento	Perímetro Anterior	Finalidade	Proprietário Anterior
Residencial Jardim Costa Rica II	Rural	Rural	Maria Cristina Nadal da Silva, Leonel Miguel Almeida Nadal e Josefina Bidas Nadal
Residencial Jardim Costa Rica III	Rural	Rural	Maria Cristina Nadal da Silva, Leonel Miguel Almeida Nadal e Josefina Bidas Nadal
Residencial Recanto Verde	Urbano	Rural	Augusto Gruska Filho e Outros
Conjunto Hab. JD. Amália I	Urbano	Rural	Companhia de Habitação de Ponta Grossa – PROLAR
Conjunto Hab. JD. Amália II	Urbano	Rural	Companhia De Habitação De Ponta Grossa – PROLAR
Residencial Esplendore	Urbano	Urbana	Top Plano Incorporações Ltda
Residencial Roma	Rural	Rural	Rafael Justus Buher, Carla Buhner Salles Rosa e Carolina Justus Buhner Ferreira Neto
Residencial Athenas	Rural	Rural	Rafael Justus Buher, Carla Buhner Salles Rosa e Carolina Justus Buhner Ferreira Neto
Residencial Jardim Itapoá	Rural	Rural	Rafael Justus Buhner e Outros.
Residencial Buenos Ayres	Rural	Rural	Carla Buhner Salles Rosa, Carolina Justus Buhner Ferreira Neto e Rafael Justus Buhner
Conjunto Hab. Jardim Gralha Azul	Rural	Rural	Companhia de Habitação de Ponta Grossa – PROLAR
Conjunto Habitacional Porto Seguro	Rural	Rural	Companhia de Habitação de Ponta Grossa – PROLAR

Fonte: PONTA GROSSA – Decretos Municipais, 2022.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

Outro aspecto a ser analisado é que em 6 empreendimentos a área já pertencia à PROLAR, dessas apenas duas estavam integralmente em área urbana; os outros 13 empreendimentos, a área pertencia a terceiros, foram no total adquiridas mais 7 áreas.

Conforme analisado anteriormente nas Figura 48 e Figura 50 referentes aos empreendimentos localizados nos quadrantes 2 e 4, percebe-se que esses empreendimentos estão localizados nas áreas que ampliaram o perímetro urbano, os

11 empreendimentos estavam localizados em área rural com finalidade rural, sendo a PROLAR a proprietária de três dessas áreas.

A escolha por locais periféricos para a execução de Programas Habitacionais foi uma característica não somente do Programa Minha Casa Minha vida, considerando que os programas anteriores seguiram a mesma lógica de escolha: localização periférica, baixo custo pela área, baixa infraestrutura existente e ampliação do perímetro urbano.

Ao avaliar a inserção urbana do Programa MCMV Faixa 1, o Sujeito de Pesquisa 3 aponta a falta de atenção aos critérios de inserção urbana para se obter uma moradia mais adequada destacando o espraiamento do município e a especulação imobiliária, na sua análise

O Programa MCMV foi extremamente importante para que pudesse ser oferecido, especialmente à população que se utiliza da Faixa 1 do mesmo, acesso mais amplo à moradia. No entanto, mesmo enquanto o PMCMV ainda estava vigente, a implantação dos conjuntos ocorria com carência de atenção a critérios que tornariam a inserção urbana dos mesmos mais adequada. Ponta Grossa é um Município com área urbana bastante espraiada, com muitos vazios urbanos, vias principais muito interrompidas e pouco conectadas devido a seu relevo e forma de ocupação peculiares. Some-se a isso a manutenção de grandes áreas vazias em especulação, e as áreas que 'restam', destinadas à moradia de interesse social, costumam ser bastante isoladas do restante da malha urbana e da oferta de serviços e oportunidades em geral. (SUJEITO DE PESQUISA, 3, 2022)

Na análise de Rolnik (2015) o PMCMV não impacta na segregação urbana já existente, ele a reforça, a política habitacional brasileira sempre esteve pautada na aquisição de terras pelo menor valor e a reprodução de grandes empreendimentos em regiões periféricas. Mesmo com o montante investido pelo poder público no PMCMV, ele reforça essa segregação e a formação de novas manchas urbanas com apenas a função de moradia, e o aumento populacional em áreas já guetificadas. O que acaba impactando diretamente no poder público local, gerando ônus pela futura provisão de equipamentos comunitários e expansão da infraestrutura, fenômeno esse que se repete na política habitacional.

Para mensurar a percepção dos moradores dos programas habitacionais do município de Ponta Grossa, sobre as temáticas de acesso à educação e a serviços públicos, utilizamos o Relatório pós ocupação realizado pela PROLAR no período de 26/01/2016 a 20/04/2016, como parte integrante do Projeto Técnico Social. Como ponto amostral utilizamos os dados do Residencial Costa Rica I, II e III, considerando que ele está inserido no quadrante 2, o qual recebeu mais UH, 2.059, em uma única

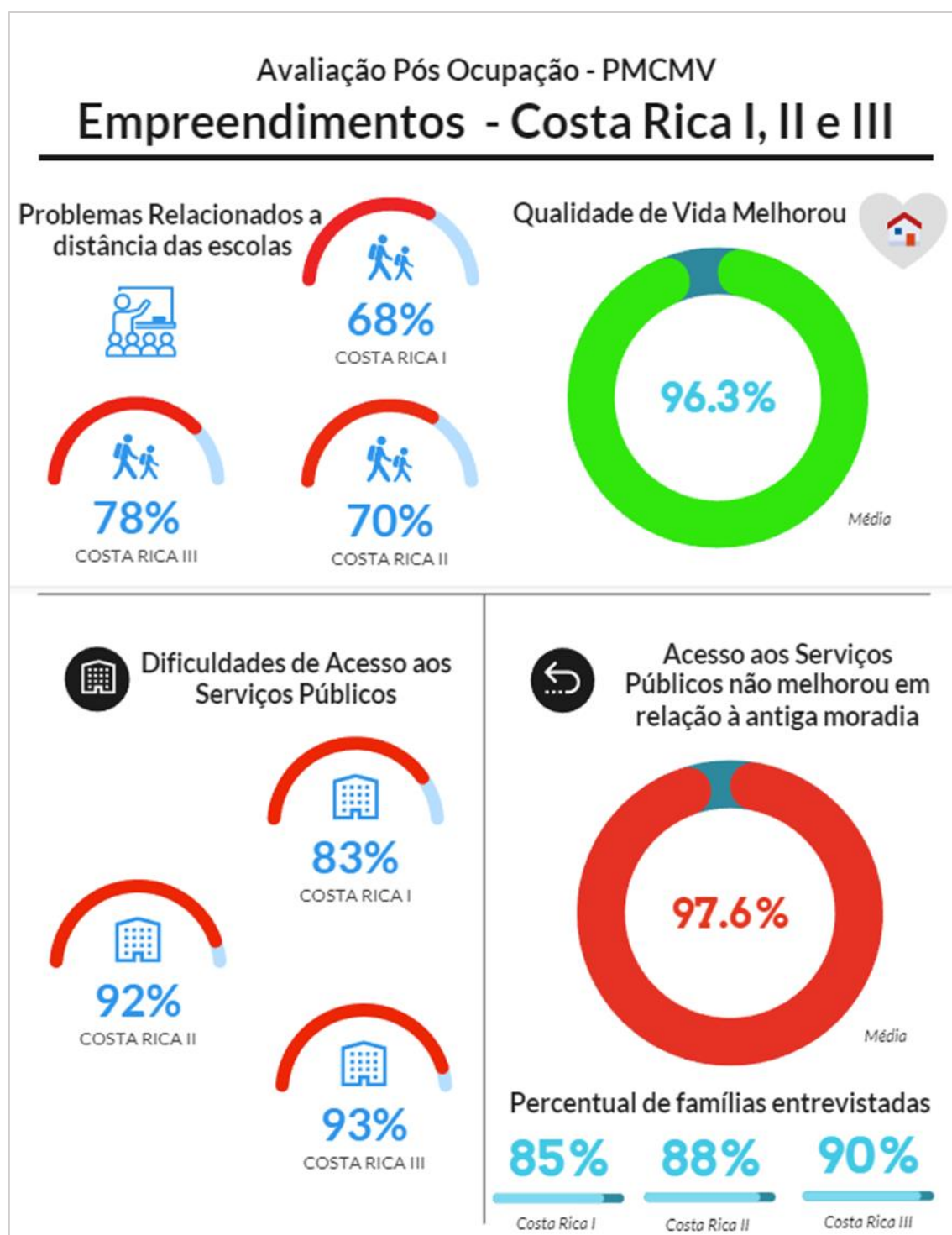
área, que apesar de estar ligado a mancha urbana os bairros próximos apresentavam baixa infraestrutura. Devido à proximidade do Residencial Londres e do Jardim Panamá os problemas são similares.

Na Figura 68 podemos analisar que na média de 72% das famílias apresentam como fator a dificuldade de acesso a escola, devido à distância. Na média dos três empreendimentos 89% sentem dificuldades de acesso a serviços públicos, e que esse acesso não melhorou em relação à última moradia para 97,6% das famílias entrevistadas.

No entanto foi predominante a sensação de melhora na qualidade de vida para 96% das famílias, evidentemente houve melhoria na qualidade da moradia das famílias, é nítido os benefícios que o PMCMV proporcionou retirando famílias de áreas de risco.

Surge aqui uma outra ambiguidade entre o sonho da casa própria/gratidão e a autocompreensão como cidadão, entendimento que tem direito ao direito à cidade. Fica também nítido também que a renda familiar está muitas vezes associada a segregação espacial e a má inserção urbana. O problema da terra tão discutido por diversos autores, como Maricato ao transcorrer sobre o nó da terra. “Fato é que o direito à cidade mostrou-se cada vez mais seletivo, garantido para uns, negado para outros, a demonstrar a exacerbação do desenvolvimento desigual nas cidades brasileiras.” (PEQUENO; ROSA, 2015, p.161)

Figura 68 – Avaliação Pós Ocupação – Costa Rica I, II e III.



Fonte: Relatório PROLAR, 2016.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

A distância e o tempo que as famílias passam a despendar nesse acesso a escola ou a unidade de saúde, se nesse primeiro momento elas não identificaram uma melhora em relação a situação da moradia anterior, vale a crítica a má inserção dos empreendimentos frente a mancha urbana.

Na Tabela 31 são apresentados os Conjuntos Habitacionais e os equipamentos comunitários já existentes na região onde está localizado e a respectiva distância com os conjuntos. No caso do Residencial Costa Rica a escola municipal ficava a 1.500 metros e o Centro de Educação Infantil a 2.200 m de distância e a Unidade de Saúde mais próxima ficava a quase 3 km de distância.

Podemos analisar ainda a implementação dos equipamentos comunitários pós ocupação dos empreendimentos. O quadrante 2, Figura 70, recebeu nas proximidades dos empreendimentos dois Complexos Educacionais (Centro de Educação Infantil e Ensino Fundamental I) e uma Unidade de Saúde.

