

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE ARQUITETURA E DESIGN
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA**

SANDRA MARIA SCHEFFER

**A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO LOCAL POR POLÍTICAS NACIONAIS DE
HABITAÇÃO: O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM PONTA GROSSA - PR**

CURITIBA

2017

SANDRA MARIA SCHEFFER

**A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO LOCAL POR POLÍTICAS NACIONAIS DE
HABITAÇÃO: O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM PONTA GROSSA - PR**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Escola de Arquitetura e Design da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Gestão Urbana.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Samira Kauchakje

CURITIBA

2017

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

S317c
2017 Scheffer, Sandra Maria
 A construção do espaço local por políticas nacionais de habitação: o
Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa – PR / Sandra Maria
Scheffer; orientadora, Samira Kauchakje. -- 2017
 239 f. : il. ; 30 cm

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná,
Curitiba, 2017.
Bibliografia: f. 220-230

1. Planejamento urbano. 3. Política habitacional. 3. Política pública. 4..
Espaço (Arquitetura). 5. Federalismo. I. Kauchakje, Samira.
II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação
em Gestão Urbana. III. Título.

CDD 20. ed. – 711.4

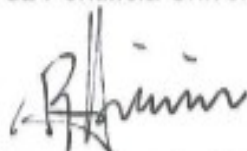
TERMO DE APROVAÇÃO

“A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO LOCAL POR POLÍTICAS NACIONAIS DE HABITAÇÃO: O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM PONTA GROSSA”

Por

SANDRA MARIA SCHEFFER

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, área de concentração em Gestão Urbana, da Escola de Arquitetura e Design, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.



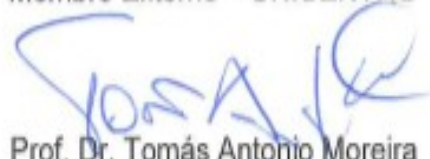
Prof. Dr. Rodrigo José Firmino
Coordenador do PPGTU/PUCPR e Membro Interno



Profª. Dra. Samira Kauchakje
Membro Interno – Orientadora – PPGTU/PUCPR



Prof. Dr. Lisandro Pezzi Schmidt
Membro Externo – UNICENTRO



Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira
Membro Externo – IAU/USP



Profª. Dra. Zulma das Graças Lucena Schusset
Membro Externo

Curitiba, 24 de março de 2017.

DEDICATÓRIA

Ao meu filho Igor Henrique,
grande estímulo em minha vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ser a Luz desta caminhada.

Ao meu filho Igor, pelo amor, paciência e pelo estímulo constante. Instiga o meu ser mais na e para a vida.

À minha família, através dos irmãos João e Jorge, cunhadas e sobrinhos, pelo apoio, incentivo e confiança, em especial à minha mãe Neusa, que me auxiliou durante toda a trajetória, e ao meu pai João *“in memorian”*, que com certeza se encheria de orgulho por mais esta conquista.

À minha orientadora, Dr^a. Samira Kauchakje, que me acolheu e compartilhou sua sabedoria, tornando possível alcançar a titulação de doutora.

Aos doutores Rodrigo Firmino e Zulma Schussel, que aceitaram o convite para fazerem parte de todas as fases de bancas qualificativas e defesa final, contribuindo para o aprimoramento e aperfeiçoamento da pesquisa.

Aos doutores Tomás Antônio Moreira e Lisandro Pezzi Schmidt, por aceitarem o convite para integrar a banca de doutorado, contribuindo para a melhoria da qualidade deste trabalho.

À Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC PR, através dos professores do Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana – PPGTU, que proporcionaram alcançar a titulação de doutora.

À Pollyana Schelenker, pelo gentil auxílio durante o curso.

À Universidade Estadual de Ponta Grossa, por possibilitar a obtenção deste propósito de vida e profissional.

Aos professores do departamento de Serviço Social da UEPG, que confiaram e estimularam os meus estudos.

Ao IPLAN e a PROLAR, que contribuíram no levantamento de dados da pesquisa.

A John Lenon Goes, que me auxiliou na elaboração dos mapas temáticos, empenhando-se em prol da pesquisa.

Aos implementadores públicos e privados e aos receptores do Programa Minha Casa Minha Vida, sem os quais não seria possível alcançar os resultados almejados.

A todos que direta e indiretamente estiveram envolvidos nestes quatro anos no processo de pesquisa, meu muito obrigada.

O ato de produção da vida é,
consequentemente
um ato de produção do espaço.
(CARLOS, 2014)

RESUMO

A produção espacial pelo viés habitacional gera uma configuração que vincula elementos materiais e sociais, ou seja, a prática espacial entrelaça-se com a prática social entrecortada pelos determinantes da prática política e, portanto, do poder estatal. As políticas públicas fomentam a produção e reprodução do espaço urbano, em especial a política habitacional, por meio da implantação de programas que se tornam definidores de características de concentração espacial no espaço local. O programa federal Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009, foi amplamente implementado nos espaços locais por meio da interação de interesses de diversos agentes sociais. Esta implementação produz efeitos sobre a produção do espaço local, refletindo em elementos que não somente geram alterações, mas também reiteram uma produção espacial construída historicamente e progressivamente, revelando a dinâmica de cada sociedade sobre o uso e a ocupação do solo. Diante disso, esta tese tem por finalidade analisar historicamente e progressivamente a relação entre a produção do espaço urbano e a política habitacional, considerando para isto as relações intergovernamentais no federalismo brasileiro e o caso empírico da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida no município de Ponta Grossa entre 2010 e 2014. A base metodológica adotada foi o método regressivo-progressivo, formulado por Henri Lefebvre, para captar a historicidade da produção do espaço através da percepção dos implementadores públicos e privados, bem como dos receptores do programa pela decodificação entre o concebido, o percebido e o vivido. A pesquisa possui abordagem qualitativa com suporte de técnicas quantitativas. O percurso investigativo teve como apoio referencial bibliográfico, levantamento documental, entrevistas semiestruturadas e mapas temáticos ilustrativos em prol da pesquisa. Os resultados obtidos a partir do recorte de estudo confirmam a tese de que o espaço local é um produto social e histórico que condiciona e é condicionado por definições de agentes que produzem e reproduzem a vida social. A política habitacional configura um espaço-tempo real e concreto que expressam um sistema de valores e comportamentos, ou seja, um sistema de relações subjetivas que se propagam sobre o material, revelando a relação dialética entre sujeito e objeto. Os programas habitacionais são produtos, mas também condição e meio de reprodução da sociedade e reiteram a sua configuração espacial historicamente. Dessa maneira, o espaço é, além de produto e produtor, também suporte de relações econômicas e sociais.

Palavras chaves: Espaço urbano. Produção e reprodução espacial. Espaço local. Implementação da Política habitacional. Federalismo.

ABSTRACT

Spatial production through the housing system generates a configuration that joins material and social elements, that is, the spatial practice is intertwined with the social practice permeated by determinants from the policy practice and, therefore, State power. Public policies promote the production and reproduction of urban spaces, mainly the housing policy, whose programs ultimately define the characteristics of concentration in local spaces. The program Minha Casa Minha Vida (My house my life), a Federal program launched in 2009 was broadly implemented in local spaces through the interaction of several social agents' interests. Such implementation produces effects on the production of the local space, reflecting the elements that generate changes, but also reiterates a spatial production built historically and progressively revealing the dynamics of each society about soil use and occupation. Taking that into consideration, this thesis aims at analyzing historically and progressively the relation between urban space production and the housing policy, considering intergovernmental relations within the Brazilian federalism and the empirical case of the implementation of the program Minha Casa Minha Vida in the city of Ponta Grossa during the period from 2010 to 2014. The methodology adopted was the regressive-progressive method, formulated by Henri Lefebvre, to capture the space production historicity through the perception of public and private implementing agents as well as the receivers of the Program by decoding the dimensions of what was conceived, what was perceived and what was lived. Qualitative research was developed supported by quantitative techniques. The research was based on bibliographic and documental survey, semi-structured interviews and illustrative thematic maps. The results obtained from the case study confirmed the thesis that local space is a social and historical product conditioning of and conditioned by definitions of agents that produce and reproduce social life. The housing policy constitutes real and concrete space-time which expresses a system of values and behaviors, that is, a system of subjective relations which spread on the material revealing the dialectic relation between the subject and the object. Housing programs are products, but also condition and means of reproduction of the society, and they reproduce the society's spatial configuration historically. Therefore, the space is product and producer as well as a support to the social and economic relations.

Keywords: Urban space. Spatial production and reproduction. Local spaces. Implementation of the housing policy. Federalism

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Distribuição espacial dos conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida no município de Ponta Grossa.....	32
FIGURA 2	Distribuição espacial dos conjuntos habitacionais Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa subdivididos em setores	44
FIGURA 3	Déficit habitacional total segundo unidades da federação - Brasil – 2012	83
FIGURA 4	Distribuição dos critérios de inadequação dos domicílios urbanos segundo regiões geográficas	84
FIGURA 5	Localização do município e da área urbana de Ponta Grossa no estado do Paraná	136
FIGURA 6	Ocupações irregulares na área urbana de Ponta Grossa – 2010 ...	139
FIGURA 7	Distribuição espacial dos conjuntos Minha Casa Minha Vida em relação aos vazios urbanos classificados em Ponta Grossa	142
FIGURA 8	Distribuição espacial dos conjuntos Minha Casa Minha Vida em relação as áreas loteadas não classificados em Ponta Grossa	143
FIGURA 9	Distribuição espacial dos equipamentos públicos em relação aos conjuntos Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa	147
FIGURA 10	Fotos demonstrativas dos conjuntos pesquisados	150
FIGURA 11	Zoneamento Urbano de Ponta Grossa em 1992	173
FIGURA 12	Zoneamento Urbano de Ponta Grossa em 2006	174
FIGURA 13	Evolução do perímetro urbano de Ponta Grossa de 1950 a 2016 ...	178
FIGURA 14	Distribuição espacial dos empreendimentos habitacionais realizados pelas companhias de Habitação no espaço urbano de Ponta Grossa	186
FIGURA 15	Evolução espacial do perímetro urbano e implantação dos conjuntos habitacionais em Ponta Grossa entre 1950 e 2016	189
FIGURA 16	Foto do Residencial Roma e Panamá e obras do Costa Rica I	201
FIGURA 17	Distribuição espacial dos bairros de Ponta Grossa com valor médio do terreno por m ²	205
FIGURA 18	Renda média salarial segundo setores censitários	206
FIGURA 19	Foto do padrão construtivo	207

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	Dados dos receptores entrevistados – Residencial Roma	162
GRÁFICO 2	Dados dos receptores entrevistados – Conjunto Amália II	162
GRÁFICO 3	Dados dos receptores entrevistados – Resid. América	163
GRÁFICO 4	Dados dos receptores entrevistados – Resid. Panamá	163
GRÁFICO 5	Lei 6.329/99 – Frequência de alterações anteriores e posteriores	175
GRÁFICO 6	Valor do m ² do terreno em Ponta Grossa em relação ao IPC e IGP-(FGV)	203

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Quantidade de unidades do Programa Minha Casa Minha Vida – recursos FAR – por estados entre 2009 a 2014.....	24
QUADRO 2	Empreendimentos contratados - Município de Ponta Grossa - recurso FAR do Programa Minha Casa Minha Vida – 2010 a 2014.....	28
QUADRO 3	Número de famílias provenientes de área de risco atendidas pelos conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa.....	30
QUADRO 4	Perfil das famílias provenientes de área de risco para os conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa.....	42
QUADRO 5	Categorias teóricas e referencial de autores base.....	47
QUADRO 6	Legislações e Instrumentos urbanísticos conforme variável de análise.....	48
QUADRO 7	Variáveis teóricas da pesquisa em relação aos sujeitos e dimensões do método.....	50
QUADRO 8	Relação entre problema da pesquisa, objetivos e questões dos formulários de pesquisa para as categorias de sujeitos da pesquisa.....	50
QUADRO 9	Participantes e competências no PMCMV – recursos FAR – modalidade PNHU.....	124
QUADRO 10	Perímetro e finalidade anterior da área dos conjuntos Minha Casa Minha Vida.....	145
QUADRO 11	Percepção sobre a produção habitacional de Ponta Grossa.....	151
QUADRO 12	Percepção sobre as características do Programa Minha Casa Minha Vida.....	155
QUADRO 13	Percepção sobre competências institucionais e construção espacial em Ponta Grossa.....	158
QUADRO 14	Percepção sobre moradia anterior e da moradia Minha Casa Minha Vida.....	164
QUADRO 15	Percepção sobre a Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa.....	167