Tabela 31 – Necessidade de Equipamentos de Educação e Saúde

(continua)

Empreendimento	Equipamentos Comunitários existentes no entorno	Distância aprox. do Conjunto	Equipamentos Comunitários instalados Pós implementação PMCMV Custo da Implantação (R\$)
Conjunto Habitacional Gralha Azul e Residenciais Roma, Athenas e Itapoá (Q4)	Escola Municipal Osni Villaca Mongrue – Sta Terezinha	2.000 m	Centro Municipal de Educação Infantil Maria da Conceição Diniz Cunha R\$ 2,7 milhões
	Centro Municipal de Educação Infantil Profª Julieta Koppen – Santa Terezinha	2.000 m	Centro Municipal De Educação Infantil Professor Égdar Zanoni Ampliação R\$ 1 milhão
	Unidade de Saúde Clíceu Carlos de Macedo	2.000 m	Unidade de Saúde Alfredo Lavandovski
			Thiago Borba Dorigon – Campo de Futebol Society
Residencial Londres, Panamá e Costa Rica I, II e III (Q2)	Escola Municipal Lagoa Dourada	1.500 m	Escola Municipal Professora Glacy Camargo Secco
	Centro Municipal de Educação Infantil João de Deus Flores de Paula – San Martin	2.200 m	CMEI – Itamara Aparecida Alves de Almeida Complexo Educacional Professora Arithozina Moreira Silva – Jardim Panamá / San Martin

(conclusão)

Empreendimento	Equipamentos Comunitários existentes no entorno	Distância aprox. do Conjunto	Equipamentos Comunitários instalados Pós implementação PMCMV Custo da Implantação (R\$)
			R\$ 4,6 milhões
	Unidade de Saúde Antero Machado de Melo – Rio Pitangui	2.800 m	Unidade de Saúde Santo Domingo Zampier R\$ 1,2 milhão
Residencial Recanto Verde	Unidade de Saúde Horácio Droppa – Borsato	2.700 m	Unidade De Saúde Sharise Angélica Arruda
Jardim Amália I e II (Q3)	Centro Municipal de Educação Infantil Prof. Geraldo Woyciechowski – Vila Cipa	1.600 m	Centro Municipal De Educação Infantil Doutor Isaak Alfred Schilklafer R\$ 2,2 milhões
	Escola Municipal Zahira Catta Preta Mello – Vila Cipa	1.600 m	Escola Municipal Professora Cristiane Levandowski – Educação Infantil E Ensino Fundamental R\$ 3,5 milhões
	Unidade de Saúde Ottoniel Pimentel dos Santos – Vila Cipa	1.600 m	Unidade de Saúde Ezebedeu Linhares
Residencial Boreal (Q1)	Centro Municipal de Educação Infantil Vovó Arminda Borato	1.363 m	Centro Municipal de Educação Infantil Professora Bernadete de Fátima Goytacaz dos Santos R\$ 1,5 milhão
Residencial América	CMEI Prof. Walter Elias	1.140 m	Escola Municipal Profª Marly Cecília C. Chiafitela
			R\$ 3,6 milhões

Fonte: PMPG, SME, SMS, SCHEFFER, 2017.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

Tendo como referência de análise os parâmetros referenciais de qualificação da inserção urbana, (Mcidades, 2017) recomenda-se que os equipamentos públicos comunitários devem considerar uma distância aceitável entre os Conjuntos Habitacionais e os equipamentos. No caso de escolas públicas destinadas a educação infantil, faixa etária entre 0 a 5 anos, recomenda-se a distância máxima de 1 km (cerca de 10-15 min. de caminhada), para as escolas públicas de ensino fundamental, faixa

etária de 6 a 14 anos, recomenda-se a distância máxima de 1,4 km (cerca de 15 -20 min. de caminhada). Para o porte do município a distância máxima recomendada é de 2,4 km, no caso de Unidades de Saúde. (cerca de 25 – 30 min. de caminhada)

O levantamento de dados permitiu relacionar que dos empreendimentos que receberam equipamentos comunitários, as escolas municipais destinadas a educação infantil encontravam-se a mais de 1km de distância do empreendimento, sendo a escola mais próxima localizada na realidade do Residencial América 1,1 km de distância e a mais distante encontra-se na realidade do Quadrante 2, 2,2 km de distância, mais do que o dobro recomendado.

Já no caso de escolas municipais destinadas ao ensino fundamental I (6 a 10 anos) encontramos a mesma realidade todas com distância superior a 1,4 km, sendo o quadrante 4 o que apresenta a maior distância: 2 km.

Ao longo do tempo, todos os quadrantes analisados receberam investimento público para a construção de Unidades de Saúde e/ou Unidades Educacionais Municipais, no total foram construídos 9 Unidades Educacionais, 4 Unidades de Saúde e 1 quadra de esporte, conforme apresentado na Tabela 31.

Tanto as escolas como as unidades de saúde têm custos relacionados com a construção, equipagem, operação e manutenção. São custos que devem ser analisados a curto, médio e longo prazo, considerando que o Governo Federal e/ou Estadual é responsável pela fase de construção e equipagem, e a Esfera Municipal seria responsável pelos custos de operação e manutenção.

Dos dados disponíveis, em relação ao custo de construção e equipagem em educação, o Governo investiu em Ponta Grossa R\$ 18,1 milhões, custo esse referente a construção de 7 escolas em áreas institucionais dos empreendimentos do PMCMV. Também foi investido mais R\$ 1 milhão para a ampliação de um Centro de Educação Infantil. Em relação ao custo das unidades de saúde, identificamos que a Unidade de Saúde Santo Domingo Zampier, no quadrante 2, custou R\$ 1,2 milhão para os cofres públicos.

Na estimativa a longo prazo realizado pelo Relatório de Diagnóstico de Demanda (MCIDADES, 2017) os equipamentos de educação em 8 anos chegam a custar perto de 15,3 milhões, incluindo as fases de construção, equipagem, operação e manutenção. Já os Equipamentos de Saúde a longo prazo (8 anos) custam em média 6,2 milhões. Conforme a seção 3.2.2 – Desafios da Implementação do PMCMV: Mobilidade e Equipamentos Sociais, visto anteriormente.

No quadrante 1, Figura 69, podemos identificar a construção de duas Unidades Educacionais na proximidade dos empreendimentos: Conjunto Hab. Jardim Boreal e do Residencial América.

A implantação de equipamentos públicos comunitários não contribui só para o desenvolvimento e bem-estar das famílias selecionadas para o programa MCMV, mas também aos bairros adjacentes, que também estão localizados em regiões periféricas do município.

Figura 69 – Equipamentos Comunitários próximos aos empreendimentos do PMCMV – Quadrante 1 – Conj. Habitacional Jardim Boreal, Residencial América, Residencial Califórnia I e II



Fonte: Google Earth. Ano da Imagem: 2022.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

O quadrante 2, Figura 70, recebeu, nas proximidades dos empreendimentos, duas Unidades Educacionais (Centro de Educação Infantil e Ensino Fundamental I) e uma Unidade de Saúde.

Ao avaliar as características do Quadrante 2, podemos caracterizar mais pelo cenário C apresentado pelo relatório do Mcidades, o ponto crítico é que nesse cenário uma escola só não foi capaz de absorver toda a demanda dos empreendimentos e dos bairros vizinhos, houve a necessidade de se construir mais uma unidade escolar.

Figura 70 – Equipamentos Comunitários próximos aos empreendimentos do PMCMV – Quadrante 2 – Residencial Jd. Panamá; Londres; Costa Rica I, II e III



Fonte: Google Earth. Ano da Imagem: 2022.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

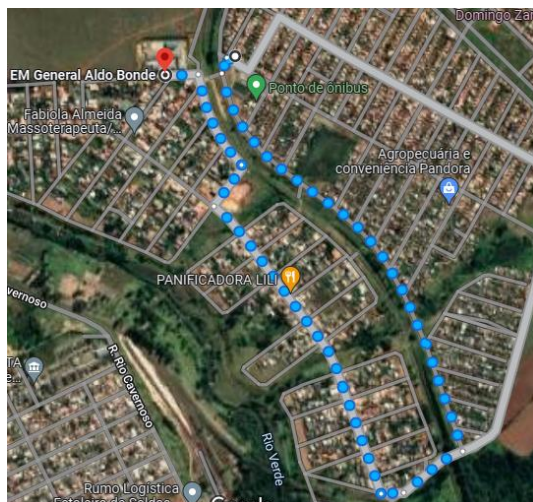
Outro ponto agravante nesse cenário em que os empreendimentos do quadrante 2 estão inseridos é a barreira da Ferrovia que separa os empreendimentos do bairro vizinho.

Figura 71 – Localização dos empreendimentos em relação à Ferrovia e à Escola



Se utilizar as vias de acesso ao empreendimento a distância entre a casa amostral, determinada pela proximidade com a escola, e a Escola Municipal Professor Aldo Bonde, a distância é de 2,9 km o que representa uma caminhada de 36 minutos, Figura 72. No entanto, em visita ao local, podemos observar que as famílias utilizam um caminho alternativo, ou seja, uma via não oficial, um “carreiro”, caminho que foi sendo marcado pela passagem de pessoas, com o intuito de interligar os bairros, travessia essa que apresenta risco pois não há sinalização da via férrea. Forma com que os moradores encontraram para acessar a escola sem a necessidade de uma longa caminhada, as famílias atravessam a linha férrea por uma área sem sinalização. A distância entre a casa amostral e a escola pelo caminho alternativo é de 216 metros.

Figura 72 – Trajeto utilizando vias públicas



Fonte: Google Maps, 2022.

Figura 73 – Trajeto utilizando caminho alternativo



Fonte: Google Earth, 2022.

O sobrevoo de drone, Figura 74, possibilitou identificar aos equipamentos comunitários, Escola Municipal e Unidade de Saúde inseridos no quadrante 2, bem como a fronteira entre o urbano e o rural.

Figura 74 – Quadrante 2 – Complexo Educacional e Unidade de Saúde



Fonte: Laboratório InfoAgro; Silva; Pacheco, 2022.

Notas: Data do sobrevoo de drone: 22/06/2022.

No quadrante 3 os Conjuntos Habitacionais Amália I e II receberam Escola e Unidade de Saúde, e o Residencial Recanto Verde foi contemplado com uma Unidade de Saúde.

Figura 75 – Equipamentos Comunitários próximos aos empreendimentos do PMCMV – Quadrante 3 – Residencial Recanto Verde; Conj. Hab. Jardim Amália I e II



Fonte: Google Earth. Ano da Imagem: 2022.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

O quadrante 4, Figura 76, recebeu, nas proximidades dos empreendimentos, uma Unidade Educacional e uma Unidade de Saúde.

A provisão dos equipamentos comunitários são contrapartidas das esferas Federal e Estadual, no entanto os custos de operacionalização e manutenção, ou seja, o funcionamento é de responsabilidade da esfera municipal.

Os cálculos realizados pelo Ministério da Cidades apresentados na Figura 77 apontam que um empreendimento inserido no cenário B representa um custo adicional para o ente público municipal de R\$ 28,31 milhões em longo prazo. (MCIDADES, 2017)

Os Empreendimentos do quadrante 4, categorizamos nessa tese como Cenário C, nessas condições o custo adicional ao ente municipal seria de R\$ 106,63 milhões a longo prazo. O município de Ponta Grossa não executou nenhum empreendimento do PMCMV, Faixa 1, no cenário A, o qual a demanda seria absorvida pelos equipamentos já existentes. (MCIDADES, 2017)

Figura 76 – Equipamentos Comunitários próximos aos empreendimentos do PMCMV – Quadrante 4 – Residencial Roma; Athenas; Jardim Itapoá; Conj. Hab. Jardim Gralha Azul.



Fonte: Google Earth. Ano da Imagem: 2022.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

Figura 77 – Provisão de equipamentos Públicos Comunitários: custos comparados entre cenários de inserção urbana



Fonte: Midades, 2017.

Diante disso, podemos pontuar que a comparação entre os custos e os cenários evidenciam que quanto menor a inserção urbana das áreas destinadas aos empreendimentos do PMCMV maior será o custo para equipar essas áreas. O cenário A seria o menos oneroso e teria menos impacto no orçamento público municipal. Tanto o cenário B quanto o C impactam no orçamento municipal e em custos adicionais com a provisão de equipamento comunitários, o que diferencia é a inserção urbana, quanto mais inserido a área escolhida menor será o custo adicional.

Ao analisar a distância entre as Escolas de Ensino Fundamental II (11 – 14 anos) são de responsabilidade estadual, com os empreendimentos, como podemos analisar na Tabela 32, apenas no quadrante 1 e no Conjunto Habitacional Porto Seguro a distância entre o empreendimento e a Escola Estadual é adequada. Destacamos que são empreendimentos próximos a áreas de expansão urbana e de programas habitacionais de anos anteriores que, de certa forma, também necessitaram de implementação de equipamentos públicos para mitigar a localização periférica. Como, por exemplo, o Conjunto Habitacional Porto Seguro é próximo ao empreendimento denominado Santa Maria e o Residencial América é próximo do empreendimento denominado Santa Luzia ambos realizados pela COHAPAR e entregues em 1981.

Os demais empreendimentos possuem distância superior a 2 km, sendo a maior distância 2,8 km o dobro da distância recomendada de 1,4 km para Escolas Públicas de Ensino Fundamental.

Tabela 32 – Equipamentos Públicos em relação aos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida

Empreendimento	Escola Estadual	Distância aprox. do Conjunto
	CRAS	
Residencial América (Q1)	Escola Estadual Sirley Jagas – Santa Luzia	1.350 m
	Centro de Referência Assistência Social Santa Luzia	662 m
Residencial Boreal (Q1)	Escola Estadual Ana Divanir Borato – Borato	1.048 m
	Centro de Referência Assistência Social Santa Luzia	4.200 m
Residencial Jd. Califórnia I e II (Q1)	Escola Estadual Iolanda Taques Fonseca – Los Angeles	1.300 m
	Centro de Referência Assistência Social Nova Rússia	4.800 m
Residencial Londres, Panamá e Costa Rica I, II e III (Q2)	Escola Estadual Nossa Sr. ^a da Glória – Rio Verde	2.800 m
	Centro de Referência Assistência Social – Jardim Paraíso	7.800 m
Residencial Esplendore (Q3)	Colégio Estadual Padre Arnaldo Jansen – Borsato	2.800 m
	Centro de Referência Assistência Social Cará-Cará – Jd. Europa	2.800 m
Residencial Recanto Verde (Q3)	Escola Estadual Eugênio Malinski – Borsato	2.700 m
	Centro de Referência Assistência Social – Jardim Paraíso	7.800 m
Conjunto habitacional Jardim Amália I e II (Q3)	Escola Estadual Maestro Bento Mussurunga – Jd. Europa	2.500 m
	Centro de Referência Assistência Social Cará-Cará – Jd. Europa	2.600 m
Conjunto habitacional Porto Seguro (Q4)	Colégio Estadual Santa Maria – Santa Maria	600 m
	Centro de Referência Assistência Social Cará-Cará – Jd. Europa	6.000 m
Conjunto habitacional Gralha Azul e Residenciais: Roma, Athenas e Itapoá (Q4)	Colégio Estadual José Gomes do Amaral – Sta Terezinha	2.000 m
	Centro de Referência Assistência Social Nova Rússia	7.800 m

Fonte: Adaptado de SCHEFFER, 2017.

Ainda de acordo com os parâmetros referenciais de qualificação da inserção urbana, (MCIDADES, 2017) a distância entre os empreendimentos e os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) deve ser de no máximo de 2 km. Dentre os empreendimentos analisados na Tabela 32, apenas o Residencial América atende a esse parâmetro, e destacamos que a distância de 7,8 km entre o Conjunto habitacional

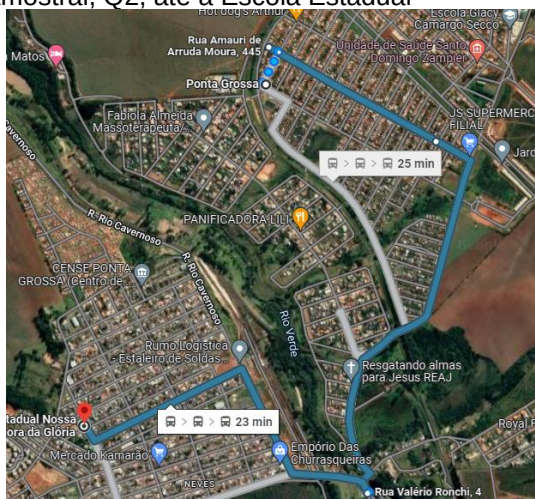
Gralha Azul e os Residenciais: Roma, Athenas e Itapoá em relação ao CRAS Nova Rússia é praticamente 4 vezes superior ao recomendado.

Com o intuito de ilustrar os dados apresentados na tabela anterior, optamos por simular o trajeto entre a casa amostral e a escola Estadual Nossa Sr.^a da Glória, no Quadrante 2, quadrante esse que recebeu mais unidades habitacionais juntas.

O trajeto utilizando transporte público entre a casa amostral e a escola, Figura 78, localizada no bairro Rio Verde, demoraria em torno de 23 minutos e seria necessária a troca de três vezes de ônibus, conforme o Anexo I, no município de Ponta Grossa a troca entre ônibus sem custo adicional só é possível nos terminais de ônibus, nesse caso seria necessário o pagamento de três tarifas de transporte, caso o aluno não seja isento do pagamento, concessão de passe livre – Lei nº7018/2002, para os alunos não beneficiados pela modalidade de passe livre o valor da passagem de ônibus com benefício aos alunos que possuem direito a 50% de desconto é de R\$ 2,75 em 2022.

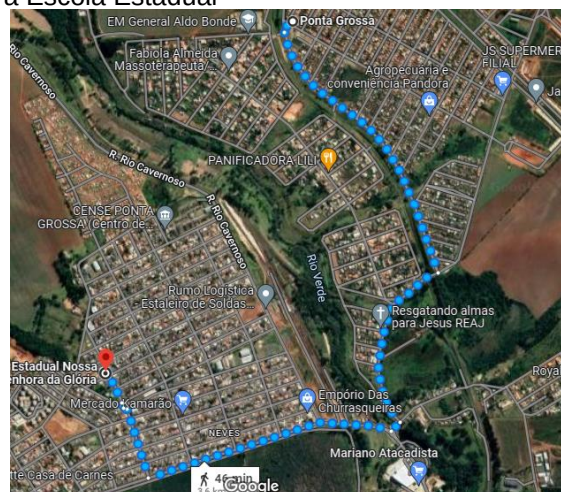
O trajeto a pé entre a casa amostral e a Escola Estadual Nossa Sr.^a da Glória demoraria em torno de 46 minutos, o aluno deverá percorrer uma distância de 3,6 km, Figura 79.

Figura 78 – Trajeto de Transporte Coletivo: Casa Amostral, Q2, até a Escola Estadual



Fonte: Google Maps, 2022.

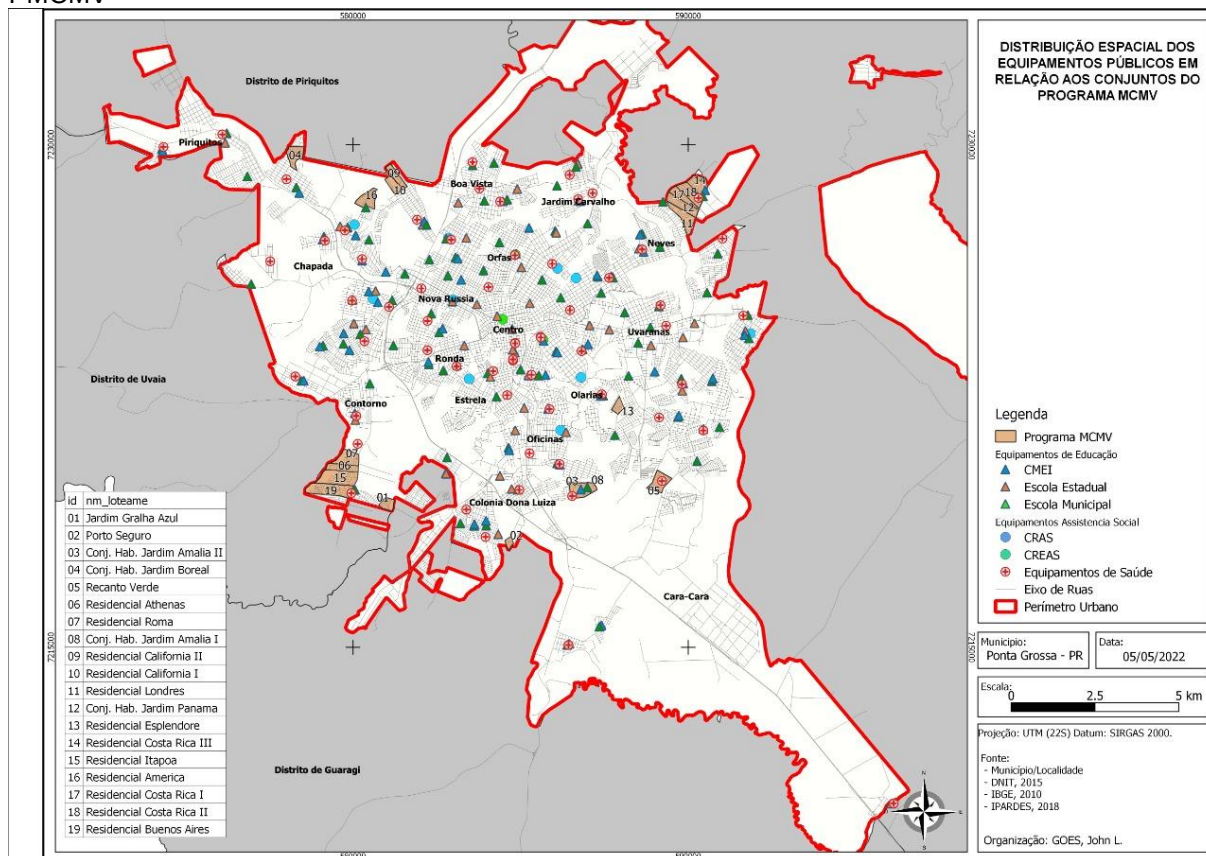
Figura 79 – Trajeto a pé: Casa Amostral, Q2, até a Escola Estadual



Fonte: Google Maps, 2022.

No mapa abaixo (Figura 80) podemos identificar a distribuição espacial dos equipamentos públicos no perímetro urbano, equipamentos de educação e assistência social, em relação aos empreendimentos, no ano de 2018.

Figura 80 – Distribuição Espacial dos Equipamentos Públicos em relação aos Empreendimentos do PMCMV



A Política Habitacional deveria caminhar em consonância com outras Políticas Sociais e programas, o que podemos identificar com os dados coletados é que primeiramente vem os empreendimentos, depois os moradores, e só depois os outros serviços. A lógica institucional de mitigação. Os Equipamentos comunitários são instituídos como uma forma de “arrumar” ou “minimizar” a localização periférica dos empreendimentos habitacionais de interesse social e atenderem a demanda.

Considerando que somente a estrutura física das moradias não é suficiente para atender à demanda das famílias selecionadas para tais empreendimentos, as Políticas Habitacionais, de certa forma, deveriam garantir o acesso à cidade.

Os Programas Habitacionais do âmbito federal são políticas desterritorializadas, pois devem servir para a realidade de todos os municípios brasileiros, no entanto a diversidade regional coloca em xeque esse tipo de política. O Governo Federal e a Caixa Econômica, ao analisar os projetos habitacionais elaborados pelo setor da construção civil, deveriam considerar as especificidades locais e como a demanda dessas famílias será atendida.

Um questionamento que ainda me intriga nesses anos que me dedico a estudar as políticas habitacionais e o desenvolvimento urbano, será que ainda seremos capazes de produzir políticas habitacionais desvinculadas dos interesses econômicos e da lógica capitalista? Pois em minha reflexão as Políticas Habitacionais seguem a lógica de mercado, o mercado financeiro imobiliário ainda dita as regras sobre a valorização ou não de áreas urbanas. Quem produz as cidades e para quem elas são produzidas realmente?

Essas contradições e ambiguidades que cercam as políticas habitacionais são reflexos da sociedade capitalista e pela constante disputa por territórios, vinculados aos aspectos econômicos, políticos e sociais. O Estado, como provedor da política habitacional de interesse social, de certa forma ainda traz traços do modelo Patrimonialista.

É inegável o avanço da Política Habitacional Brasileira nos últimos anos a partir do PMCMV, possibilitando moradia digna a muitas famílias provenientes de ocupações irregulares ou áreas de risco, ou privilegiando as famílias com titularidade feminina, ou ainda, as famílias compostas por pessoas portadoras de deficiência.