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Evolução populacional de Ponta Grossa – 1940 a 2014.....	38
TABELA 2	Empresas que construíram os conjuntos habitacionais – FAR em Ponta Grossa – 2010 a 2014.....	41
TABELA 3	Divisão especializada por setores da área urbana de Ponta Grossa em relação aos conjuntos habitacionais construídos.....	45
TABELA 4	Conjuntos habitacionais selecionados para aplicação das entrevistas com os receptores provenientes de área de risco.....	46
TABELA 5	Área dos perímetros urbanos e crescimento relativo em Ponta Grossa, de 1950 a 2010.....	177
TABELA 6	Síntese dos programas habitacionais de 1989 a 2015 realizados pela PROLAR.....	183
TABELA 7	Número de empreendimentos habitacionais de interesse social implementados por década em Ponta Grossa.....	187
TABELA 8	Participação percentual (%) dos principais tipos de ocupação da terra na área urbanizada de Ponta Grossa (1960, 1980 e 2004) ...	192
TABELA 9	Síntese das características espaciais da construção dos empreendimentos habitacionais entre 1952 a 2016 em relação ao crescimento do perímetro.....	193

LISTA DE SIGLAS

APP	Área de Preservação Permanente
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CADÚNICO	Cadastro Único de Programas Sociais
CEF	Caixa Econômica Federal
CGFNHIS	Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
COHAB	Companhia de Habitação
COHALAR	Cooperativa Nacional de Habitação
COHAPAR	Companhia de Habitação do Paraná
CRECI	Conselho Regional de Corretores de Imóveis
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGHab	Fundo Garantidor de Habitação Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IGP-M	Índice Geral de Preços - Mercado
INOCOOPS	Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
INPESPAR	Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento do Mercado Imobiliário e Condominial
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH	Plano de Ação Imediata para a Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PBQP-H	Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat
PG	Ponta Grossa

PIB	Produto Interno Bruto
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PPGTU	Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana
PROLAR	Companhia de Habitação de Ponta Grossa
PSC	Programa Crédito Solidário
PUCPR	Pontifícia Universidade Católica do Paraná
REGIC	Rede de Influência das Cidades
RESID	Residencial
RVPSC	Rede Viação Paraná Santa Catarina
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SECOVI	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais de São Paulo
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SIG	Sistema de Informação Geográfica
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZR	Zona Residencial

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
1.1	JUSTIFICATIVA, PROBLEMATIZAÇÃO E OBJETIVOS	19
1.2	ESTRUTURAÇÃO METODOLÓGICA	36
1.2.1	Base territorial	37
1.2.2	Universo e amostra da pesquisa	40
1.2.3	Procedimentos para construção dos dados da pesquisa	47
1.2.4	Método de investigação e análise	54
2.	CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO E PROBLEMÁTICA HABITACIONAL	61
2.1	SOBRE ESPAÇO, PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO ESPACIAL NO URBANO: CONCEPÇÕES E DISCUSSÕES TEÓRICAS	61
2.2	AGENTES DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO	70
2.3	A HABITAÇÃO COMO FATOR DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO	75
2.3.1	Habitação ou moradia: concepções e necessidades	79
3.	POLÍTICA HABITACIONAL COMO PRODUTORA DO ESPAÇO LOCAL NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO	87
3.1	POLÍTICAS PÚBLICAS e FEDERALISMO	87
3.1.1	Características da formulação e implementação da política pública social no federalismo	94
3.2	ARRANJO FEDERATIVO BRASILEIRO PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS	97
3.2.1	A política habitacional no Brasil no contexto federativo pós 1988	100
3.3	PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: ASPECTOS DA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO	115
3.3.1	Políticas habitacionais internacionais referendando atores e interesses	115
3.3.2	Programa Minha Casa Minha Vida: desenho Institucional e poder local	120
3.3.2.1	Características e competências dos agentes sociais	122
3.3.2.2	Recursos Programa Minha Casa Minha Vida	129
3.3.2.3	Programa Minha Casa Minha Vida: considerações sobre o espaço local	131
4.	ESPAÇOS (RE)CONFIGURADOS: O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM PONTA GROSSA	135
4.1	MOMENTO DESCRITIVO - O espaço habitacional em Ponta Grossa sob a definição legal e a percepção dos sujeitos	135
4.1.1	A dinâmica do espaço urbano em Ponta Grossa pela especificidade da habitação	151
4.1.2	Minha Casa Minha Vida: características do programa	155
4.1.3	Minha Casa Minha Vida: competências institucionais construção espacial em Ponta Grossa	158
4.1.4	Espacialização em relação à moradia	161
4.1.5	Minha Casa Minha Vida: análise em Ponta Grossa	167

4.2	MOMENTO ANALÍTICO-REGRESSIVO: o contexto histórico e a produção espacial habitacional em Ponta Grossa.....	171
4.3	MOMENTO HISTÓRICO-PROGRESSIVO: MCMV como expressão do novo e do velho da política habitacional.....	197
5	CONCLUSÃO.....	213
	REFERÊNCIAS.....	220
	APÊNDICE A – Roteiro de entrevista semiestruturada de pesquisa com implementadores públicos do Programa Minha Casa Minha Vida	231
	APÊNDICE B - Roteiro de questionário aberto de pesquisa com implementadores - construtoras do Programa Minha Casa Minha Vida.....	233
	APÊNDICE C - Roteiro de entrevista semiestruturada de pesquisa com receptores do Programa Minha Casa Minha Vida.....	235
	APÊNDICE D - Equipamentos públicos em relação aos conjuntos habitacionais PMCMV – faixa 1 em Ponta Grossa	237

1 INTRODUÇÃO

A produção do espaço está intrinsicamente relacionada ao processo histórico de uma determinada sociedade, onde se produz e reproduz de forma complexa e ampla o modo de produção em que está inserido. Portanto, o uso e a ocupação do solo revelam a dinâmica de cada sociedade e da interação entre diversos segmentos sociais que vão produzindo e expressando historicamente formas espaciais resultantes de processos sociais.

Assim, é possível afirmar que o espaço é um conjunto de relações pertencente a um determinado modo de produção que molda e modifica o espaço já existente, do mesmo modo que o espaço configurado em um momento histórico antecedente é condicionante de novas práticas que nele se instituirão.

Para manter suas condições de existência em sociedade, o ser humano produz, o que expressa relações sociais que ocorrem em certas localizações espaciais em um determinado tempo. O ato de produzir no sentido de reprodução da espécie também expressa o ato de produção do espaço, o qual passa a ser condição e meio para a realização das atividades humanas (CARLOS, 2014). O processo de reprodução socioespacial ratifica, altera e amplifica as contradições sociais, dissimulando os reais conflitos sociais (ORTIGOZA, 2010).

A produção e reprodução espacial se manifestam no material e concreto, bem como são condicionantes da reprodução da vida social onde o ser humano é o agente inserido no processo de produção manifestando sua subjetivação. Portanto, a análise deve incorporar o movimento do pensamento sobre a prática socioespacial, que vai da objetivação à subjetivação.

Lefebvre (2008) infere sobre o tema, questionando qual seria a relação entre o espaço mental (percebido, concebido, representado) e o espaço social (construído, produzido, projetado) e, por conseguinte, o espaço urbano, ou seja, de que forma se apresenta o espaço da representação e a representação do espaço. Este questionamento expressa a dialética do espaço vivenciado na prática social e dos determinantes econômicos, políticos, culturais, entre outros, que sobre ele refletem. Portanto, abrange um modo de produzir, pensar e sentir, ou seja, um modo de vida (CARLOS, 2014).

A produção e reprodução espacial no modo de produção capitalista configuram componentes fundamentais voltados ao processo de acumulação, como

também possibilitam ações do Estado para a reprodução da vida social em espaços-tempo definidos.

As políticas públicas fomentam esta lógica ao moldarem e modificarem as formas espaciais conforme as necessidades de produção, circulação e consumo de cada momento histórico. Em especial, a política pública de habitação promove uma reconfiguração espacial, envolvendo vários agentes que participam desta produção espacial e reprodução da vida em um processo contínuo e, desta maneira, configurando o espaço como um elemento social.

No Brasil, as relações entre o governo central e os governos subnacionais são pautadas pelo federalismo, e as políticas públicas possuem características diferenciadas quanto às competências na fase da execução. Para as políticas de prestação de serviços, incluindo a de habitação, as execuções dos programas são atribuição dos governos subnacionais e as políticas de garantia de renda e as execuções ficam a cargo da União.

Para se entender a implementação das políticas sociais em contextos federativos, faz-se necessário desvendar a forma de distribuição de competências e responsabilidades entre os níveis da federação e como ocorrem as relações intergovernamentais.

Em relação às políticas habitacionais, sua implementação reflete diretamente na configuração espacial da cidade. Assim, o espaço também é condição para que determinadas formas de relações se estabeleçam em prol de seus interesses, ou seja, o espaço passa a ser produto ao mesmo tempo em que é condição e meio de existência das relações sociais de produção (CARLOS, 2014; ORTIGOZA, 2001; 2010). O espaço social intervém no modo de produção sendo efeito, causa e razão (LEFEBVRE, 2013).

Desse modo, a habitação se caracteriza por ser objeto de interesse generalizado e por envolver diversos agentes sociais concretos. O estudo de como o espaço se produz e se reproduz pelo viés habitacional distingue como os diversos determinantes definem a ordenação espacial local e também explicita uma atividade social que está ligada a uma prática que envolve os agentes da produção e reprodução do espaço apoderado.

Espaço local é aqui compreendido sob a perspectiva de escala territorial municipal, relacionando as práticas provenientes da ação humana com o âmbito

espacial, mais especificamente da inserção urbana dos empreendimentos habitacionais sobre a produção do espaço.

Lefebvre, através do método regressivo-progressivo, propõe desvendar a produção do espaço através da apreensão do movimento do real, buscando captar e associar elementos do passado e do presente para dimensionar possibilidades futuras. O método sugere analisar as relações de produção sobre determinado fenômeno, desvendando as mudanças ocorridas ou as reiterações de situações construídas no tempo.

O espaço como uma objetivação do social e consequentemente do mental necessita ser conhecido a partir de aprofundamentos descritivos. Lefebvre (2008, p.44) destaca a necessidade de abstração científica metodologicamente elaborada, pois o espaço “se conhece reconhecendo-se”.

Considerando que esta pesquisa buscou investigar a produção do espaço local pelo viés das políticas habitacionais, a adoção de referencial teórico crítico em consonância com o método regressivo-progressivo se mostrou adequada frente à natureza complexa do fenômeno pesquisado.

Desse modo, a tese demonstra que o espaço enquanto produto social e histórico condiciona e é condicionado por definições de agentes que produzem e reproduzem a vida social. A política habitacional configura um espaço-tempo real e concreto que expressam um sistema de valores e comportamentos, ou seja, um sistema de relações subjetivas que se propagam sobre o material, revelando a relação dialética entre sujeito e objeto. Os programas habitacionais são produtos, mas também condição e meio de reprodução da sociedade e determinam um espaço histórico concomitante ao presente e imediato à configuração espacial do urbano.

1.1. JUSTIFICATIVA, PROBLEMATIZAÇÃO E OBJETIVOS

No processo de construção do espaço se relacionam formas espaciais e relações sociais, as quais estão situadas em determinado contexto e inseridas em um modo de produção específico. Este espaço não é estático e nem isolado; ao contrário, se dialetiza, sendo produto, produtor e também suporte de relações econômicas e sociais (LEFEBVRE, 2013).