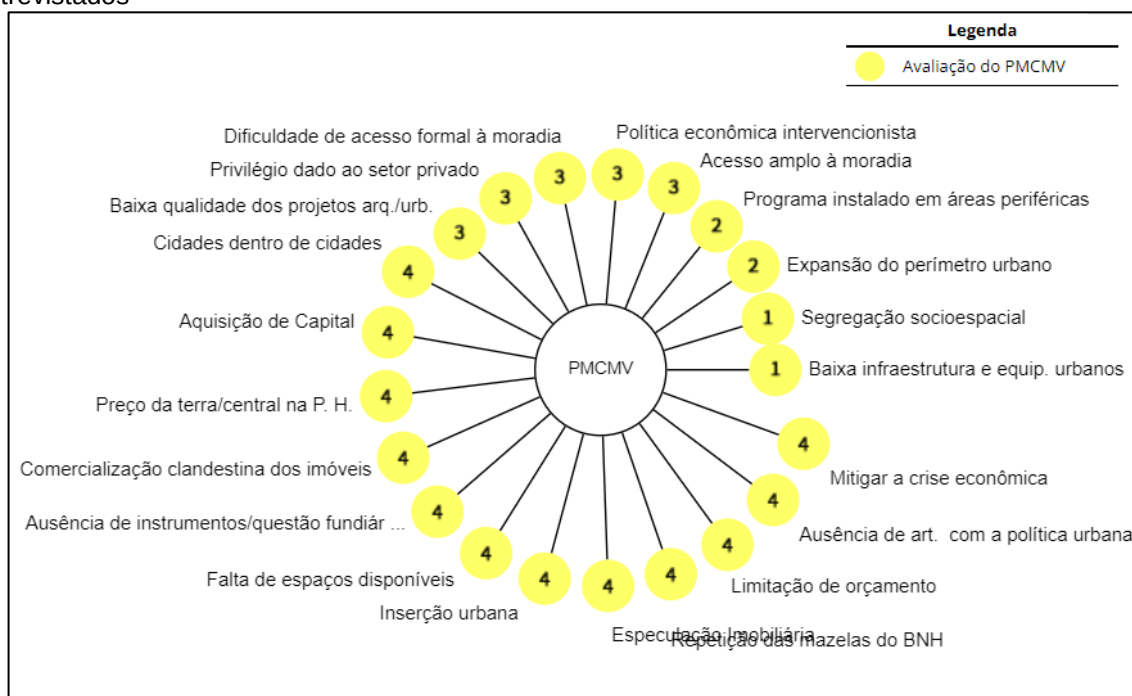
Ao avaliar o PMCMV os sujeitos de pesquisa a partir de suas percepções, apresentados na constelação de atributos, Figura 81, apontam aspectos relacionados a localização, os quais aparecem em primeiro e segundo lugar nos seguintes apontamentos: a inserção dos empreendimentos em áreas com baixa infraestrutura e carência de equipamentos comunitários, a segregação socioespacial, a expansão do perímetro urbano e a instalação do PMCMV em áreas periféricas. Em terceiro lugar aparecem questões políticas: o Programa como uma política intervencionista que privilegiou o setor privado da construção civil, bem como a baixa qualidade dos projetos arquitetônicos e urbanísticos; e de acesso à moradia: o programa possibilitou acesso amplo as famílias que possuem dificuldades de acesso via mercado.

Em quarto lugar aparecem aspectos mais amplos como: Preço da terra – nas temáticas: especulação imobiliária, o preço da terra como fator central na política habitacional, falta de espaços disponíveis para os empreendimentos com preço acessível e quanto maior a inserção urbana de uma área maior é o valor atribuído a ela. A construção de Cidades dentro de Cidades, Questões Políticas novamente como: mitigar a crise dos *subprimes* americanos; ausência de articulação com a política urbana, orçamento limitado; ausência de instrumentos que facilitem o enfrentamento da questão fundiária; repetição das mazelas do BNH. Que o PMCMV

foi utilizado como forma de aquisição de capital e de comercialização clandestina das unidades habitacionais por parte dos mutuários.

Os aspectos mais relevantes que permeiam a avaliação do PMCMV estão relacionados a localização, o papel do Estado e da política, a questão da terra e o acesso à moradia.

Figura 81 – Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida a partir da percepção dos sujeitos entrevistados



Fonte: Questionários Aplicados aos Sujeitos de Pesquisa, 2022.
Notas: Org. Juliana Pacheco.

Os questionários foram aplicados para dois grupos, agentes públicos e pesquisadores doutores da temática habitacional, em três formatos de questionários. A seguir apresentaremos a constelação de atributos sobre os temas recorrentes, com o intuito de identificar as temáticas recorrentes de forma geral em todos os questionários e perguntas.

Os temas recorrentes sobre o PMCMV que podemos analisar na Figura 82, apontam em primeiro lugar para a atuação do Estado e seu papel frente a Política Habitacional, que priorizou a construção de novas unidades habitacionais destinadas às famílias da Faixa de renda 1, dando autonomia para o setor privado determinar a localização dos empreendimentos. Outra temática recorrente é a questão da infraestrutura e dos equipamentos comunitários, seja pela ausência ou dificuldade de acesso, como a necessidade de implementação e o custo dessa infraestrutura para

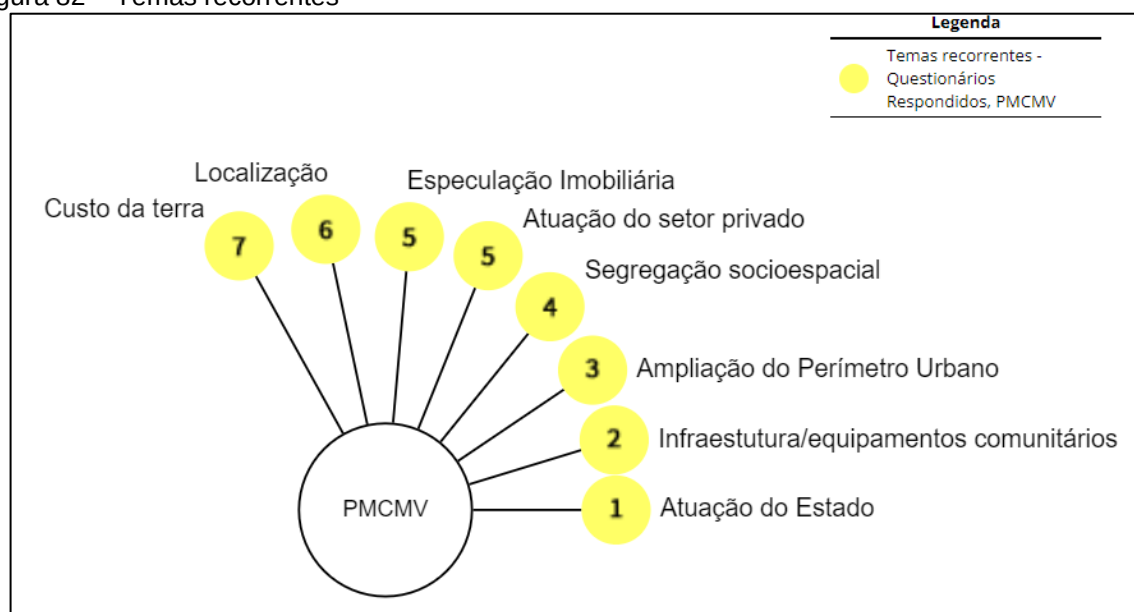
poder público. Outro aspecto seria a ampliação paulatina do perímetro urbano e as suas consequências, a falta de planejamento, ligada a essa temática, surge a segregação socioespacial, com a ampliação do perímetro urbano as moradias populares são implementadas para além da periferia.

Em quinto lugar estão as temáticas relacionadas a atuação do setor privado na construção do espaço urbano e da especulação imobiliária, que corrobora com essa segregação socioespacial. Em sexto e sétimo lugar estão as temáticas referentes a localização periférica dos empreendimentos do PMCMV, sem infraestrutura prévia, que tem relação direta ao custo da terra.

De modo geral essas temáticas estiveram presentes tanto nos questionários respondidos pelo poder público quanto pelos pesquisadores.

Fica nítido que nessa lógica em que a habitação é uma mercadoria tem sua base formadora na apropriação privada e desigual da terra, com o intuito de acumulação capitalista, tendo a renda da terra como principal fator de desenvolvimento na sociedade capitalista.

Figura 82 – Temas recorrentes



Fonte: Questionários Aplicados aos Sujeitos de Pesquisa, 2022.

Notas: Org. Juliana Pacheco.

Ao analisar a trajetória da produção habitacional na cidade média de Ponta Grossa, fica nítido que a Política Habitacional de Interesse Social precisa romper com a produção habitacional periférica de destinar áreas fora do perímetro urbano para

habitação social e colocar como solução a simples inclusão dessas áreas em perímetro urbano como se os problemas urbanos fossem solucionados.

A construção dos empreendimentos em áreas periféricas é mais do que problemática, gera problemas do ponto de vista dos usuários pela distância, dificuldade de acesso à escola e/ou unidade de saúde; como para o poder público municipal, tornando oneroso o custo com a expansão do transporte coletivo, equipamentos urbanos, construção, equipagem, operação e manutenção dos equipamentos comunitários, entre outros.

Apesar dos avanços jurídicos e urbanísticos, continuamos a seguir os padrões da lógica de produção de moradias populares em regiões periféricas, como condição, meio e resultado do processo de produção do espaço desigual e fragmentado.

Formando novas manchas urbanas destinadas a famílias com faixa de renda menor, em áreas com o menor custo para a compra e efetivação dos empreendimentos, marcadas pela dificuldade de acesso e a continua necessidade do estado em mitigar esses problemas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Política Habitacional está inserida num contexto no qual a crise urbana é complexa, exige reformulações e novas formas de desenvolvimento para a efetivação de políticas públicas e programas sociais para atender as demandas urbanas, considerando que a formulação de políticas urbanas sociais nunca foi tão necessária como no momento atual.

O Brasil é um país urbano, ou seja, 84,72% da população vive em área urbana. (PNAD, 2015) Se refletirmos onde moram, como moram e quais as reais condições desses indivíduos, para quem as nossas cidades são realmente feitas? Para atender essa demanda e dar respostas aos problemas sociais urbanos tem-se a necessidade da atuação do Estado por meio das políticas públicas, com o intuito de mitigar as desigualdades socioterritoriais.

Considera-se que a terra urbanizada é uma terra preciosa, e que os investimentos públicos de infraestrutura e desenvolvimento geram ainda mais valor, ou seja, quanto mais desenvolvida é uma área, maior é o valor atribuído a ela no sistema capitalista. A mais valia produzida no espaço urbano é resultado da especulação imobiliária e uma parte dos investimentos do capital de incorporação onde seus rendimentos são parcelas do lucro das atividades improdutivas e também como renda capitalizada relacionada a expansão e multiplicação da área. Além disso tem-se o Estado como parte desse processo, sendo que ao se efetuar a troca e a venda, o imóvel alienado é um contrato fundiário reservando-se um valor para a tributação pelo Estado.

A mais valia urbana estaria relacionada a especulação imobiliária, quando não se tem o controle sobre essa especulação gera-se um problema estrutural, com a majoração dos valores, tanto de aluguéis quanto de venda. Se observarmos que os imóveis sobem 30% a 50%, e até 100% em algumas regiões, há interferência no valor dos aluguéis e na possibilidade de compra desses imóveis, isso se caracteriza como uma forma de capitalismo predatório. Deve-se combater a especulação imobiliária associada à financeira. (CAMPOS FILHO, 2010)

No processo de reflexão sobre a construção do espaço urbano e a questão da moradia, me questiono se seria possível colocar na mesma balança habitação com preço acessível e que a mesma enquanto mercadoria especial seja uma ótima forma de acumulação de capital e de investimento. Sem uma reestruturação urbana e novas

formas de se conceber o espaço urbano comum e igualitário teremos sempre políticas habitacionais rasas e que, pelo investimento no território, podem gerar ainda mais exclusão.

Segundo Maricato “o mercado residencial privado legal é restrito a uma parcela da população que em algumas cidades não ultrapassa os 30%”. (MARICATO, 2013, p. 118).

Fica claro que uma parcela considerável da população urbana é excluída do mercado residencial, nesse contexto, deve-se promover o debate sobre a necessidade de compreender o conceito de habitação para além do viés mercadológico e a busca por novas formas de enfrentamento do ideário da moradia como mercadoria especial. O acesso a moradia reduz muitas vezes o cidadão em cliente num mercado subsidiado por fundos públicos, e por outro lado, temos o preço atribuído aos imóveis versus o salário da classe média, muitas vezes incompatível.

Nessa vertente temos o direito à moradia como direito fundamental previsto na Constituição Federal, porém, a sua garantia torna-se quase impossível no sistema de acumulação capitalista, considerando o papel ideológico que permeia a questão habitacional e os agentes que constroem o espaço urbano.

Mesmo que o direito à moradia represente realmente um avanço na constituição federal, o déficit habitacional é mais complexo do que apenas a oferta de novas unidades habitacionais; engloba as condições precárias, a coabitação, o ônus excessivo com aluguel e o adensamento excessivo de domicílios.

A moradia social demanda por terra urbanizada, por ações governamentais, pelo sistema financeiro e está ligada a macroeconomia do país. Dessa forma, ressaltamos a importância de políticas públicas que problematizem as questões de enfrentamento das desigualdades sociais. A questão da moradia representa uma dimensão estratégica de enfrentamento das desigualdades, pois perpassa desde a inclusão da temática na agenda urbana até a extensão da proteção social e a criação de melhores condições de moradia.