Entender o processo de produção e reprodução do espaço a partir desta lógica é condição para buscar o conhecimento sobre quem produz esse espaço, como ele está sendo apropriado e utilizado, quais são as relações que o circundam e porque são determinados pelo movimento da sociedade e de seu modo de produção.

O espaço e sua apropriação vão se modificando no decorrer histórico e o espaço pré-existente será condicionante de características manifestadas no presente e naquelas que se instituirão. As relações do modo de produção não são uniformes nem no tempo e muito menos no espaço, uma vez que dependem da realidade contextual.

Assim, os espaços urbanos expressam processos sociais em uma realidade de formas e relações, que se traduzem em as ações de diferentes segmentos sociais, revelando o processo social e histórico.

A urbanização como um processo social e historicamente construído expressa nas cidades a sua forma espacial, onde diversas necessidades sociais afloram de forma intensa, gerando inúmeras demandas, inclusive habitacional.

As cidades em sua configuração espacial representam unidades de espaço local. Ter acesso e direito a essa cidade implica num conhecimento sobre a produção espacial (LEFEBVRE, 2008) que significa constituir uma unidade espaço-temporal, sendo para esta pesquisa direcionada à especificidade da política habitacional. Isto, de acordo com Lefebvre (2008), representa um fragmento do espaço para fins do conhecimento da produção do espaço local.

Discutir sobre a produção e reprodução espacial em âmbito local traduz uma inquietude sobre a dinamicidade dos elementos que perpassam este fenômeno, pois não se pode afirmar que o espaço é somente um produto, um objeto ou um instrumento. O espaço local é constituído por múltiplos determinantes que envolvem vários vetores de produção e de reprodução espacial. Está vinculado à reprodução das relações (sociais) de produção, ou seja, envolve uma dinamicidade de diversas atividades relacionadas ao trabalho, às artes, às projeções urbanísticas elaboradas por arquitetos, urbanistas e outros profissionais; enfim, a toda uma cotidianidade que expressa um espaço ao mesmo tempo abstrato-concreto, homogêneo e desarticulado (LEFEBVRE, 2008).

Pelo recorte habitacional, o espaço homogêneo e desarticulado (CORRÊA,

2000; LEFEBVRE, 2008) apresenta várias nuances de conexão e segregação, a exemplo das características do centro e da periferia, as diferenças construtivas e de infraestrutura dos diversos programas habitacionais, os assentamentos precários e os condomínios fechados, entre outras particularidades. Nestes espaços se reiteram as relações de produção como a força de trabalho e sua correlação com o tempo para transporte, consumo, lazer, trabalho e demais atividades pertencentes à cotidianidade. A indissociabilidade entre espaço e tempo se expressa através da ação humana em sua prática social que se explicita no plano da vida cotidiana (CARLOS, 2014).

A habitação, mais especificamente as implantações de empreendimentos habitacionais, expõem alterações na configuração socioespacial, pois refletem a articulação de diversos agentes sociais na produção e reprodução do espaço. Como um dos bens mais onerosos entre as necessidades sociais muitas pessoas precisam recorrer aos programas habitacionais com recursos públicos vinculados às políticas públicas sociais para sanar esta necessidade (ARRECTHE, 2010).

As políticas sociais não somente se relacionam ao processo de urbanização e desempenham importantes funções na construção das cidades como também perpassam pela lógica da produção espacial, em especial a política pública de habitação, através das ações e estratégias empreendidas pelos agentes produtores e reprodutores do espaço urbano que configura e reconfigura a cidade.

A política social de habitação, em sendo pública, deve garantir o acesso à moradia constitucionalmente previsto através da emenda nº 26 de 2000. Este direito social foi assegurado somente 12 anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e representa uma diretriz para orientar o poder público para implementar políticas referentes a esta necessidade essencial dos indivíduos.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 delineou uma ordem institucional e federativa voltada à legitimação da democracia, tendo dois focos: a abertura para a participação popular e societal e o compromisso com a descentralização tributária para estados e municípios (SOUZA, 2001). Assim, a reformulação constitucional trouxe um novo formato federalista às políticas públicas, incorporando a participação social e a decisão de descentralizar poder político e financeiro para as esferas subnacionais.

Neste sentido, a característica do federalismo no Brasil e sua relação com as

políticas públicas considerou o fortalecimento dos municípios nas políticas sociais na relação intragovernamental (FREY, 2012). Estudar a relação intragovernamental entre o governo central correspondendo à instância federal e o subnacional compreendendo as instâncias estaduais e municipais se torna essencial para compreender a lógica prevista constitucionalmente.

O governo federal, após a definição da moradia como um direito social, propôs uma sequência de alterações nas estruturas institucionais, com a implantação do Ministério das Cidades em 2003, órgão responsável pela Secretaria de Habitação. Paralelamente, ocorreram alterações regulatórias, com a instituição do Estatuto da Cidade em 2001, a aprovação da Política Nacional de Habitação em 2004 e a Lei da Habitação de Interesse Social em 2005, tendo esta última em seu escopo a determinação da composição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) com o Fundo Habitacional de Interesse Social. Além disso, na esfera da legislação, houve a elaboração e divulgação do Plano Nacional de Habitação, em 2009 (PlanHab).

Diante da reformulação da estrutura organizacional e instituição de marcos regulatórios, a política habitacional passou a ter uma configuração subdividida em Sistema Nacional de Mercado e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

Paralelo a este desenho participativo de política, ocorreu o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, instituído pela Lei nº 11.977 de 2009, que teve por objetivo incentivar a produção e a aquisição de novas unidades habitacionais, a requalificação de imóveis urbanos e a produção ou reforma de habitações rurais. Foi gestado num contexto de enfrentamento da crise internacional de 2008 e teve também por objetivo fomentar a economia por meio da geração de emprego e renda, de modo a complementar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que destinou parte significativa de seus investimentos para a área habitacional (SOARES, et al, 2013; CARDOSO; ARAGÃO, 2011; CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2013).

O Programa Minha Casa Minha Vida é um programa federal que adota o município como unidade de implementação. Os governos subnacionais devem ter a capacidade de supervisionar e implementar os serviços oferecidos e selecionar os beneficiários. Por outro lado, este programa prevê um papel ativo do setor da construção civil (ARRETCHE, 2010), pois as empresas construtoras possuem

competências para propor projetos nos municípios, sob a avaliação da Caixa Econômica Federal, banco oficial responsável pelo repasse financeiro.

Com o redirecionamento dos recursos federais para o mercado privado de habitação para a produção massiva de habitações sociais, a área privada acaba por orientar a localização dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida podendo interferir na articulação entre as políticas urbana e habitacional dos municípios incidindo diretamente na construção do espaço local, visto que os conjuntos habitacionais são resultado e condição de um fragmento do processo de produção do espaço que articula diversos agentes no processo produtivo

O Programa Minha Casa Minha Vida apresenta características de uma divisão intergovernamental de competências. Como política de prestação de serviços, os programas habitacionais devem ser executados pelos estados e municípios sob a coordenação, regulação e supervisão da União (ARRETCHÉ, 2012), o que, muitas vezes, acaba por afetar as prioridades subnacionais.

No federalismo, o Estado está dividido em governos subnacionais e governo central e cada um tem autoridade exclusiva e específica em sua área de atuação. Ambos, portanto, dirigem o mesmo espaço territorial e atuam sobre a mesma população. A especificidade das responsabilidades no Programa Minha Casa Minha Vida vem regulamentada por leis, decretos e portarias, definindo a área de desempenho de cada ente federativo e também das instituições privadas, representadas pelas construtoras. Assim sendo, entender como um programa inserido no contexto federativo se apresenta na fase da implementação torna-se importante para se refletir sobre as bases de uma política que envolve setores público e privado e cujas ações refletem sobre a produção e reprodução socioespacial.

A implementação de um programa é o processo de transformação da política em ação (BICHIR, 2011), e possui relação direta com o conteúdo da agenda, de decisões, sendo que os resultados da implementação podem ser diferenciados da concepção original. Conforme a autora supracitada, o sucesso da implementação está associado à convergência entre os agentes implementadores e os objetivos da política, especialmente no que se refere ao suporte político afetado por ela.

Arretche (2001b) destaca que, para uma avaliação menos ingênua das políticas públicas, deve-se levar em consideração as contingências inerentes a

qualquer processo de sua implementação. Isto relaciona-se com as diversas decisões tomadas pelos implementadores no contexto institucional, político e econômico em que atuam e que podem levar ao distanciamento dos objetivos originais.

Dessa maneira, é fundamental entender através dos implementadores e dos receptores do programa como as capacidades institucionais locais se envolvem nos processos intergovernamentais e vão definindo sua intervenção sobre o espaço local.

Lefebvre (2008) afirma que, no que diz respeito ao vivido, o espaço nunca é neutro e puro. Porém, captar a problemática do espaço vivido e percebido é um aspecto essencial para conhecimento da realidade urbana.

No Brasil, foram aprovadas e contratadas via Caixa Econômica Federal, 2.929 Conjuntos Habitacionais com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR pelo Programa Minha Casa Minha Vida entre 2009 e 2014, totalizando 976.753 unidades habitacionais. O quadro 1 apresenta a divisão do recurso por estado federativo e mostra qual o município recebeu maior quantidade de unidades habitacionais no estado.

QUADRO 1: Quantidade de unidades do Programa Minha Casa Minha Vida – recursos FAR – por estados, entre 2009 e 2014

(continua)

Estado	Quantidade de unidades habitacionais no Estado	Município que recebeu maior quantidade de unidades habitacionais	Quantidade de unidades habitacionais no município
Acre	4.130	Rio Branco (capital)	4.130
Alagoas	45.894	Rio Largo	11.203
Amapá	6.334	Macapá (capital)	6.334
Amazonas	20.342	Manaus (capital)	11.679
Bahia	145.120	Salvador (capital)	18.525
Ceará	31.525	Fortaleza (capital)	13.040
Distrito Federal	6.273	Brasília (capital)	6.273
Espírito Santo	10.922	Linhares	2.616

Estado	Quantidade de unidades habitacionais no Estado	Município que recebeu maior quantidade de unidades habitacionais	Quantidade de unidades habitacionais no município
Goiás	32.749	Goiana (capital)	7.144
Maranhão	80.296	São Luís (capital)	13.208
Mato Grosso	32.163	Várzea Grande	7.864
Mato Grosso do Sul	18.819	Campo Grande (capital)	6.955
Minas Gerais	98.829	Belo Horizonte (capital)	13.575
Pará	73.442	Belém (capital)	9.038
Paraíba	12.284	João Pessoa (capital)	7.796
Paraná	38.313	Ponta Grossa	6.209
Pernambuco	44.484	Petrolina	7.264
Piauí	31.800	Teresina (capital)	18.272
Rio de Janeiro	86.224	Rio de Janeiro (capital)	31.006
Rio Grande do Norte	17.892	Parnamirim	5.488
Rio Grande do Sul	32.564	Canoas	3.826
Rondônia	8.674	Porto Velho (capital)	3.412
Roraima	6.208	Boa Vista (capital)	6.208
Santa Catarina	14.942	Blumenau	2.292
São Paulo	149.470	Campinas	8.290
Sergipe	5.895	Aracaju (capital)	1.262
Tocantins	12.383	Palmas (capital)	2.005

Fonte: Relatório da Caixa - Empreendimentos Minha Casa Minha Vida contratados por pessoa jurídica - relatório de 28 de janeiro de 2015. Dados organizados pela autora

Este quadro demonstra que, entre as 27 unidades federativas subnacionais, as cidades que mais receberam habitações foram 18 capitais dos estados. Três

estados federativos se destacam por terem um único município como receptor dos recursos do Programa Minha Casa Minha Vida: Rio Branco no Acre, Macapá no Amapá e Brasília no Distrito Federal.

Dos municípios que não são capitais e receberam mais recursos, 09 apresentam variações expressivas no grau de urbanização e no número de habitantes, conforme dados do IBGE – 2010 e do Atlas de Desenvolvimento Humano de 2013, sendo:

- a) Rio Largo, na região metropolitana de Maceió, em Alagoas, com taxa de urbanização de 81,70% e 68.481 habitantes;
- b) Linhares, na região metropolitana de Vitória, no Espírito Santo, com taxa de urbanização de 86,03% e 141.306 habitantes;
- c) Várzea Grande, na região metropolitana do Vale do Rio Cuiabá, em Mato Grosso, com taxa de urbanização de 98,46% e 252.596 habitantes;
- d) Ponta Grossa, no Paraná, que não compõe nem está inserida em região metropolitana, com taxa de urbanização de 97,79% e 311.611 habitantes;
- e) Petrolina, na região administrativa integrada de desenvolvimento do polo Petrolina e Juazeiro (cidades conurbadas), em Pernambuco, com taxa de urbanização de 74,57 % e 293.962 habitantes;
- f) Parnamirim, na região metropolitana de Natal, no Rio Grande do Norte, com 100% de taxa de urbanização e 202.456 habitantes;
- g) Canoas, na região metropolitana de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, com 100% de taxa de urbanização e 323.827 habitantes;
- h) Blumenau, na região metropolitana do Vale do Itajaí, em Santa Catarina, com 95,39% de taxa de urbanização e 309.011 habitantes;
- i) Campinas compõe região metropolitana de Campinas em São Paulo com 98,28% de taxa de urbanização e 1.080.113 habitantes.

Para fins deste estudo, foi realizada a investigação e análise a partir da categoria de cidade média não metropolitana, que, segundo Penalva Santos (2010), são as cidades com população superior a 100 mil habitantes que não sejam capitais estaduais ou localizadas em regiões metropolitanas. Para a autora, a urbanização crescente com maior polarização espacial tem sido alimentada pela maior geração de empregos nas cidades de porte médio, o que torna necessária a implementação de políticas públicas que visem mitigar os efeitos da crise urbana que as metrópoles

já experimentam.

De acordo com estas características, somente Petrolina, em Pernambuco, e Ponta Grossa, no Paraná, enquadram-se nestes critérios. Todavia, a cidade de Petrolina foi excluída por estar em situação de conurbação com Juazeiro, de modo que a unificação da malha urbana forma a região administrativa integrada de desenvolvimento do polo Petrolina e Juazeiro.

Assim, Ponta Grossa, município do interior do Paraná, foi escolhida para a realização da pesquisa por estar entre os que mais receberam unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida por estado federativo, e também por ser uma cidade de porte médio com índice elevado de urbanização. Segundo dados de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aproximadamente 97,79% da população ponta-grossense residiam na área urbana, acima da média nacional de 84,36%.

Em Ponta Grossa, o Programa Minha Casa Minha Vida foi amplamente implementado, com 6.209 unidades distribuídas em 19 Conjuntos Habitacionais entregues entre 2010 e 2014. Isto representa uma nova redistribuição espacial da população promovida pelo programa habitacional. As políticas públicas de habitação têm como característica serem um vetor de fomento da produção do espaço urbano, através da implantação de programas que definem características de concentração socioespacial.

Desde 1989 a Companhia de Habitação do Município de Ponta Grossa, denominada PROLAR, é responsável pelo atendimento da demanda por programas habitacionais. Sinteticamente, durante seu transcorrer histórico implantou inicialmente programas com recursos federais, mas, com a falta de recursos federais, passou a implantar programas municipais, como loteamentos urbanizados. Após 2010, contudo, volta a receber recursos federais e a implantar conjuntos habitacionais através dos recursos do Programa Minha Casa Minha Vida.

Quantitativamente, até o ano de 2009, a PROLAR havia implantado 3.460 casas e outras 6.971 unidades por meio de programas de loteamentos e condomínios, num total de 10.431 unidades habitacionais durante os seus primeiros 20 anos de operação (PROLAR, 2015). Entre 2010 e 2014, somente com as casas do Programa Minha Casa Minha Vida, totalizou 6.209 casas em 19 Conjuntos Habitacionais implantados. A Companhia também construiu ou vem implantando

mais 806 unidades habitacionais entre casas e lotes de outros programas. Todos estes empreendimentos perfazem um total de 17.446 unidades habitacionais (PROLAR, 2015).

Este incremento na produção de novos empreendimentos nos últimos 04 anos define uma mobilidade populacional que vem modificando espaços com a construção de novas vilas que devem possibilitar acesso a recursos comunitários para o atendimento das necessidades de equipamentos públicos relacionados à educação, saúde, transporte, lazer, entre outros.

Estes dados referem-se somente à habitação de interesse social via Companhia de Habitação Municipal - PROLAR, sem contar as modificações urbanas municipais através dos programas para a média e alta rendas, que também modificaram o espaço urbano de Ponta Grossa.

O quadro 2 apresenta os 19 conjuntos habitacionais que foram entregues ou estão em fase final de obras em Ponta Grossa. Todos os Conjuntos receberam recursos do FAR – Fundo de Arrendamento Residencial, entre 2010 e 2014, totalizando R\$ 311.055.106,69 (trezentos e onze milhões, cinquenta e cinco mil e cento e seis reais e sessenta e nove centavos). Este valor foi um repasse através de subsídio direto para provisão habitacional.

QUADRO 2: Empreendimentos contratados - Município de Ponta Grossa - recurso FAR do Programa Minha Casa Minha Vida – 2010 a 2014

(continua)

	Nome do empreendimento	Unidades	Valor	Data da contratação	Construtora
01	Residencial Califórnia I	153	7.956.000,00	28/10/2011	YAPO
02	Residencial Califórnia II	328	16.800.160,00	04/11/2011	YAPO
03	Residencial América	500	32.000.000,00	28/12/2012	PIACENTINI
04	Residencial Esplendore	200	12.800.000,00	26/06/2013	ARENA
05	Conjunto Habitacional Jardim Amália I	99	4.099.788,00	08/09/2010	ARENA
06	Conjunto Habitacional Jardim Amália II	339	14.709.633,75	21/07/2010	RCM
07	Conjunto Hab. Jardim Boreal	365	15.809.279,68	21/07/2010	YAPO
08	Conjunto Hab. Jardim Gralha Azul	195	7.897.500,00	15/04/2010	PIACENTINI

	Nome do empreendimento	Unidades	Valor	Data da contratação	Construtora
09	Residencial Jardim Panamá	475	30.284.271,00	30/11/2012	PIACENTINI
10	Conjunto Habitacional Porto Seguro	85	5.429.645,30	30/11/2012	PIACENTINI
11	Residencial Athenas	341	14.121.370,00	21/12/2010	PIACENTINI
12	Residencial Jardim Costa Rica I	387	24.768.000,00	28/12/2012	MENIN
13	Residencial Jardim Costa Rica II	386	24.704.000,00	28/12/2012	MENIN
14	Residencial Jardim Costa Rica III	354	22.656.000,00	28/12/2012	MENIN
15	Residencial Londres	457	23.764.000,00	28/12/2011	PIACENTINI
16	Residencial Roma	249	10.311.510,00	21/12/2010	PIACENTINI
17	Residencial Jardim Itapoá	500	26.000.000,00	23/04/2012	PIACENTINI
18	Residencial Recanto Verde	392	16.943.948,96	21/12/2010	R.P.W. EMPREENDE
19	Residencial Buenos Ayres	404	25.856.000,00	25/06/2013	PIACENTINI

Fonte: Relatório da Caixa - Empreendimentos Minha Casa Minha Vida contratados por Pessoa Jurídica - relatório atualizado em 28 de janeiro de 2015. Adaptado pela autora

Este quadro demonstra que, no período de 2010 a 2014, a implantação de novos conjuntos habitacionais em Ponta Grossa ocorreu em ritmo acelerado, fato importante para compreender as repercussões sobre a produção espacial no processo de urbanização.

Por outro lado, conforme dados da PROLAR, por meio da Divisão de Desenvolvimento Social, durante sua atuação, apesar da demanda ser atendida em maior ou menor quantidade dependendo da oferta de programas em determinado momento histórico, apresenta uma regularidade, mantendo-se uma média de 10.000 a 15.000 cadastros socioeconômicos no aguardo para o atendimento habitacional (PROLAR, 2015).

Concomitante a esta demanda, o município apresenta outra situação de necessidade habitacional. Conforme dados do Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS de 2011, Lei nº 10.559 de 13/05/20011, o município apresentava 8.769 unidades habitacionais na situação de ocupação irregular distribuídas em 162 pontos no perímetro urbano. Destas, 6.631 famílias em áreas de

risco inseridas em áreas de preservação permanente (APP) e mais 828 famílias somente em área de risco convencionais totalizando 7.459 famílias em áreas de risco.

Estas famílias residem em locais cujas moradias são inadequadas do ponto de vista ambiental, fundiário e de infraestrutura. São, portanto, apontadas como assentamentos precários em áreas de risco socioambiental.

Este processo é histórico e societário, revelando uma das facetas da segregação socioespacial na cidade, a qual se caracteriza como a concentração de camadas sociais com certa homogeneidade social em determinada parcela do espaço urbano (CASTELLS, 2000).

As normativas do Programa Minha Casa Minha Vida apresentam regras para o atendimento da demanda, sendo que três critérios são estabelecidos na esfera nacional e mais três devem ser estipulados pelo município contratante.

Os critérios nacionais de acordo com a Portaria nº 610 de 26 de dezembro de 2011 do Ministério das Cidades são: famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

Para complementar os critérios nacionais, o município de Ponta Grossa, através da entidade organizadora, estabeleceu como critérios adicionais: a renda per capita (quanto menor, maior a preferência), proveniência de moradia (as piores condições devem ser prioritariamente atendidas) e número de dependentes por idade (maior número de dependente com menor idade terá prioridade).

Portanto nos critérios nacionais como nos municipais expressa-se a necessidade de atender às famílias que residem em moradias precárias. O município de Ponta Grossa ainda possui a Lei Municipal nº 10.367 de 2010, com alteração pela Lei nº 11.303 de 2013, que define que todo conjunto habitacional deve ter 15% de famílias provenientes de área de risco.

O quadro 3 demonstra a listagem dos 19 conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa para a faixa de menor renda salarial (faixa 1) e a relação de famílias atendidas provenientes de área insalubres ou de risco, o que corresponde a 3.001 unidades, ou seja, 48,33% do total. Estes dados demonstram que o atendimento tem sido superior às exigências da legislação municipal.

QUADRO 3: Número de famílias provenientes de área de risco atendidas pelos conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa

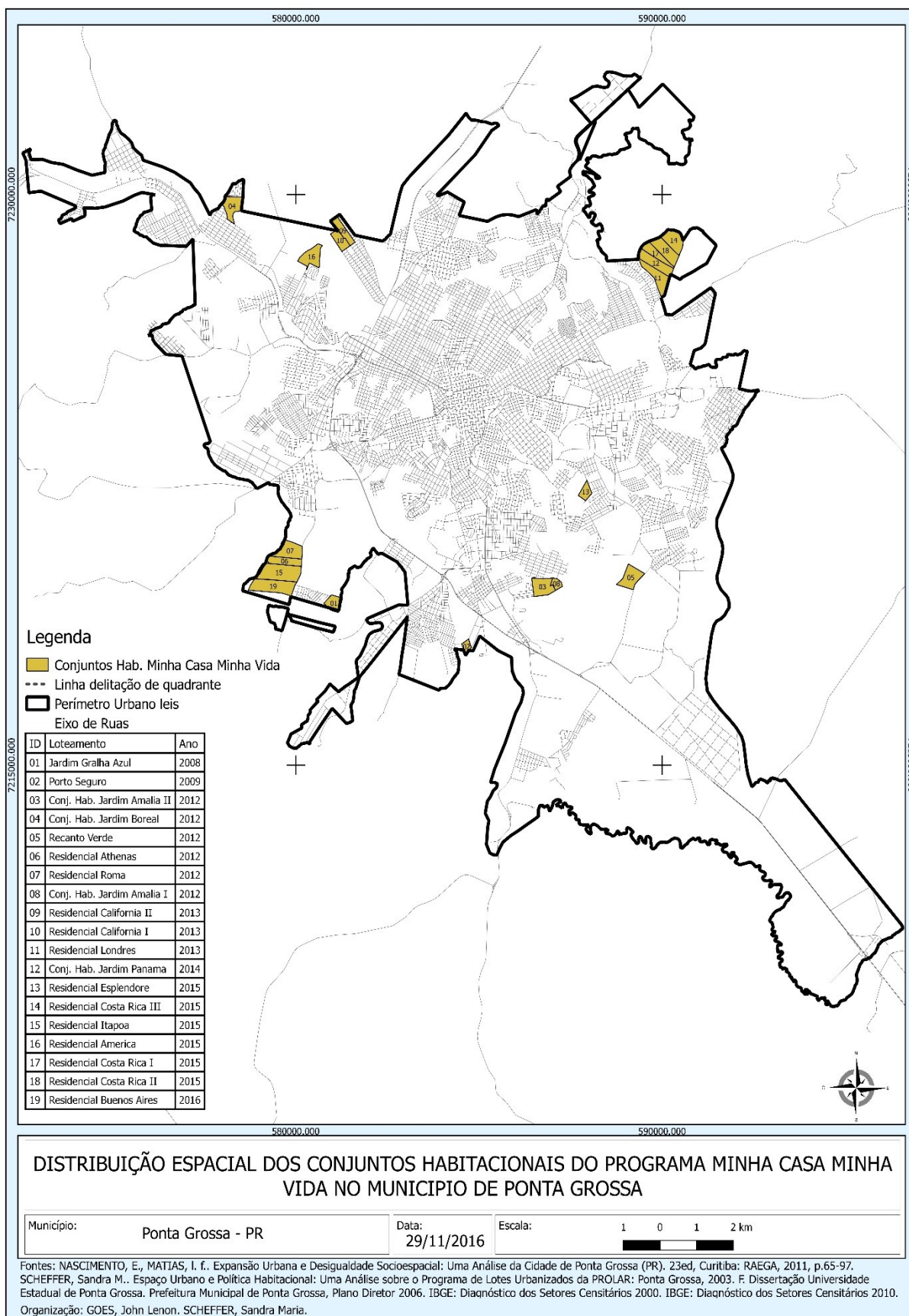
(continua)

Nome do Empreendimento	Quantidade de casas	Nº de famílias provenientes de área insalubres ou de risco		Ano de entrega
Conjunto Hab. Jardim Gralha Azul	195	91	46,66%	2012
Conjunto Hab. Jardim Amália I	99	56	56,56%	2012
Conjunto Hab. Jardim Amália II	339	213	62,83%	2012
Conjunto Hab. Jardim Boreal	365	173	47,39%	2012
Residencial Roma	249	132	53,01%	2012
Residencial Athenas	341	92	26,97%	2012
Residencial Recanto Verde	392	206	52,55%	2012
Residencial Califórnia I	153	106	69,28%	2012/2013
Residencial Califórnia II	328	100	30,48%	2012/2013
Residencial Londres	457	204	44,63%	2013
Residencial Itapoá	500	260	52%	2013
Conjunto Hab. Jardim Porto Seguro	85	37	43,52%	2013
Residencial Panamá	475	295	62,10%	2014
Residencial América	500	361	72,2%	2014
Residencial Esplendore	200	33	16,5%	2015
Residencial Costa Rica I	387	214	55,29%	2015
Residencial Costa Rica II	386	145	37,56%	2015
Residencial Costa Rica III	354	138	38,98%	2015
Residencial Buenos Ayres	404	145	35,89%	2016

Fonte: Dados da Divisão de Desenvolvimento Social da Companhia de habitação de Ponta Grossa – PROLAR organizados pela autora – 2015.

O atendimento das famílias de área de risco ocorre com a parceria entre PROLAR e do Departamento de Patrimônio da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, sendo que este último indica encaminha pretendentes para a comercialização da unidade habitacional. A PROLAR também possui em seu banco cadastral famílias que informam serem provenientes de área de risco e precária. Com base nestes dois formatos de acesso, o atendimento vai sendo efetuado.

Para identificar a localização da produção destes conjuntos habitacionais, a figura 1 demonstra a espacialização dos empreendimentos na área urbana do município de Ponta Grossa, apresentados na cor amarela.



Para este estudo, o foco foi a produção e reprodução espacial resultante do

Programa Minha Casa Minha Vida, que se expressa por meio da prática socioespacial. Com esse fenômeno em questão, gerou-se a necessidade de se pensar o movimento da história, pois através da regressão investigou-se elementos que representam a continuidade ou ruptura das características presentes. Nesse sentido, a reprodução se estabeleceu como uma categoria para a análise decorrente do movimento da sociedade em sua prática socioespacial.

Ponta Grossa, desde a década de 1950, iniciou a ocupação do espaço urbano com a implantação de diversas tipologias de programas habitacionais, como conjuntos habitacionais, condomínios verticais e horizontais, loteamentos urbanizados, entre outros. Desde este período até 2014, foram construídos 88 empreendimentos habitacionais com recursos públicos por 05 Companhias de Habitação. Isto representou uma alteração na configuração espacial no percurso histórico, determinando zonas de expansão que ampliaram o crescimento horizontal da área urbana.

Desse modo, o município de Ponta Grossa destaca-se por ter elevado grau de urbanização com ocupação espacial resultante de inúmeros programas habitacionais implementados por companhias habitacionais ao longo de sua história, como também por ter recebido um elevado montante de recursos federais para a construção de inúmeras unidades habitacionais entre 2010 a 2014 através do Programa Minha Casa Minha Vida. Por outro lado, o município também apresenta uma alta demanda habitacional e um elevado número de assentamentos precários em áreas de risco socioambiental.

Diante deste contexto, tem-se como **questão central**: de que forma a política de habitação de formulação nacional, representada pelo Programa Minha Casa Minha Vida, implementado em Ponta Grossa, tem construído histórica e progressivamente o espaço local?

Desdobram-se em **questões decorrentes** as seguintes indagações:

a) como a definição do espaço local é tecida pela relação intergovernamental e também privada, com a participação das construtoras, para fins de atendimento da demanda habitacional municipal, em especial para os provenientes da área de risco, um dos critérios de acesso ao programa?

b) como os governos subnacionais – estados e municípios - se relacionam com o governo central e com as construtoras durante a implementação do Programa

Minha Casa Minha Vida?

c) qual a posição do governo subnacional, representado pelo município de Ponta Grossa, na produção e gestão do espaço local diante da implementação do Programa MCMV?

d) em que medida o governo local é autônomo no sentido da capacidade de formular objetivos e implementá-los em relação à definição do espaço e da política habitacional?

e) qual a percepção concebida, percebida e vivida dos sujeitos implementadores e dos receptores do programa sobre a produção do espaço através da implantação do Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa?

À luz destes questionamentos, tem-se como **hipóteses**:

1. O Programa Minha Casa Minha Vida possui uma diretriz de um governo central de gestão nacional definindo as competências locais, ocorrendo uma verticalização entrecortada pelo setor privado, ou seja, o governo local ocupa uma posição subsidiária e possui uma autonomia regulada, visto que detém o poder legal para tomar decisões sobre a produção do espaço local, mas se ajusta de acordo com as definições das construtoras e dos implementadores federais.

2. No processo de implementação do programa, o município reproduz historicamente a sua configuração espacial de crescimento horizontal periférico, sendo o espaço definido e moldado conforme o concebido e decidido pelos implementadores públicos e privados, ao passo que é vivido e percebido na relação espaço-tempo pelos receptores.

Para avaliar estes argumentos referentes à produção espacial pelo viés habitacional, Lefebvre (2008, p. 38) coloca que a abstração teórica já se apresenta no concreto e que o essencial é revelar, pois no “espaço percebido e concebido já se encontra o espaço teórico e a teoria do espaço”.

Com base no problema central, nas questões decorrentes e nas hipóteses correspondentes, a tese apresenta como **objetivo geral** analisar histórica e progressivamente a relação entre a produção do espaço urbano e a política habitacional, considerando para isto as relações intergovernamentais no federalismo brasileiro e o caso empírico da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida no município de Ponta Grossa durante o período de 2010 a 2014.

Para seu alcance, foram definidos como **objetivos específicos**:

a) compreender a implementação da política nacional de habitação, a partir da distinção entre a formulação e a execução da política, ou seja, a autoridade decisória sobre a política (*policy decision-making*) da autoridade de execução de políticas (*policy-making*) focando na execução pelo governo subnacional e sua repercussão sobre a produção espacial;

b) discutir a autonomia e autoridade de execução do governo local no sentido da capacidade de gerenciamento e implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na produção do espaço;

c) identificar nos documentos urbanísticos municipais e legislação pertinente ao Programa Minha Casa Minha Vida as variáveis referentes à configuração do espaço e à relação federativa (nacional-local);

d) comparar as variáveis identificadas ao modo de implementação do PMCMV em Ponta Grossa;

e) investigar em termos regressivo-progressivos a percepção expressa pelos implementadores e receptores sobre o PMCMV, tendo como base os momentos concebido, percebido e vivido do método proposto por Lefebvre.

Estudar a fase da implementação da política habitacional compreende relações entre os entes federados e o setor privado nos diversos estágios e deliberações para a execução dos objetivos já definidos na fase de formulação das decisões e legalizados em instrumentos. Essa fase perpassa o problema a ser resolvido, os objetivos delineados e as estruturas de arranjos institucionais para a sua execução.

Assim, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, buscou-se compreender as relações entre os entes federados. Souza (2006) pontua que em sociedades complexas como as constituídas no mundo moderno, o Estado possui uma “autonomia relativa” de atuação, com influências de pressões externas e internas em cada momento histórico do país. Essa autonomia relativa produz certas capacidades que possibilitam condições para a implementação de objetivos de políticas públicas.

Diante disso, refletir se a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida remodela as articulações entre governança municipal e a esfera federal com inferências da área privada traz significativa contribuição para os estudos sobre a produção e reprodução do espaço local através de políticas públicas habitacionais.

1.2 ESTRUTURAÇÃO METODOLÓGICA

Esta seção apresenta os procedimentos metodológicos que embasam a pesquisa com vistas a responder os questionamentos que incitaram os estudos, bem como o alcance dos objetivos pretendidos.

Para atingir o propósito pretendido, adotamos a pesquisa de abordagem qualitativa com suporte de técnicas quantitativas, por meio da utilização de gráficos, planilhas e tabelas para organização dos dados após sua coleta e tratamento. A pesquisa qualitativa abrange os processos e contextos históricos e busca desvelar a complexidade e as contradições do fenômeno pesquisado. A pesquisa quantitativa, por sua vez, apresenta a realidade medindo em quantidade as suas características. Os métodos quantitativos para a pesquisa social abrangem uma série de técnicas que possuem como fundamental escopo “a medição de quantidades e quantificação de qualidades” (CERVI, 2009, p. 127).

Richardson (1999) reforça estas colocações, afirmando que o aporte do método quantitativo ao qualitativo contribui em todas as fases da pesquisa, desde o planejamento até a coleta dos dados e, por fim, na análise da informação.

A pesquisa qualitativa considera todo o processo da pesquisa e não só os resultados. Atenta de forma especial para os pressupostos que estão subjacentes à vida das pessoas (TRIVIÑOS, 1987). Diante do exposto, pode-se afirmar que este estudo buscou compreender o fenômeno concreto da produção espacial com base na política pública habitacional dentro de um contexto municipal.

Também foi uma pesquisa de natureza exploratória, em que se buscou aumentar a experiência do pesquisador em torno do fenômeno pesquisado. Como pesquisadora, coloco que a motivação desta pesquisa veio do fato de ter trabalhado como assistente social da Companhia de Habitação do Município de Ponta Grossa durante 22 anos, como também por ter assessorado todo o processo metodológico, diagnóstico e de propostas do Plano Local de Habitação de Interesse Social do município, o que proporcionou um conhecimento prévio sobre a realidade local.

A pesquisa exploratória não é realizada de forma superficial, ao contrário, deve-se ter um planejamento rigoroso (TRIVINÕS, 1987) tanto na sistematização do referencial teórico como na definição dos procedimentos de coleta de dados da

investigação para fins de obtenção dos resultados pretendidos.