No Brasil a política habitacional recebe forte intervenção estatal a partir de 1930, marcada pelos empreendimentos dos Institutos e Caixas de aposentadorias e pensões, e após 1964, com os empreendimentos BNH, mas que de certa forma pouco favoreceram a classe baixa. E o atual período de intervenção do Estado, com o reconhecimento do direito à moradia em 2000, a elaboração do Estatuto da Cidade em 2001, criação do Ministério das Cidades em 2003, com a criação do PAC em 2007,

que visava saneamento, mobilidade e habitação, e com o Plano Nacional de Habitação e o Programa MCMV em 2009, as políticas habitacionais ganham novamente a atenção e os investimentos do governo federal. PMCMV é um marco no atendimento das ações ligadas a política habitacional destinada ao atendimento das famílias com a faixa 1.

A política habitacional brasileira ainda segue alguns padrões estabelecidos na formulação do BNH, como grandes condomínios habitacionais, localizados às margens das cidades, unidades habitacionais padronizadas, formando quase uma nova cidade. O PMCMV avança no sentido da utilização dos recursos, na forma de subsídios e no público-alvo.

No entanto o PMCMV passou longe de equacionar o déficit habitacional, pois considerando que a intervenção do Estado interfere ativamente na produção do espaço, há também o movimento do capital privado, elevando o valor da terra urbanizada e consequentemente dos imóveis e aluguéis conduzindo assim novos indivíduos na equação do déficit habitacional. O déficit habitacional se tornou um problema estrutural das cidades e sociedades, característica não exclusiva da realidade brasileira, e o Estado acaba protelando ações para mitigar esse problema.

O combate ao déficit habitacional está na dinâmica de se ofertar cidades mais inclusivas e políticas de cunho social, proporcionando bem-estar social à camada que enfrenta dificuldade de obter moradia digna apenas com sua força de trabalho, a discussão deve permear o acesso a moradia para além da capacidade individual.

Os programas habitacionais, bem como os programas sociais, geram ambiguidades, a partir da perspectiva de que são originários de recursos públicos, nos quais a sociedade como um todo contribui e o acesso a esses programas não se faz universal, pelo viés de favorecimento e enriquecimento privado de atores do setor da construção civil, acabam gerando novo valor ao espaço construído, e promovem a valorização do mercado imobiliário, perpetuando muitas vezes as desigualdades socioespaciais.

Na realidade da Cidade Média de Ponta Grossa o PMCMV apresentou duas características: expansão territorial, com loteamentos localizados na periferia da periferia, reafirmando a lógica de moradias populares nas franjas da cidade, e da produção do espaço como condição, meio e resultado do processo desigual e fragmentado do espaço capitalista, no qual as Políticas Habitacionais são focadas no modelo direcionado à posse do imóvel e essas políticas são executadas em regiões

onde a terra apresenta o menor custo, reafirmando o padrão de segregação e de apropriação desigual do espaço urbano.

Observam-se que os empreendimentos periféricos não são exclusividade da cidade média de Ponta Grossa, mas que esse padrão se repetiu nas cidades médias de Londrina, Maringá e Cascavel, com a construção de minicidades dentro da cidade.

Durante a construção da tese e do material de imagem utilizando o Google Earth para compreender em diferentes escalas municipal e no âmbito das cidades médias do Paraná nos diferentes períodos de 2009, 2015 e 2022, me despertou a atenção que o padrão sempre se repetia, nos municípios havia uma mancha consolidada, no entanto, a inserção dos empreendimentos do PMCMV sempre estavam deslocados dessa área consolidada, em áreas periféricas, sem urbanização prévia.

Na comparação espaço-tempo, analisando a área anterior a instalação do programa e os períodos após, fica nítido o desenvolvimento dessas áreas e a formação e instalação de novos empreendimentos nas áreas adjacentes, bem com a necessidade de instalação por parte do poder público de equipamentos comunitários.

Essa urbanização recém construída atrai novos capitais financeiros e acaba por resultar na elevação do preço das terras nessas regiões. Como já discutido em capítulos anteriores, uma vez que se tenha investimento público em áreas para urbanização há a elevação de preços decorrentes dessas melhorias.

Outro aspecto seria a atuação das construtoras em definir e executar empreendimentos em larga escala, em regiões periféricas nos municípios analisados, loteamentos esses, próximos a áreas de proteção permanente (APPs), rodovias e ferrovias.

Na escala regional, ao se analisar as cidades médias de Londrina, Maringá e Cascavel, identificamos que é inegável o padrão na distribuição espacial dos empreendimentos PMCMV, Faixa 1. Assim como no município de Ponta Grossa, essas cidades executaram os conjuntos habitacionais predominantemente em área periférica.

As áreas tanto apresentadas na escala regional, cidades médias analisadas, quanto na cidade média de Ponta Grossa, não possuíam infraestrutura prévia, e nem sempre estavam ligadas a áreas já consolidadas. Ainda reproduzimos os padrões de habitação popular periférica, assim como nas Políticas Habitacionais anteriores.

Embora a Política urbana tenha se destacado a partir do Estatuto das Cidades e de seus instrumentos urbanísticos, precisamos que os municípios assumam um papel decisório frente as políticas habitacionais de interesse social, e que a maximização dos ganhos pelo setor privado ou o custo da terra não sejam os fatores determinantes para a escolha das áreas destinadas a habitação popular.

Na cidade média de Ponta Grossa o poder municipal não apresentou um papel atuante ou regulador referente a análise dos empreendimentos, em relação a sua inserção urbana. No seu contexto histórico, Ponta Grossa apresenta um desenvolvimento urbano espraiado, se caracterizando com um padrão de urbanização dispersa, e que ao longo de seu desenvolvimento urbano os empreendimentos habitacionais com aporte do estado estavam sempre em sua periferia.

Na escala local identifica-se que o espaço urbano vem sendo ampliado e fragmentado paulatinamente e que os empreendimentos estão em constante contato com áreas rurais e áreas de proteção permanentes, o que dificulta a sua ligação com bairros futuros.

A segregação socioespacial ainda é uma característica do desenvolvimento urbano de cidades médias. Como citado anteriormente, Rolnik (2015) discute que essa segregação não impacta na segregação urbana, ela reforça.

O município de Ponta Grossa a partir do PMCMV produziu novas manchas urbanas, novos bairros monofuncionais e subequipados, elevando consideravelmente a densidade populacional dessas áreas. Resultando assim na tentativa do Estado em mitigar as deformidades produzidas pelo setor privado ao escolher essas áreas.

Os loteamentos em que a distância entre o empreendimento e os equipamentos comunitários estava adequada, são áreas próximas a conjuntos habitacionais produzidos na década de 1980 e que, de certa forma, também ampliaram a infraestrutura.

As cidades médias pontuadas no capítulo 4 utilizaram duas tipologias: condomínios verticais e condomínios horizontais. O município de Ponta Grossa construiu apenas a tipologia de unidade habitacional horizontal.

O período do programa MCMV foi o período de maior produção habitacional no município, a cidade de Ponta Grossa virou um grande canteiro de obras, durante a execução do PMCMV, assim como no âmbito nacional, o programa se desenvolveu após um período de estagnação na política habitacional. Desde o fim do PMCMV o município de Ponta Grossa não desenvolveu nenhum programa habitacional de

interesse social e, mesmo com a demanda crescente, a Companhia de Habitação de Ponta Grossa foi extinta e será absorvida pela Secretaria de Políticas Públicas Sociais.

A construtora Piacentini foi a empresa que mais construiu em Ponta Grossa, ela foi responsável por produzir 3.206 UH, ou seja, 52% das unidades produzidas no município. Atuando também nos empreendimentos do PMCMV, faixa 1, em outros municípios, produziu no total 7.000 UH em 20 empreendimentos, desses 19 empreendimentos estão localizados no estado do Paraná e 1 no estado de Minas Gerais.

Os empreendimentos executados em Ponta Grossa foram desenvolvidos pela Modalidade FAR-Empresas. As áreas destinadas aos empreendimentos eram 13 em áreas privadas e 6 em áreas da PROLAR.

O foco da pesquisa era analisar a implementação do PMCMV no município de Ponta Grossa, o PMCMV impactou na ampliação do perímetro urbano, na segregação socioespacial produzida, e em inúmeros gastos adicionais para mitigar a localização periférica dos empreendimentos.

As experiências de Políticas Habitacionais inadequadas por algum motivo deveriam servir de alerta para não se efetivar novamente os mesmos erros. Como por exemplo as críticas ao BNH e a localização, o PMCMV foi mais do mesmo.

Embora o Plano Nacional de Habitação previa outras formas de enfrentamento ao déficit habitacional, o PMCMV optou pelo modelo de construção de novas unidades habitacionais e na garantia a moradia via propriedade privada.

Além disso, o PMCMV foi gestado e conduzido como um programa de cunho econômico para o enfrentamento da crise dos subprimes americanos e objetivava a redução do déficit habitacional.

O aspecto fundamental a ser compreendido no PMCMV é a mudança do foco de atendimento, em especial a Faixa de renda 1, é expressiva a produção habitacional para essa faixa que não teria possibilidade de acesso a moradia via mercado e financiamento. A oferta de moradia para as famílias de menor renda possibilita o acesso a moradia a essa faixa de vulnerabilidade social sem a necessidade de contrair financiamento com juros significativos e 360 meses para pagar. O acesso a moradia não estaria atrelado ao crédito imobiliário na lógica do mercado capitalista. No entanto com a mudança do Programa MCMV para o Programa Casa Verde e Amarelo essa possibilidade de aquisição foi extinta pelo menos nas próximas ações. No Atual

programa não há uma modalidade semelhante a Faixa 1 do programa MCMV, sem de taxas de juros e prestações acessíveis.

Os 10 anos do PMCMV apresentam muitos avanços na provisão da política habitacional destinada a população de baixa renda, porém apresenta diversas contradições e ambiguidades. Percebe-se que a atual Política Nacional de Habitação, em particular a Habitação de Interesse Social, apesar de todos os esforços não tem sido suficiente para sanar ou minimizar o déficit habitacional brasileiro.

É inegável o avanço que a política habitacional contou a partir do PMCMV e os diversos benefícios e desenvolvimentos proporcionado pelo programa nas cidades, em especial nas cidades médias do Brasil. Considera-se de extrema importância o papel do Estado em intervir nas desigualdades socioespaciais e na promoção de cidades mais justas e acessíveis e a efetivação do direito à moradia.

Outro paradigma a ser repensado é que o direito à moradia se dá somente através da posse de um imóvel, essa discussão deve ir para além da propriedade privada e de consumo da moradia.

Com o avanço de períodos de crise das instituições do Estado ou na garantia da manutenção dos direitos sociais adquiridos. Esse ataque aos direitos orquestrados por discursos hegemônicos e marcados pelo viés de rentabilidade, mercantilização, e discursos conservadores.

Ao pensarmos no espaço urbano desigual e segregado, onde identificamos desde os condomínios fechados destinados a população com alto poder aquisitivo até os loteamentos sociais à margem dos perímetros urbanos, caracterizados pela precarização de acesso a cidade somado a insegurança pessoal e coletiva, devemos refletir sobre as novas formas de dominação e exploração das sociedades e das Cidades.

REFERÊNCIAS

- ACIOLY, C.; DAVIDSON, F. **Densidade Urbana e Gestão Urbana**. Rio de Janeiro: Mauad Editora, 1998.
- AKAISHI, A. G. Desafios do planejamento urbano-habitacional em pequenos municípios brasileiros. **Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo, v.14, n.2, p.41-50, 2011.
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, v. 24, p. 29-40, 2005.
- AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Orgs.) **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. 428 p.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 18, n.2, p. 17-26, 2004.
- ARRETCHE, Marta; et al.; (Org) **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a Política habitacional**. 1 ed. Brasil: CEBRAP, 2012.
- BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. L. **Para além da minha casa minha vida: uma política de habitação de interesse social?** Texto de discussão nº 2116. Brasília: IPEA: 2015.
- BALBIM, Renato. Os tons de cinza do Casa Verde e Amarela. **Revista Le Monde Diplomatique Brasil**. Acervo Online. Brasil 2020. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/os-tons-de-cinza-do-casa-verde-e-amarela/>>. Acesso em: 08 out. 2021
- BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LINKE, Clarisse Cunha. **Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano**. Brasília: ITDP, 2016. 326 p.
- BASTOS, Rodrigo Dantas. **Economia Política do Imobiliário: O programa Minha Casa Minha Vida e o preço da terra urbana**. 2012. 113 f. Dissertação - Mestrado em Sociologia - Instituto de Filosofia e Ciência Humanas, Unicamp, Campinas, 2012.
- BASTOS, Rodrigo Dantas. **Na rota do fogo: especulação imobiliária em São Paulo**. Tese. 202 f. Tese - Doutorado em Sociologia - Instituto de Filosofia e Ciência Humanas, Unicamp, Campinas, 2018.
- BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Teoria e Debate**. São Paulo, v.82, maio 2009.
- BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social**. Edição do Kindle. Vol. 1. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e urbanismo**. São Paulo, n. 1, p.70-104, 2008. ISSN 1984-5766.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília, Presidência da República, 2012.

BRASIL. **Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, Presidência da República, 2019.

BRASIL. **Direito à moradia adequada**. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República Direito à moradia adequada. – Brasília: 2013.

BRASIL. **Lei Nº 11.124 de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, Presidência da República, 2005.

BRASIL. **Lei Nº 14.118 de 12 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Brasília, Presidência da República, 2021.

BRASIL. **Lei Nº 10.257 de 10 de Julho de 2001**. Estatuto das Cidades. Brasília, Presidência da República, 2001.

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, Presidência da República, Mcidades: 2009.

BRASIL. **Portaria MCidades nº 406 de 02 de setembro de 2011**. Regulamenta o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, Integrante do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. 2011. Brasília, Presidência da República, Mcidades: 2011.

BRASIL. **Portaria MCidades nº 465 de 03 de outubro de 2011**. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao FAR, no âmbito do PNHU, integrante do PMCMV. Brasília, Presidência da República, Mcidades: 2011.

BRASIL. **Resolução CCFDS nº 183 de 10 de novembro de 2011**. Aprova o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades – PMCMV. Brasília, Diário Oficial da União, 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - **ADIN 6121**. Brasília, STF: 2019. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&documento=&s1=6121&numProcesso=6121>>. Acesso em: 08 out. 2021

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Empreendimentos Minha Casa Minha Vida. 2018**. Brasil: CEF, 2018. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 27 jan. 2020

CAMPOS FILHO, C. M. Plano de Bairro: desenvolvimento local com participação popular. **Revisão do Plano Diretor de SP/PDE-SP**. Palestra São Paulo, 2010. Disponível em: http://www.candidomaltacamposfilho.com.br/textos%20CMCF/03debate_reflexoes.html>. Acesso em: 05 jul. 2021.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (org.) **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-66.

CARDOSO, A. L.; QUEIROZ E MELO, I.; JAENISCH, S.T. A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Orgs.) **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 73-102.

CARDOSO, Adauto L.; ARAGÃO, Thêmis A.; ARAÚJO, F. de S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR, 2011. **Anais [...]** Rio de Janeiro: ANPUR, v. 14, 2011.

CARLOS, A. F. A. **A cidade**. 8ª Ed. São Paulo: Contexto, 2007

CARLOS, A. F. A. **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2018.

CARLOS, A. F. A. A prática espacial urbana como segregação e o “direito à cidade como horizonte utópico. In: VASCONCELOS, P. A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. (Orgs.). **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2016, p. 95-110.

CARLOS, A. F. A. A Reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista. In: CARLOS, A. F. A. (org.) **Crise urbana**. 1ª ed. São Pauli: Contexto, 2018. p. 25-36.

CARLOS, A. F. A. **O espaço Urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2007, 123 p.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Da “organização” a “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (orgs). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2018, p. 53-74.

CARVALHO, C. H. R. **Desafios da mobilidade urbana no Brasil**. Texto para discussão n. 2198. Brasília: IPEA, 2016.

CATVE. **Obra dos prédios públicos no Riviera custou R\$ 8 Milhões.** 2017. Disponível em: <<https://catve.com/noticia/6/188277/obra-dos-predios-publicos-no-riviera-custou-r-8-milhoes>>. Acesso em: 05 mai. 2021.

CBIC. **Dados Habitacionais (2000 - 2019).** Brasília, 2020. Disponível em: <<http://www.cbicdados.com.br/menu/financiamento-habitacional/fgts>> Acesso em: 05 fev. 2021.

CHAMMA, G. V. F. **Ponta Grossa: o povo, a cidade e o poder.** Ponta Grossa: PMPG, SMEC, 1988.

CHEMIN, M. **Os recursos histórico-culturais na composição do espaço turístico da cidade de Ponta Grossa** – Paraná. 2004, 148 f. Dissertação (Mestrado em Turismo e Hotelaria) Universidade do Vale do Itajaí. Itajaí, 2004.

CNN, BRASIL. **População em situação de rua cresceu 31% nos últimos dois anos em São Paulo.** Acervo Online. São Paulo, 23 de jan. de 2022. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/populacao-em-situacao-de-rua-cresceu-31-nos-ultimos-dois-anos-em-sao-paulo/>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

COHAPAR. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná. Municípios.** Paraná, 2019. Disponível em: <<https://www.sistemas.cohapar.pr.gov.br/PEHISPUBLICO/listaFormMunicipio.php>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

COHAPAR. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná. Municípios.** Paraná, 2012. Disponível em: <https://www.cohapar.pr.gov.br/sites/cohapar/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/pehis_2015_2016_completo.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2022.

COHAPAR. **Programa Casa Fácil Paraná.** Paraná, 2022. Disponível em: <<https://www.cohapar.pr.gov.br/Pagina/Programa-Casa-Facil-Parana>>. Acesso em: 11 jul. 2022.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano.** 4 ed. São Paulo: Ática, 2004.

CORRÊA, Roberto. L. Construindo o conceito de cidade média. In: SPOSITO M. E. B. (Org.) **Cidades Médias: espaços em transição.** São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 23-34.

CORRÊA, Roberto. L. **Segregação Residencial: Classes sociais e espaço urbano.** In: VASCONCELOS, P. A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. (Org.). **A cidade contemporânea: segregação espacial.** São Paulo: Contexto, 2016, p. 39-60.

CORRÊA, Roberto. L. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana F. A.; SOUZA, Marcelo L. de; SPOSITO, Maria E. B. (Org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios.** São Paulo: Contexto, 2018, p.41-52.

COSTA, Lucia Cortes da. **Os Impasses do Estado Capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa: UEPG, São Paulo: Cortez, 2006

DI GIOVANNI, Geraldo. **As Estruturas Elementares das Políticas Públicas**. CADERNO DE PESQUISA Nº 82. Campinas: Unicamp - NEPP, 2009.

DROSTE, C.; KNORR-SIEDOW, Thomas. Social Housing in Germany. In: SCANLON, Kathleen; ARRIGOITIA Melissa Fernández; WHITEHEAD, Christine (orgs.) **Social housing in Europe**. Oxford: Wiley Blackwell, v. 17, 2014.

ELOS. **Extinção da PROLAR evidencia falta de políticas habitacionais em Ponta Grossa**. Por: Leonardo Czerski Junior e Maria Eduarda Kobilarz. Ponta Grossa, 28 de mai. 2022. Disponível em: <<https://elos.sites.uepg.br/destaques/extincao-da-prolar-evidencia-falta-de-politicas-habitacionais-em-ponta-grossa/#>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ELOY, C. M; COSTA, F.; ROSSETTO, R. Direito à moradia no Brasil: A política de subsídios habitacionais. In: FONSECA, A; FAGNANI, E. (orgs.) **Políticas Sociais, Desenvolvimento e Cidadania**: Educação, seguridade social, infraestrutura e transição demográfica. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. V.2, p. 337-368.

FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantías**: La ley del más débil. 5ª ed. Madrid: Editora Trotta, 2006.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FERREIRA, S. C. **Rede Urbana, cidade de porte médio e cidade média**: estudos sobre Guarapuava no estado do Paraná. (Tese Doutorado). Universidade Estadual Paulista/ UNESP: Campus de Presidente Prudente, São Paulo, 2010.

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 263f. 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FREITAS, K. A.; SILVA, D. F.; FIGUEIRÊDO, L. Crise Do Subprime: As Perspectivas Do Pensamento Neoclássicas E Comportamentais. **Revista FSA**. Teresina, v. 13, n. 2, art. 6, p. 102-125, mar./abr. 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Estatísticas e Informações**: Demografia e indicadores sociais, Déficit Habitacional Brasileiro 2015. Belo Horizonte: 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Dados Déficit habitacional (2009 – 2018)**. Belo Horizonte: 2020. Disponível em: <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>>. Acesso em: 02 fev. 2021.

GIL, Antônio Carlos, **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMIDE, A. A. Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais. In: IPEA. **Políticas Sociais** - Acompanhamento e análise. Brasília: IPEA. V.12, 2006

HAFFNER, M.; HOEKSTRA, J.; OXLEY, M.; VAN DER HEIJDEN, H. **Bridging the gap between social and market rented housing in six European countries?** Amsterdam: IOS Press, 2009.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes. 2014.

HARVEY, David. **Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo**. Madrid: Traficantes de sueños, 2014.

IBGE. **IBGE divulga as estimativas da população dos municípios para 2019**. Rio de Janeiro: Agência IBGE Notícias, 2019. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

IBGE. **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018**. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IBGE. **Regiões de Influência de Cidades** – 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. São Paulo: IC, 2000.

IPARDES. **Base de Dados do Estado** – BDEweb. Curitiba: IPARDES, 2022. Disponível em: < <http://www.ipardes.gov.br/imp/index.php>>. Acesso em: 16 jul. 2022.

IPARDES. **Caderno estatístico do Município de Cascavel**. Curitiba: IPARDES, Mar. 2021.

IPARDES. **Caderno estatístico do Município de Londrina**. Curitiba: IPARDES, Mar. 2021.

IPARDES. **Caderno estatístico do Município de Maringá**. Curitiba: IPARDES, Mar. 2021.

IPARDES. **Caderno estatístico do Município de Ponta Grossa**. Curitiba: IPARDES, Mar. 2021.

IPARDES. **Perfil do Município de Ponta Grossa**. Curitiba: IPARDES, 2022. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=43&btOk=ok>. Acesso em: 20 jul. 2022.

IPARDES. **Paraná em Números**. Curitiba: IPARDES, 2022. Disponível em:<<https://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Parana-em-Numeros#:~:text=Sua%20economia%20apresenta%20marcante%20perfil,produ%C3%A7%C3%A3o%20de%20carne%20de%20aves.>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

IPARDES. BDEweb. **Base de Dados**. Curitiba: IPARDES, 2022. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/imp/index.php>>. Acesso em: 20 jul. 2022

IPEA. **Avaliação de políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. v. ISBN 978-85-7811-222-6.

IPEA. **O Planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas**. Nº 118. Rio de Janeiro: IPEA: 2011.

JACOBBI, Pedro. A cidade e os cidadãos. **Lua Nova**. São Paulo, v. 2, n. 4, p. 22-26, 1986.

JANNUZZI, P. de M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**: nº 36. Brasília: IPEA, jan./jul.2011.

JARDIM, Maria Chaves. **Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?** SciELO - Editora UNESP. 2015, Edição do Kindle.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão: a reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, 244 p.

KLINTOWITZ, Danielle Cavalcanti. **Entre a Reforma Urbana e a Reforma Imobiliária: A coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000**. Tese – FGV, São Paulo, 2015.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; NETO, V. C. L. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?** Brasília: IPEA, 2013, n. 1853. ISSN: 1415-4765.

LABCIDADE. **Por que o déficit habitacional brasileiro é feminino**. Acervo Online. São Paulo: Labcidade, 22 de abril de 2021. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/por-que-o-deficit-habitacional-brasileiro-e-feminino/>>. Acesso em: 03 abr. 2022

LAVALLE, A. M. **Germânica-Guaíra: um século de sociedade na memória de Ponta Grossa**. Ponta Grossa: Centro de Publicações, 1996.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LINJARDI, Fábio. Valor dos terrenos inibe Minha Casa Minha Vida. Acervo Online. In: **O Diário do Norte do Paraná**. Maringá, 26 de jan. 2010, Disponível em: <<https://www.crecipr.gov.br/novo/news/ultimas-noticias/568-valor-dos-terrenos-inibe-minha-casa-minha-vida-em-maringa>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

LINKE, Clarisse Cunha et. al. Inserção Urbana de habitação de interesse social: um olhar sobre mobilidade cotidiana e uso do solo. In: BALBIM, R. et. al. (org.) **Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano**. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, Brasília: Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento, 2016, p. 271-302.