1.2.1 Base territorial

Com base na problematização e na justificativa, definimos investigar de forma aprofundada um município que representa uma unidade de análise específica, ou seja, o estudo de um caso que se mostrou adequado aos objetivos pretendidos. Yin (2001) afirma que o estudo de caso se apresenta num contexto específico, porém também contribui para o entendimento e o debate mais amplo sobre a temática.

A base territorial da pesquisa é o município de Ponta Grossa através dos conjuntos habitacionais implementados a partir de 2010 com recursos do FAR – Fundo de Arrendamento Residencial do Programa Minha Casa Minha Vida. Este município foi escolhido, conforme apresentado na justificativa, pelo fato de estar na categoria de cidade média não metropolitana, bem como por estar entre os municípios que mais receberam recursos federais para a implantação do programa e, ainda, pelo seu elevado grau de urbanização.

O município se mostrou representativo e adequado aos objetivos propostos para a tese, permitindo a investigação da relação entre a produção do espaço urbano e a política habitacional, considerando para isto o desenho do federalismo brasileiro.

Para um conhecimento conciso do contexto específico, serão apresentados alguns dados que retratam características sociais, econômicas e históricas do município de Ponta Grossa.

Por estar em posição geográfica privilegiada, o município surgiu como caminho para os tropeiros e foi palco da instalação de importantes rodovias e ferrovias. É considerado um dos principais entroncamentos rodoferroviários do sul do país, e as suas rodovias permitem o acesso às diversas regiões do Paraná e demais estados.

O fato de se constituir em um entroncamento rodoferroviário favoreceu o adensamento populacional urbano devido à facilidade de trânsito das pessoas entre as cidades, principalmente das regiões próximas.

Historicamente, o município de Ponta Grossa não teve como característica o crescimento e/ou manutenção de uma população rural expressiva. Conforme o tabela 1, a população urbana apresenta uma evolução mais intensa, principalmente

entre os anos de 1940 e 1960, enquanto a população rural se mantém sem grandes alterações entre no mesmo período e também até a década de 1990. A partir do ano 2000, a população rural apresentou um decréscimo de 42,37%.

TABELA 1: Evolução populacional de Ponta Grossa – 1940 a 2014

ANO	POP. URBANA	POP. RURAL	TOTAL	TAXA DE URBANIZAÇÃO
1940	30.220	11.021	40.608	74,4 %
1950	43.486	11.757	55.243	78,7%
1960	78.557	12.332	90.889	86,4%
1970	113.074	13.886	126.940	89,1%
1980	172.946	13.701	186.647	92,7%
1991	221.671	12.313	223.984	94,7%
1996	244.298	12.004	256.302	95,3%
2000	266.552	6.917	273.469	97,5%
2010	304.733	6.878	311.611	97,79%
Estimativa de 2014	--	--	334.535	

Fonte: IBGE – censos de 1940 a 2014 – Organizado pela autora

Este incremento na população da área urbana deve-se a inúmeros fatores, entre os quais o desenvolvimento do setor secundário do município, gerando modificações tanto na área industrial como na estrutura interna da cidade, acarretando em melhorias na infraestrutura, na modernização do setor agrícola do estado e fazendo com que volumosos contingentes populacionais empobrecidos de cidades circunvizinhas se encaminhassem para o centro urbano de Ponta Grossa, atraídos pela possibilidade de trabalho e moradia (SCHEFFER, 2003; NASCIMENTO; MATIAS, 2011).

Ponta Grossa apresentou o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM 2010 de 0,763, o que de acordo com as faixas de classificação é considerado alto. Conforme o Atlas do Desenvolvimento Humano (2013), a dimensão que mais contribui para o IDHM do município é a longevidade, com índice de 0,837, seguida de renda, com índice de 0,755, e de educação, com índice de 0,703. O IDHM passou de 0,676, em 2000, para 0,763 em 2010, o que corresponde a uma taxa de crescimento de 12,87%.

Apesar de apresentar um IDHM na faixa de desenvolvimento humano alto, a evolução da desigualdade pode ser descrita através do Índice de Gini¹, que passou

¹Este indicador internacional é utilizado para medir o grau de concentração de renda, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Expressivamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma

de 0,56, em 1991, para 0,57, em 2000, e para 0,54, em 2010. No Brasil, o índice em 2010 era de 0,536 e o do estado do Paraná era 0,488. Isto demonstra que Ponta Grossa possui um índice de desigualdade acima das médias nacional e estadual. Conforme os dados municipais, o índice teve pequena alteração, ampliando em 2000 e melhorando em 2010, porém demonstra que o município prossegue com a concentração de renda elevada.

Segundo dados expressos no Atlas do Desenvolvimento Humano (2013), a porcentagem de famílias pobres é de 6,72% e de população extremamente pobre é de 1,63%. Também apresenta percentual de pessoas vulneráveis à pobreza de 21,40% e de pessoas com 18 anos ou mais sem ensino fundamental completo e em ocupação informal de 27,83%. Estes índices apresentam características de um município com IDHM alto, mas com uma desigualdade expressiva entre os mais ricos e pobres.

Estes fatores contribuíram durante o transcorrer histórico para a modificação da configuração espacial urbana, acarretando em uma alta demanda por moradia, em especial a proveniente de recursos públicos.

O município teve, desde a década de 1950, ações desenvolvidas por algumas companhias de habitação, sejam municipais ou estaduais (SCHEFFER, 2003), as quais serão apresentadas no capítulo 4. Na atualidade, tem como instituição responsável pela área habitacional a PROLAR – Companhia de Habitação de Ponta Grossa, conforme descrito anteriormente, a qual desde 1989 atende à população por meio de programas implementados com recursos federais e municipais. Esta demanda, como foi expressa na justificativa, apesar de ser atendida em maior ou menor quantidade dependendo da oferta de programas em determinado momento histórico, apresenta certa regularidade, mantendo uma média de 10.000 a 15.000 cadastros socioeconômicos no aguardo para o atendimento habitacional (PROLAR, 2015).

A política habitacional de interesse social no município, realizada pela PROLAR, desde 2010 teve como foco prioritário a implementação de conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa. Desde então, já foram atendidas 6.209 famílias em 19 conjuntos (ver quadro 3, na justificativa), e destas, 3.001 casas foram destinadas a famílias que vivem em área

renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda

insalubres ou de risco, em cumprimento aos critérios nacionais e locais de atendimento deste segmento populacional. Estas famílias ocupam uma nova localização no espaço urbano definido pelos agentes que operam na construção dos conjuntos habitacionais.

1.2.2 Universo e amostra da pesquisa

No propósito investigativo de analisar a produção do espaço urbano através da implantação do PMCMV em Ponta Grossa, foram elencados dois grupos de sujeitos para realizar uma parte da coleta de dados a fim de conhecer a opinião dos entrevistados a respeito do fenômeno estudado.

Os grupos definidos foram os implementadores do programa, por serem participantes do processo operacional da implantação; e os receptores do programa, por vivenciarem no dia a dia o modo como o espaço urbano foi implementado.

Para os grupos dos implementadores, referenda-se em Arretche (2001b), onde se define implementadores em dois tipos de agentes; os encarregados da formulação dos termos da operação e os encarregados da execução. Para esta pesquisa, visto o foco na produção do espaço, foi delimitado o agente encarregado da formulação dos termos da operação de instituições chave, visto que estes são responsáveis pela possibilidade ou não do programa ser executado.

Os agentes públicos implementadores ficaram definidos como:

a) Responsável pela área da habitação da Superintendência da CAIXA – Ponta Grossa (órgão responsável pela aprovação dos projetos das construtoras e liberação do recurso), representando a esfera pública federal;

b) Responsável da PROLAR - Companhia de Habitação do Município (órgão responsável pela seleção das famílias e encaminhamento para a CAIXA), representando a esfera pública municipal;

c) Responsável da Secretaria Municipal de Planejamento (órgão responsável por setores que analisam o empreendimento junto à Prefeitura Municipal), também representando a esfera pública municipal;

d) Responsável do IPLAN - Instituto de Planejamento do Município de Ponta Grossa (órgão responsável por estudos e análises visando estratégias de desenvolvimento por meio de ações integradas nas áreas urbanística, econômica, social, ambiental, turística e cultural), igualmente representando a esfera pública

municipal;

e) Os responsáveis pelas construtoras, representando o setor privado, sendo que 06 empresas participaram do processo construtivo dos 19 conjuntos habitacionais, conforme tabela 2.

TABELA 2: Empresas que construíram os conjuntos habitacionais – FAR em Ponta Grossa – 2010 a 2014

NOME DA CONSTRUTORA	Nº DE CONJUNTOS CONSTRUÍDOS
Construtora Yapó	03
Construtora Piacentini	09
Construtora Arena	02
Construtora Menin	03
RCM Construtora	01
R.P.W. Empreendimentos	01

Fonte: Dados do relatório da Caixa Econômica Federal Empreendimentos Minha Casa Minha Vida Contratados por Pessoa Jurídica - organizado pela autora.

Das 06 construtoras, 03 participaram da pesquisa, totalizando sete implementadores, com os quais foram realizadas entrevistas ou aplicados questionários abertos. Representam três segmentos envolvidos na operação de implementação do PMCMV em Ponta Grossa, sendo o setor público federal e municipal e o setor privado.

Para os receptores do programa, foram definidos alguns critérios para a delimitação da amostra. Diante da escolha das famílias provenientes de área de risco, tem-se o universo de 3.001 famílias atendidas, distribuídas nos 19 conjuntos habitacionais. O quadro 4, apresenta dados do perfil socioeconômico destas famílias coletados junto ao banco de dados da Divisão de Desenvolvimento Social da PROLAR.

QUADRO 4: Perfil das famílias provenientes de área de risco para os conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa.

NOME DO CONJUNTO HABITACIONAL	CASAS EM ÁREA DE RISCO	RENDA SALARIAL FAMILIAR (R\$)			SEXO DO TITULAR		Nº DE DEPENDENTES				TIPO DE EDIFICAÇÃO		
		0 - 500	501- 1.000	1.001- 1.600	M	F	0	1	2	3 OU +	ALVE NA RIA	MA DEI RA	MIS TA
GRALHA AZUL	91	25	58	8	20	71	3	25	24	39	23	57	11

AMÁLIA I	56	19	32	5	5	51	5	10	12	29	17	30	9
AMÁLIA II	213	32	143	38	57	156	11	56	57	89	47	128	38
BOREAL	173	50	102	21	44	129	4	41	49	79	31	123	19
ROMA	132	17	88	27	30	102	4	43	34	51	39	75	18
ATHENAS	92	19	54	19	16	76	5	29	42	16	30	49	13
RECANTO VERDE	206	49	121	36	44	162	11	44	47	104	51	130	25
CALIFORNIA I	106	13	76	17	10	96	4	28	30	44	30	63	13
CALIFORNIA II	100	21	67	12	12	88	5	36	23	36	29	54	17
LONDRES	204	50	111	43	23	181	15	60	57	72	57	114	33
ITAPOÁ	260	48	168	44	16	244	7	62	85	106	80	143	37
PORTO SEGURO	37	5	23	9	4	33	6	9	11	11	10	21	6
PANAMÁ	295	50	191	54	4	291	13	82	89	111	100	146	49
AMÉRICA	361	64	224	73	16	345	28	111	106	116	110	187	64
ESPLENDOR	33	7	18	8	0	33	2	19	9	3	10	12	11
COSTA RICA I	214	36	138	40	9	205	10	61	64	79	74	107	33
COSTA RICA II	145	29	88	28	6	139	13	52	46	34	55	57	33
COSTA RICA III	138	25	82	31	3	135	7	39	47	45	42	69	27
BUENOS AYRES	145	24	71	50	3	142	12	42	48	43	44	72	29
TOTAL	3301	583	1855	563	322	2679	165	849	880	1107	879	1637	485
%	100	19,4	61,8	18,8	10,73	89,27	5,5	28,3	29,3	36,9	29,3	54,6	16,1

Fonte: Coleta junto ao Banco de dados da Divisão de Desenvolvimento Social da PROLAR – dez. 2015.
Dados organizados pela autora

Os dados do grupo de famílias provenientes de área de risco apresentam características similares. A renda salarial máxima para a faixa 1 do programa era R\$ 1.600,00 no período da implantação dos conjuntos e 81,2% não possuíam nem R\$ 1.000,00 de renda familiar, indicando a fragilidade econômica dos adquirentes.