LÖWEN SAHR, C. L. (Org.). **A paisagem como patrimônio cultural**: Campos Gerais e matas com Araucária no Paraná. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2010.

LÖWEN SAHR, C. L. **Der Zusammenhang von Stadtentwicklung und zentralörtlicher Verflechtung der brasilianischen Stadt Ponta Grossa/Paraná: Eine Untersuchung zur Rolle von Mittelstädte in der Nähe einer Metropolitanregion**. 1998, Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Universität Tuebingen/Eberhard-Karls, Tuebingen/Germany, 1998.

MANDEL, E. **Late Capitalism**. Londres: Ed. Verso, 1975.

MARGUTI, B. O.; ARAGÃO, T. A. Habitação e assentamentos precários no Brasil: Trajetória e desafios para o alcance da justiça espacial. IN: COSTA, M. A. (Org.) **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: IPEA, 2016, p. 325-344.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 7.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. 7ª edição. São Paulo: Atual, 2010.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. O ministério das cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. In: IPEA. **Políticas Sociais – acompanhamentos e análise**. Brasília: IPEA, 2006.

MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar**: do milagre brasileiro a crise econômica. Rio de Janeiro: Editora Vozes limitada, 1987.

MARICATO, Ermínia. **Política urbana e de habitação social**. São Paulo: Editora HUCITEC, ano 9, nº 93, 1997.

MARICATO, Ermínia. Apresentação. In: ROYER, L. D. O. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2014.

MILANO, Joana Zattoni. Aluguel Social no Brasil: algumas reflexões sobre a ideologia da casa própria. In: Encontros Nacionais da ANPUR. **Anais [...]** Rio de Janeiro: ANPUR, v. 15, 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Análise de custos referenciais**: qualificação da inserção urbana. Caderno 1 Minha casa +sustentável. Brasília: Mcidades, 2017

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Parâmetros referenciais**: Qualificação da Inserção Urbana. Caderno 2 Minha casa +sustentável. Brasília: Mcidades, 2017

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, SECAP. Boletim Mensal sobre os subsídios da União: **Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasil, agosto de 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Programa Casa Verde e Amarela**. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Dados 2007 – 2018**. Brasília: PAC Publicações Nacionais, 2018. Disponível em: <<http://pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>>. Acesso em: 05 mar. 2021.

MONASTIRSKY, L. B. A mitificação da ferrovia em Ponta Grossa. In: DITZEL, C. H. M.; LÖWEN SAHR, C. L. (Orgs.) **Espaço e cultura: Ponta Grossa e os Campos Gerais**. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2001. p. 37 – 51.

MONASTIRSKY, L. B. **Cidade e ferrovia: a mitificação do pátio central da RFFSA em Ponta Grossa**. 1997, 190 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1997.

MORAES, J. D. **A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Malheiros, 1999.

MORAIS, M, P; CRUZ, B, O. Escolha das condições de ocupação da moradia e política habitacional no Brasil. In: IPEA. **Boletim regional, urbano e ambiental**. Brasília: IPEA, 2011.

MOSCOVICI, F. **Desenvolvimento interpessoal**: leituras e exercícios de treinamento em grupo. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1975. 147p.

MOTTA, D.; MATA, D. A importância da cidade média. In: **Desafios do Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, Ano 6, ed. 47, 2009. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1002:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 20 abr. 2022.

MOTTA, D.; MATA, D. Crescimento das cidades médias. In: **Regional e urbano**. Brasília: IPEA, n. 1, 2008. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5525>. Acesso em: 15 jun. 2021.

MOURA, Rosa; FERREIRA G. **Ensaio operacional para a identificação de cidades médias**. Rio de Janeiro: IPEA, 2021.

MOURA, R.; ULTRAMARI, C. **O que é periferia urbana**. São Paulo: Brasiliense, 1996.

NADALIN, V. G.; IGLIORI, D. C. **Evolução urbana e espraiamento na região metropolitana de São Paulo**. Texto para discussão n. 1481. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

NASCIMENTO, Denise Morado et al. Programa Minha Casa Minha Vida: desafios e avanços na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: AMORE, C.S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (org.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha

Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 195-228.

NASCIMENTO; Ederson. **Espaço e desigualdades: mapeamento e análise da dinâmica de exclusão/inclusão social na Cidade de Ponta Grossa (PR)**. Dissertação – Mestrado em Gestão do Território, Universidade Estadual de Ponta Grossa. 2008.

NASCIMENTO, Ederson; MATIAS; Lindon Fonseca. Expansão urbana e desigualdade socioespacial: uma análise da cidade de Ponta Grossa (PR). **Raega- O Espaço Geográfico em Análise**. Curitiba: UFPR, v.23, p. 65-97, 2011.

NISIDA, Vitor Coelho; et al. A inserção urbana dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida na escala local: uma análise do entorno de sete conjuntos habitacionais. **R. B. Estudos Urbanos E Regionais**. Rio de Janeiro, v.17, n.2, p.63-80, agosto 2015.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Cortes no Censo 2020 tornam inviável o cálculo do déficit habitacional**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2021. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/cortes-no-censo-2020-tornam-inviavel-o-calculo-do-deficit-habitacional/#:~:text=O%20d%C3%A9ficit%20habitacional%20%C3%A9%20dividido%20em%20dois%20grupos%3A,excessivo%20com%20aluguel%29%20e%20da%20reposi%C3%A7%C3%A3o%20de%20estoque>>. Acesso em: 20 mar. 2022.

OBSERVATÓRIO DE REMOÇÕES. **Mapeamento Colaborativo das Remoções**. Projeto coordenado pelo LABCIDADE da FAU USP em parceria com o LABJUTA-UFABC. São Paulo: 2022. Disponível em: < <http://www.labcidade.fau.usp.br/mapa-denuncias/>>. Acesso em: 15 jul. 2022.

OLINTO, L. B. Função social da terra - princípio fundamental para conservação da vitalidade e diversidade do planeta. **Revista Esmat**. Palmas, v.1, n.1, 2017. Disponível em: <http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/181> Acesso em: 18 jul. 2020

ONU. **Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada**. Nova Iorque: Consejo de Derechos Humanos, 2019. Disponível em: < <https://undocs.org/es/A/HRC/43/43>> Acesso em: 20 mai. 2020

ONU. **Nova Agenda Urbana**. ONU, 2019.

ONU. **O que é direito à moradia? Acervo Online**. São Paulo: FAU USP, 2020. Disponível em: < http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page_id=46&lang=pt> Acesso em: 23 mai. 2020

ONU. **ONU prevê que cidades abriguem 70% da população mundial até 2050**. Brasil: ONU News, 19 de fevereiro de 2019 Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

ONU. **Plano de resposta à COVID-19 do ONU-Habitat**. Brasil: ONU Habitat, abril 2020

PAGANI, E. B.S; ALVES, J.M.; CORDEIRO, S.M.A. O processo de desterritorialização a partir do programa MCMV: A experiência do residencial Vista Bela, em Londrina/PR. In: PAZ, R.; Arregui, C. (orgs.). **Trabalho Social, territórios e moradia: a construção do direito à cidade**. São Paulo: Veras Editora, 2018. p. 99 -114.

PARANÁ. **Decreto Estadual nº 1.231 de 27 de março de 1992**. Cria a Área de Proteção Ambiental - APA da Escarpa Devoniana para assegurar a proteção do limite natural entre os planaltos paranaenses e locais de beleza cênica e de vestígios arqueológicos e pré-históricos. Curitiba, Governo do Estado, 1992.

PARANÁ. **Decreto Estadual nº 7666** de 13 de maio de 2021. Regulamenta a Lei nº 20.394, de 04 de dezembro de 2020, que institui o Programa Estadual de Habitação - Casa Fácil – PR, no âmbito do Estado do Paraná. Curitiba, Governo do Estado, 2021.

PARANÁ. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná. Resumo 2019**. Curitiba, Governo do Estado, 2019. Disponível em: <https://www.cohapar.pr.gov.br/sites/cohapar/arquivos_restritos/files/documento/2020-07/resumo_2019_pehis.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2022.

PEQUENO, R.; ROSA, S.V. Inserção urbana e segregação espacial. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Orgs.) **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 131 – 164.

PNAD. **População rural e urbana**. Rio de Janeiro: IBGE Educa, 2015. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html#:~:text=De%20acordo%20com%20dados%20da,brasileiros%20vivem%20em%20%C3%A1reas%20rurais>>. Acesso: 05 mar.2021.

PNAD. **Dados PNAD contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/17270-pnad-continua.html?=&t=downloads>>. Acesso: 02 mar. 2021.

PONTA GROSSA. **Lei Municipal Nº 14.229, 27 de abril de 2022**. Extingue a Companhia de Habitação de Ponta Grossa – PROLAR. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2022.

PONTA GROSSA. **Lei Municipal Nº 3360 de 02 de julho de 1981**. Normas especiais para aprovação de loteamentos urbanos destinados à implantação de conjuntos habitacionais e edificações de interesse social e da outras providências. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 1981.

PONTA GROSSA. **Lei Municipal Nº 6.329 de 16 de dez. de 1999**. Dispõe sobre o Zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de Ponta Grossa. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 1999.

PONTA GROSSA. **Lei Municipal nº 8.663 de 9 de outubro de 2006.** Atualiza a lei do Plano diretor do Município de Ponta Grossa em consonância com as novas diretrizes da revisão do Plano Diretor e dá outras providências. sobre Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2006.

PONTA GROSSA. **Lei Municipal nº 14.305 de 22 de julho de 2022.** Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor do Município de Ponta Grossa. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2006.

PONTA GROSSA. **Projeto de Lei Ordinária nº 341/2021 de 7 de dezembro de 2021.** Extingue a Companhia de Habitação de Ponta Grossa – PROLAR. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2021

PONTA GROSSA. **Decretos Municipais.** Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2022. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/3422/leis-de-ponta-grossa/>>. Acesso em 10 fev. 2022.

PROLAR. **Critérios PMCMV.** Acervo Online. Ponta Grossa, PROLAR, 2009. Disponível em: <<https://prolarpmpg.com.br/atendimento-social/>>. Acesso em: 26 jul. 2022.

PROLAR. **Programas Sociais.** Acervo Online. Ponta Grossa, PROLAR, 2022. Disponível: <<https://prolarpmpg.com.br/programas-sociais/>>. Acesso em: 20 mai. 2022.

REDE. Plano Diretor pode impactar moradias populares de PG. Acervo Online. Ponta Grossa: **Jornal REDE**, 28 de outubro de 2021. Disponível em: <<https://d.aredo.info/ponta-grossa/398869/plano-diretor-pode-impactar-moradias-populares-de-pg>>. Acesso em: 05 mar. 2022.

RESENDE, Guilherme Mendes et al. **Avaliação de políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2014. v. 1. ISBN 978-85-7811-222-6

RODRIGUES, A. M. **Moradia nas cidades brasileiras.** 10ª ed. São Paulo: Contexto, 2017.

ROLNIK, R. (ORG.) **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa Minha Casa Minha Vida?** Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasil: Ministério das Cidades, 2010a.

ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – Avanços e Desafios. In: IPEA. **Políticas Sociais** - Acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2006. p. 199 - 210. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portall/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_12_completo.pdf> Acesso em: 25 mai. 2020

ROLNIK, R. **Por incrível que pareça, há mais imóveis vazios do que famílias sem moradia em São Paulo.** Blog da Raquel Rolnik, 8 dez. 2010b. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2010/12/08/por-incrivel-que-pareca-ha-mais->

imoveis-vazios-do-que-familias-sem-moradia-em-sao-paulo/ >. Acesso em: 05 jul. 2021.

ROLNIK, Raquel. É possível uma política urbana contra a exclusão? **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. XXIII, n.72, p.53-61, 2002.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1º ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Caderno Metrôpoles**. São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154, maio 2015.

RUFINO, B. et al. A produção do PMCMV na Baixada Santista: habitação de interesse social ou negócio imobiliário? In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs.) **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do PMCMV em seis estados brasileiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 103-130.