O sexo predominante do titular dos receptores provenientes de área de risco foi de 89,27% feminino, em concordância com o critério nacional para seleção e contratação. Com relação ao padrão da moradia anterior, 54,6% das famílias tinham suas casas de origem construídas de madeira enquanto que 29,3% eram de alvenaria e 16,1% eram mistas. A construção com madeira em assentamentos urbanos é característico da região.

Quanto ao número de dependentes por família ocorre uma equivalência, o

percentual que mais se destacou foi 36,8% para famílias com três ou mais dependentes, porém as famílias com um ou dois depoentes apresentaram 28,3% e 29,3% respectivamente.

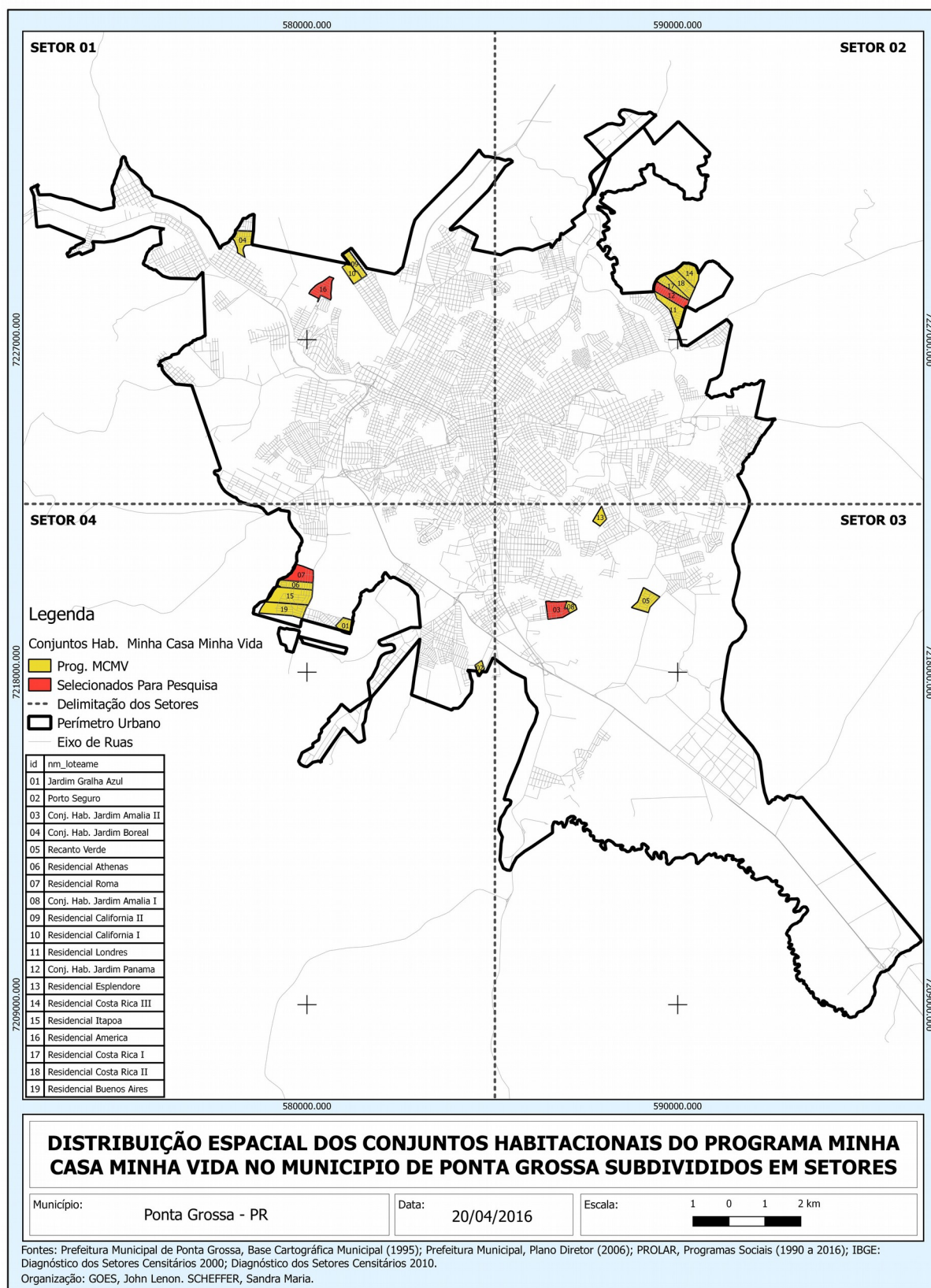
A população na pesquisa qualitativa é considerada uma referência, pois neste tipo de pesquisa não se busca quantificar resultados, e se os sujeitos escolhidos por critérios estabelecem uma medida dos fenômenos “essa quantificação do fenômeno é simplesmente considerada como auxiliar dos processos de descrição e de interpretação dos traços que apresenta a informação” (TRIVINÕS, 2001, p. 83)

Na pesquisa qualitativa, o objetivo não é generalizar, e sim obter generalidades, ideias predominantes. Assim, ainda de acordo com Trivinõs (2001), esta forma de pesquisa não precisa se fixar na estatística para definir a amostra e sim em critérios, ou seja, um conjunto de ideias conforme o objetivo da investigação.

Para fins deste estudo, primeiramente dividiu-se a área urbana do município de Ponta Grossa em quatro conglomerados, definindo setores de bairros para determinar os subgrupos da pesquisa. Estes setores foram estabelecidos por um recorte espacial da área urbana.

A divisão dos conjuntos habitacionais apresentada espacialmente na figura 2 mostra todos os conjuntos Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa na cor amarela. Os conjuntos habitacionais definidos para a coleta dos dados encontram-se na cor vermelha, sendo um conjunto por setor.

FIGURA 2: Distribuição espacial dos conjuntos habitacionais Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa, subdivididos em setores



Na tabela 3, são apresentadas a quantidade e a identificação dos conjuntos habitacionais construídos e entregues por setor, o número total de famílias atendidas

na área definida e a quantidade destas que são provenientes de áreas de risco.

TABELA 3: Divisão especializada por setores da área urbana de Ponta Grossa em relação aos conjuntos habitacionais construídos.

Setor	Nº de conjuntos construídos e entregues	Nome dos conjuntos abrangidos	Nº total de famílias no setor	Quantidade de famílias provenientes de áreas de risco	Percentual de famílias provenientes de áreas de risco no setor
Setor 1	04	- Jardim Boreal - Califórnia I - Califórnia II - América	1.346	740	24,65%
Setor 2	05	- Panamá - Londres - Costa Rica I - Costa Rica II - Costa Rica III	2.059	996	33,20%
Setor 3	04	- Recanto Verde - Amália I - Amália II - Esplendore	1.400	508	16,93%
Setor 4	05	- Roma - Athenas - Itapoá - Buenos Ayres - Gralha Azul - Porto Seguro	1.404	757	25,22%

Fonte: Dados da Divisão de Desenvolvimento Social da PROLAR organizados pela autora

A partir desta divisão em setores e com base no quadro 3, apresentado na justificativa, foi selecionado um conjunto habitacional por setor para aplicação das entrevistas. Foi definido o conjunto que no setor possui o maior número de receptores provenientes de áreas de risco. A escolha de um conjunto habitacional por setor foi devido à similaridade no perfil socioeconômico apresentado pelas famílias receptoras. A tabela 4, a seguir, apresenta os 4 conjuntos selecionados, os quais também foram demonstrados anteriormente na figura 2.

TABELA 4: Conjuntos habitacionais selecionados para aplicação das entrevistas com os receptores **PROVENIENTES DE ÁREA DE RISCO**

Setor	Nome do Conjunto	Nº total de famílias	Famílias provenientes de área de risco	%	Amostra de 05%
01	Residencial América	500	361	72,2	18
02	Residencial Panamá	475	295	62,10	14
03	Conjunto Hab. Jardim Amália II	339	213	62,83	10
04	Residencial Roma	249	132	53,01	6

Fonte: Dados da Divisão de Desenvolvimento Social da PROLAR organizados pela autora

Não é uma exigência da pesquisa qualitativa a utilização de estatística para definir a amostra; contudo, optamos por definir uma quantidade similar entre os conjuntos habitacionais, ficando numa margem de 5% das famílias receptoras provenientes de área de risco, o que definiu o número de famílias que participou da amostra em quarenta e oito. Esta foi uma quantidade viável para a aplicação das entrevistas, pois se mostrou adequada ao tempo disponível e aos objetivos da pesquisa. Os dados referentes à localização da moradia das famílias no conjunto foram coletados junto à PROLAR, com um número excedente como suplência devido a alguma potencial situação adversa que impedisse a realização da entrevista.

A escolha dos sujeitos informantes ocorreu de forma aleatória, porém com foco no objeto da pesquisa. Importante salientar Trivínos (1987), que coloca que não há informantes ideais, perfeitos, mas se deve escolher sujeitos capacitados para prestar ajuda à pesquisa. Dessa maneira, buscamos sujeitos representativos com relação a proveniência de risco e que tivessem mais possibilidades de prestar depoimentos a respeito da questão espacial do empreendimento e da política habitacional da qual fazem parte.

A definição dos sujeitos da pesquisa propiciou o estudo pelo viés da percepção dos implementadores e dos sujeitos receptores do Programa Minha Casa Minha Vida conduzindo a um momento de análise que proporcionou um aprofundamento do fenômeno investigado e, desta forma, conferiu visibilidade ao estudo das políticas públicas de habitação de caráter federal como vetores da produção do espaço local, envolvendo atores das áreas pública e privada.

1.2.3 Procedimentos para construção dos dados da pesquisa

A pesquisa privilegia o método qualitativo, com apoio de técnicas quantitativas. Para tanto, foram realizados alguns procedimentos metodológicos, como pesquisa bibliográfica, levantamento documental, utilização de dados estatísticos para elaboração de gráficos e tabelas, construção de mapas, emprego de fotos, bem como técnicas de observação sistemática, entrevistas semiestruturadas e questionários abertos com os sujeitos pré-definidos.

A pesquisa bibliográfica foi realizada com abordagem predominante na matriz teórico-metodológica de autores críticos dialéticos. As categorias teóricas acerca do espaço urbano e políticas públicas foram centrais para a compreensão do fenômeno investigado. Foi estudado o espaço urbano em suas dimensões física, econômica e social, refletidas sobre a produção e reprodução espacial, e as políticas públicas como elemento constituinte do espaço, em especial a política habitacional, eixo deste estudo. Como uma categoria teórica periférica, buscou-se compreender características do federalismo com foco em como se manifesta no Brasil na relação entre os estados subnacionais e o estado central. Os autores base para cada categoria estão apresentados no quadro 5, a seguir.

QUADRO 5: Categorias teóricas e referencial de autores base

Categoria	Autores base
Produção e reprodução espacial	Henri Lefebvre, David Harvey, Manuel Castells, Mark Gottdiener, Milton Santos, Roberto Luís de Melo Monte-Mór, Roberto Lobato Corrêa, Ana Fani Alessandri Carlos, Maria Encarnação Beltrão Sposito, Fábio Villaça.
Políticas públicas/política habitacional	Políticas públicas: Celina Souza, Marta Arreche, Geraldo Di Giovani, Thomas Dye, Paul Pierson, Michael Hill, Adam Prezworski. Política habitacional: Erminia Maricato, Nabil Bonduki, Raquel Rolnik, Edésio Fernandes, Marcelo Lopes de Souza, Lúcia Shimbo, Adauto Lúcio Cardoso, Thêmis Amorim Aragão, Marta Arreche, Paulo Nascimento Neto, Lisandro Pezzi Schmidt, Tomás Antônio Moreira.
Federalismo	Marta Arreche, Celina Souza, Herbert Obinger, Francis G. Castles e Sthepan Leifreid, Paul Pierson, William Riker, Renata Bichir, George Tsebelis, Francois K. Doamekpor e Julia Beckett.