SANTOS JR, O. A.; DINIZ T. M. R.G.; SAULE JR, N. **Dossiê do Desmonte da Política Urbana Federal nos Governos Temer e Bolsonaro e seus Impactos Sobre as Cidades**: Violações de Direitos Humanos e os Riscos de Construção de Cidades Intolerantes, Excludentes, Injustas e Antidemocráticas. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2020.

SANTOS, A. M. S. P. **Política urbana no contexto federativo**: aspectos institucionais e financeiros. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2017.

SANTOS, L. M. R. **A Semiotização da Arquitetura Urbana de Ponta Grossa**: Uma Cidade Média da Região Centro-Sul do Estado do Paraná. 2010. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2010.

SANTOS, L. M. R. **Transformação e valorização do espaço urbano do Bairro Nova Rússia em Ponta Grossa** – Paraná. 2002, 125 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2002.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Ed. USP, 2002.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido** – Os dois circuitos da economia urbana dos países subdivididos. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

SANTOS, Milton. **O Espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

SAULE Jr., Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Fabris, 2004.

SAULE Jr., Nelson. Instrumentos de monitoramento do direito humano à moradia adequada. In: ALFONSIN, B. M; FERNANDES, E (Org.) **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 215-252.

SAULE JR., Nelson. O direito à cidade como centro da nova agenda urbana. In: **Boletim regional, urbano e ambiental**. Brasília: IPEA, n.15 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7114/1/BRU_n15_Direito.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2020

SCANLON, Kathleen; ARRIGOITIA Melissa Fernández; WHITEHEAD, Christine (Ed.): **Social housing in Europe**. Oxford: Wiley Blackwell, n.17, 2014.

SCHEFFER, Sandra M. **A construção do espaço local por políticas nacionais de habitação**: O Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa – PR. Tese (doutorado) Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017.

SHIMBO, Lúcia Zanin, Métodos e Escalas de análise. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs.) **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do PMCMV em seis estados brasileiros / - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 29-50.

SILVA, L. O. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da lei de 1850. 2ª ed. São Paulo: Editora UNICAMP, 2008.

SINGER, Paul. Cidadania para todos. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Ed. Contexto. 2003, p. 191-264.

SOJA, Edward W. **Geografias Pós Modernas**: a reafirmação do espaço na teoria social. Tradução: Vera Ribeiro. 2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

SPOSITO M. E. B. et al. O estudo das cidades médias brasileiras: uma proposta metodológica. In: SPOSITO M. E. B. (Org.) **Cidades Médias**: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p.35-68.

SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e Urbanização**. 16º ed. São Paulo: Contexto, 2017.

SPOSITO, M. E. B. Novas Redes Urbanas: cidades médias e pequenas no processo de globalização. **Geografia**. Rio Claro, v. 35, n. 1, p.51-62, 2010.

SUAVE, A. M.; FAERMANN, L. A.; SANTOS, K. H. Conflitos urbanos: A financeirização da moradia e a violência do Estado em desocupações dos movimentos dos sem-teto. **Revista Humanidades e Inovações**. Palmas, v.6, n. 17, 2019.

TAROBÁ. **Colégio Estadual no Jardim Riviera deve ser construído**. Acervo Online. Cascavel: Tarobá News, 07 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://tarobanews.com/noticias/educacao/colegio-estadual-no-jardim-riviera-deve-ser-construido-LJIY0.html>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

TIEGHI, A. L. **Brasileiro valoriza mais casa própria do que filhos, religião e estabilidade**. São Paulo: Folha de São Paulo, 15 de fevereiro de 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/02/brasileiro-valoriza-mais-casa-propria-do-que-filhos-religiao-e->

[estabilidade.shtml?utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=co
mpwa](#)>. Acesso em: 15 mai. 2022.

TRINDADE, T. **A pandemia que escancarou nossa questão urbana**. São Paulo: Carta Capital, 1 de mai. 2020. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/a-pandemia-que-escancarou-nossa-questao-urbana/>>. Acesso em: 05 mai. 2022.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNICAMP. **Constelação de atributos**. Campinas: UNICAMP, 2022. Disponível em: <<http://www.fec.unicamp.br/~confterm/index.php>>. Acesso em: 05 jul.2022.

VERDI, E. F.; NOGUEIRA, D. S. O direito à cidade (nas ruas e na universidade) e o devir da sociedade urbana. In: CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PADUA, R. F. (Org.). **Justiça Espacial e o Direito à cidade**. Editora Contexto, 2017. p. 95- 113.

VOLOCHKO, D. A moradia como negócio e a valorização do espaço urbano metropolitano. In: CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (Org.) **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2018. p. 97-121.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DESTINADO À PROLAR



Programa de Pós-Graduação em
Ciências Sociais Aplicadas

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Roteiro de Questionário - PROLAR

Identificação do Entrevistado

- **Nome:**
- **Cargo:**
- **Tempo no Cargo:**
- **Formação Profissional:**

Questões de Pesquisa:

- 1) Em termos históricos, como você analisa a problemática habitacional no Município e como se deu o enfrentamento dessa problemática?
- 2) Como você avalia o Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1?
- 3) O Programa Minha casa minha vida atingiu seu objetivo?
- 4) Quais os aspectos que influenciaram a escolha da localização dos empreendimentos, e o que motivou a definição da região e como se deu esse processo?
- 5) Em relação a localização das áreas dos empreendimentos: ocorreu em consonância com as demais Secretarias Municipais? A localização foi definida antes ou depois de discussões com as demais secretarias no que se refere ao atendimento das demandas de educação, saúde, transporte?
- 6) Sobre a legislação municipal, quais alterações foram necessárias nas leis municipais para atender o PMCMV?
- 7) Qual a sua análise sobre a expansão urbana no município de Ponta Grossa a partir dos empreendimentos do PMCMV?
- 8) Qual sua avaliação da infraestrutura do entorno da localização dos empreendimentos no momento da definição da área?
- 9) Na sua análise qual o impacto da construção dos empreendimentos do PMCMV no espaço urbano local?
- 10) O PMCMV mitigou a problemática habitacional no município?
- 11) Quantas famílias atualmente estão cadastradas à espera de um imóvel?

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO DESTINADO À SMIP E AO IPLAN



Programa de Pós-Graduação em
Ciências Sociais Aplicadas

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA

PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Roteiro de Questionário – IPLAN/Secretaria Municipal de Infraestrutura e Planejamento

Identificação do Entrevistado

- **Nome:**
- **Cargo:**
- **Tempo no Cargo:**
- **Formação Profissional:**

Questões de Pesquisa:

- 1) Em termos históricos, como você avalia o desenvolvimento urbano do município e a expansão do perímetro urbano?
- 2) Como você avalia o Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1?
- 3) Tendo em vista a atuação do IPLAN/Secretaria Municipal de Infraestrutura e Planejamento em conjunto com outros órgãos municipais em especial a PROLAR, o IPLAN/a Secretaria foi convidado/a a discutir sobre a localização dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida? E qual foi seu papel no planejamento da infraestrutura necessária?
- 4) Sobre a legislação municipal, quais alterações foram necessárias nas leis municipais para atender o PMCMV?
- 5) Qual a sua análise sobre a expansão urbana no município de Ponta Grossa a partir dos empreendimentos do PMCMV?
- 6) Qual sua avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida, em relação a oferta de transporte, da infraestrutura do entorno, acesso a serviços públicos como saúde e educação, espaços públicos de recreação, no momento da definição da área e atualmente?
- 7) Na sua análise qual o impacto da construção dos empreendimentos do PMCMV no espaço urbano e na infraestrutura urbana local?

APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO DESTINADO AOS PESQUISADORES



Programa de Pós-Graduação em
Ciências Sociais Aplicadas

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA

PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Roteiro de Questionário – Pesquisadores da área

Identificação do Entrevistado

- **Nome:**
- **Cargo:**
- **Tempo no Cargo:**
- **Formação Profissional:**

Questões de Pesquisa:

- 1) Em termos históricos, como você avalia o desenvolvimento urbano do município e a expansão do perímetro urbano do Município de Ponta Grossa?
- 2) Como você avalia o Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1 e sua inserção urbana?
- 3) Qual a sua análise sobre a expansão urbana no município de Ponta Grossa a partir dos empreendimentos do PMCMV?
- 4) Na sua avaliação quais fatores impedem ou dificultam a escolha de regiões com infraestrutura já consolidada?
- 5) Na sua análise qual o impacto da construção dos empreendimentos do PMCMV no espaço urbano local?

APÊNDICE D – Termo de Consentimento Livre e esclarecido



Programa de Pós-Graduação em
Ciências Sociais Aplicadas

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Título da Pesquisa: **A AMBIGUIDADE DO DIREITO À MORADIA E DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL**: uma análise crítica ao Programa Minha Casa Minha Vida.

Me. Juliana Thaisa Rodrigues Pacheco
E-mail: julianathaisa@hotmail.com
Telefone: (42) 99943-6966
Endereço: José Miara, 100, Ponta Grossa - Pr.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha
E-mail: cunhageo@uepg.br
Telefone: (42) 3220 3000
Endereço: Av. General Carlos Cavalcanti, 4748. Uvaranas, Ponta Grossa – PR

Local de realização da pesquisa: Remoto - os questionários serão enviados via e-mail e tem como sujeitos de pesquisa servidores públicos municipais: Companhia de Habitação de Ponta Grossa (PROLAR), o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Ponta Grossa (IPLAN) e pesquisadores da área.

Informações

- 1) A pesquisa tem como objetivo compreender o papel do Programa Minha Casa Minha Vida como política habitacional nos últimos 10 anos, 2009 – 2019, no município de Ponta Grossa - Paraná.
- 2) Elaboramos 3 questionários contendo 11, 7 e 5 questões, um destinado a PROLAR e o segundo destinado a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Planejamento e ao IPLAN e o terceiro destinado aos pesquisadores respectivamente.
- 3) Considerando a importância das políticas públicas sociais e o papel de avaliação e monitoramento, as informações são de supra importância para a compreensão do desenvolvimento das políticas habitacionais, sobre características e contextos locais.
- 4) Os dados coletados com esse questionário compõem a pesquisa qualitativa da tese de doutorado da pesquisadora Juliana Thaisa Rodrigues Pacheco, do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais Aplicadas na Universidade Estadual de Ponta Grossa.
- 5) A pesquisadora se compromete a preservar o depoimento no anonimato, identificando a fala com nome fictício ou símbolo não relacionados à



Programa de Pós-Graduação em
Ciências Sociais Aplicadas

- verdadeira identidade. Atendendo ao critério de sigilo da legislação brasileira (Resolução Nº 466/12 do Conselho Nacional de Saúde).
- 6) Sua participação é voluntária
 - 7) Os dados coletados na pesquisa serão arquivados por um período de 5 (cinco) anos conforme determinação legal da Resolução 510/2016.
 - 8) A pesquisadora acima citada fica consequentemente autorizada a utilizar, divulgar e publicar, para fins acadêmicos e culturais, o mencionado depoimento, no todo ou em parte, editado ou não, bem como permitir a terceiros o acesso ao mesmo para fins idênticos, com a ressalva de garantia, por parte dos referidos terceiros, da integridade do seu conteúdo.
 - 9) O resultado da pesquisa estará na tese de doutorado, que após a finalização poderá ser acessada na Biblioteca Digital de teses e dissertações - UEPG e poderá ser disponibilizada aos participantes em pdf.
 - 10) Declaro que obtive espontaneamente o consentimento deste sujeito de pesquisa (ou do seu representante legal) para realizar este estudo. Sem quaisquer restrições quanto aos seus efeitos patrimoniais e financeiros, a plena propriedade e os direitos autorais do depoimento de caráter histórico e documental que prestei à pesquisadora aqui referida, na cidade de Ponta Grossa - Paraná, como subsídio à construção de sua tese de doutorado da Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Consentimento

Eu _____ portador(a) da RG sob
nº _____, CPF do MF sob nº
_____, nacionalidade _____, idade: _____, com
endereço sito à Rua _____,
nº _____, Bairro _____, cidade _____,
Estado _____ declaro, por meio deste, que eu tomei
conhecimento desta pesquisa e que concordo em participar juntamente.
Autorizo a utilização das informações obtidas através de publicações e/ou
apresentações em eventos científicos. Estou consciente que posso deixar o
projeto a qualquer momento.

Ponta Grossa, _____ de _____ de 2022.

(assinatura do entrevistado)

Juliana Thaisa Rodrigues Pacheco
Pesquisadora Responsável

Este documento é apresentado em duas vias.

Anexo A - Trajeto de transporte coletivo