Fonte: Organizado pela autora

A pesquisa documental foi amparada em leis e instrumentos urbanísticos federais e municipais, nos quais se investigou como estes documentos e

instrumentos de planejamento urbano identificam as competências intergovernamentais e como expõem a definição de parâmetros para a produção espacial. No quadro 6, constam os documentos que referendam a pesquisa, relacionando a variável analisada e apresentada no capítulo 4, referente ao Programa Minha Casa, Minha Vida e as legislações referentes ao município de Ponta Grossa, retratadas no capítulo 5.

QUADRO 6: Legislações e Instrumentos urbanísticos, conforme variável de análise

Legislações e Instrumentos urbanísticos	Nível	Variável de análise
Legislação que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida	Federal	Identificação das competências intergovernamentais e da relação nacional-local
Plano Diretor Municipal	Municipal	Identificação dos parâmetros da produção espacial local
Lei de zoneamento das áreas urbanas	Municipal	Identificação dos parâmetros da produção espacial local
Plano Local de Habitação de Interesse Social	Municipal	Identificação de informações sobre o espaço habitacional local

Fonte: Organizado pela autora

A fim de identificar a configuração socioespacial urbana do município de Ponta Grossa, foi utilizado o Sistema de Informação Geográfica - SIG. Para construir mapas temáticos referentes à pesquisa, o software escolhido foi o Qgis, de modo a distinguir a implementação de programas habitacionais no percurso histórico em relação à evolução do perímetro urbano, a espacialização dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida de 2010 a 2014 no perímetro urbano e em relação aos vazios urbanos e áreas não loteadas classificadas, à definição de equipamentos públicos em proximidade aos conjuntos habitacionais, entre outros necessários para desvendar o fenômeno.

O Sistema de Informação Geográfica – SIG por meio do Qgis representou uma importante ferramenta para identificar e expressar espacialmente a realidade urbana e também para analisar a lógica das políticas públicas sobre o espaço, em especial a da habitação, identificando as mudanças físico-territoriais no tempo e constatando se o Programa Minha Casa Minha Vida promoveu alterações e/ou reiterou situações já construídas no tempo.

A observação sistemática é aquela que possui um foco e, para tanto, foram

anotados os fatos ocorridos durante a pesquisa de campo através da aplicação das entrevistas. Esta observação, segundo Richardson (1999), é possível quando já se tem algum conhecimento do problema de estudo para fins de se estabelecer as categorias para as quais se deseja observar e analisar a situação.

A observação ocorreu durante o transcorrer da aplicação das entrevistas com os implementadores e receptores, para coletar informações sobre as características vividas e percebidas pelos sujeitos. Também aconteceu durante as visitas realizadas aos empreendimentos para captar as características de urbanidade neles apresentadas.

Foram formulados dois modelos de entrevista semiestruturada, um para os implementadores da área pública e outro para os receptores do programa. Também se utilizou de um modelo de questionário aberto para os implementadores da área privada, ou seja, os responsáveis pelas construtoras dos conjuntos, visto que somente duas empresas são do município de Ponta Grossa e todas as demais são provenientes de outras localidades. Portanto, foi utilizado tal procedimento para o encaminhamento após contato prévio com os responsáveis.

Os dois roteiros da entrevista semiestruturada e o questionário tiveram questões orientativas abertas para provocar o diálogo entre pesquisador e o depoente, a fim de garantir um espaço amplo de liberdade para os depoentes. Foi elaborado o roteiro com perguntas que poderiam ser complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias da entrevista. Para Triviños (1987), esse tipo de roteiro pode fazer emergir informações de forma mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas.

As questões foram definidas de acordo com os questionamentos condutores da pesquisa e em conformidade com os objetivos definidos diante dos três momentos dialéticos acentuados pelo método regressivo-progressivo de Henri Lefebvre, apresentado no item seguinte deste capítulo. Há questões referentes à relação entre a definição do espaço urbano e a política habitacional sob a perspectiva do federalismo nas dimensões do concebido, do percebido e do vivido. Para tanto, foram adotadas variáveis teóricas condutoras dos formulários, conforme apresentado no quadro 7.

QUADRO 7: VARIÁVEIS TEÓRICAS DA PESQUISA EM RELAÇÃO AOS

SUJEITOS E DIMENSÕES DO MÉTODO

Variável teórica	Sujeitos da pesquisa	Dimensão do método regressivo-progressivo
A dinâmica do espaço urbano em Ponta Grossa pela especificidade da Habitação	Implementadores e receptores	Concebido, percebido - implementadores
		Percebido, vivido - receptores
Minha Casa Minha Vida: características do programa	Implementadores e receptores	Concebido, percebido - implementadores
		Percebido, vivido - receptores
Minha Casa Minha Vida: competências institucionais e construção espacial em Ponta Grossa	Implementadores	Concebido, percebido e vivido
Espacialização em relação à moradia	Receptores	Percebido, vivido
Minha Casa Minha Vida: análise em Ponta Grossa	Implementadores e receptores	Concebido, percebido, vivido

Fonte: Organizado pela autora

O quadro 8 apresenta os temas gerais dos formulários de pesquisa e suas relações com as questões desencadeadas a partir do problema central e com os objetivos da pesquisa. As questões completas da entrevista e do questionário encontram-se nos apêndices A, B e C.

QUADRO 8: Relação entre problema da pesquisa, objetivos e questões dos formulários de pesquisa para as categorias de sujeitos

(continua)

Questões de pesquisa	Objetivos	Tema das questões da entrevista com implementadores públicos do programa	Tema das questões do questionário para os implementadores privados do programa	Tema das questões da entrevista para os receptores do programa
Questão 1 - Como a definição do espaço local é tecida pela relação intergovernamental e também privada com a participação das construtoras para fim de atendimento da demanda habitacional municipal, em especial para os provenientes de áreas de risco, um dos critérios para acesso ao	Objetivo 1 - Compreender a implementação da política nacional de habitação, a partir da distinção entre a formulação e a execução, ou seja, a autoridade decisória sobre a política (<i>policy decision-making</i>) da autoridade de execução de políticas (<i>policy-making</i>) focando na execução pelo governo subnacional e sua repercussão sobre a produção espacial; Objetivo 2 - Discutir a autonomia e a autoridade de execução do governo local no sentido da capacidade	1-Análise histórica da área habitacional de PG 2- Análise da produção habitacional em relação ao espaço 3 – Conhecimento a respeito das características do PMCMV 4 – Conhecimento das competências para um conjunto ser implementado 5 – Conhecimento das fases para um conjunto ser implementado 6 - Avaliação da	1-Análise histórica da área habitacional de PG 2-Razões da escolha municipal para construção 3 – Conhecimento a respeito das características do PMCMV 4 – Conhecimento das fases para um conjunto ser implementado 5 - Competências das construtoras diante do PMCMV 6- Definição da localização dos conjuntos	1- Conhecimento sobre a história habitacional em PG 2- Ponta Grossa em relação à localização dos empreendimentos habitacionais. 3- Conhecimento sobre quem decide a implementação dos programas 4- Forma de conhecimento e avaliação sobre o PMCMV 5 - Participação da população para decidir sobre o conjunto

Questões de pesquisa	Objetivos	Tema das questões da entrevista com implementadores públicos do programa	Tema das questões do questionário para os implementadores privados do programa	Tema das questões da entrevista para os receptores do programa
programa?	gerenciamento implementação do PMCMV no que se refere à produção do espaço;	localização dos conjuntos 7- Conhecimento dos instrumentos urbanísticos p/ definição do espaço local 8 – Participação social na fase de implementação do PMCMV 9 e 10 – Análise sobre o PMCMV em Ponta Grossa	7 - Conhecimento dos instrumentos urbanísticos p/ definição do espaço local 8 e 9 – Análise sobre PMCMV em Ponta Grossa	6- Condições da antiga moradia e avaliação do PMCMV sobre a resolutividade acerca das áreas de risco 7 - Avaliação da moradia e localização do conjunto 8 e 9 – Análise sobre PMCMV em Ponta Grossa
Questão 2 - Como os governos subnacionais – estados e municípios – se relacionam com o governo central e com as construtoras durante a implementação do PMCMV?	Objetivo 2 - Discutir a autonomia e a autoridade de execução do governo local no sentido da capacidade de gerenciamento implementação do PMCMV no que se refere à produção do espaço; Objetivo 3 - Identificar nos documentos e legislações pertinentes ao PMCMV, as variáveis: configuração do espaço e relação federativa (relação nacional-local);	3 – Conhecimento a respeito das características do PMCMV 4 – Conhecimento das competências para um conjunto ser implementado 5 – Conhecimento das fases para um conjunto ser implementado 6 – Avaliação da localização dos conjuntos 7- Conhecimento dos instrumentos urbanísticos p/ definição do espaço local 8 – Participação social na fase de implementação do PMCMV	3 – Conhecimento a respeito das características do PMCMV 4 – Conhecimento das fases para um conjunto ser implementado 5 - Competências das construtoras diante do PMCMV 6- Definição da localização dos conjuntos 7 - Conhecimento dos instrumentos urbanísticos p/ definição do espaço local	3- Conhecimento sobre quem decide a implementação dos programas 4- Forma de conhecimento e avaliação sobre PMCMV 5 - Participação da população para decidir sobre o conjunto
Questão 3 - Qual a posição do governo subnacional, através do município de Ponta Grossa, na produção e gestão do espaço local diante da implementação do PMCMV?	Objetivo 1 - Compreender a implementação da política nacional de habitação, a partir da distinção entre a formulação e a execução da política, ou seja, a autoridade decisória sobre a política (<i>policy decision-making</i>) da autoridade de execução de políticas (<i>policy-making</i>) focando na execução pelo governo subnacional e sua repercussão sobre a produção espacial; Objetivo 4 - Comparar as variáveis identificadas com o modo de implementação	4 – Conhecimento das competências para um conjunto ser implementado 5 – Conhecimento das fases para um conjunto ser implementado 6 - Avaliação da localização dos conjuntos 9 e 10 – Análise sobre o PMCMV em Ponta Grossa	3 – Conhecimento a respeito das características do PMCMV 4 – Conhecimento das fases para um conjunto ser implementado 5 - Competências das construtoras diante do PMCMV 6- Definição da localização dos conjuntos 8 e 9 – Análise sobre o	3- Conhecimento sobre quem decide a implementação dos programas 5 - Participação da população para decidir sobre o conjunto 6- Condições da antiga moradia e avaliação do PMCMV sobre a resolutividade sobre as áreas de risco

Questões de pesquisa	Objetivos	Tema das questões da entrevista com implementadores públicos do programa	Tema das questões do questionário para os implementadores privados do programa	Tema das questões da entrevista para os receptores do programa
	do PMCMV em PG; Objetivo 5 -Compreender em termos regressivo-progressivos a percepção expressa pelos implementadores e receptores sobre do PMCMV, tendo como base os momentos: concebido, percebido e vivido, do método proposto por Lefebvre		PMCMV em Ponta Grossa	
Questão 4 - Em que medida o governo local é autônomo no sentido da capacidade de formular objetivos e implementá-los em relação à definição do espaço e da política habitacional?	Objetivo 2 Discutir a autonomia e autoridade de execução do governo local no sentido da capacidade de gerenciamento e implementação do Programa Minha Casa Minha Vida no que se refere à produção do espaço; Objetivo 5 -Compreender em termos regressivo-progressivos a percepção expressa pelos implementadores e receptores sobre do PMCMV, tendo como base os momentos: concebido, percebido e vivido do método proposto por Lefebvre.	4 – Conhecimento das competências para um conjunto ser implementado 5 – Conhecimento das fases para um conjunto ser implementado 6 - Avaliação da localização dos conjuntos 8 – Participação social na fase de implementação do PMCMV 9 e 10 – Análise sobre o PMCMV em Ponta Grossa	3 – Conhecimento a respeito das características do PMCMV 6- Definição de localização conjuntos 8 e 9 – Análise sobre o PMCMV em Ponta Grossa	1-Conhecimento sobre a história do habitacional em PG 2- Ponta Grossa em relação à localização dos empreendimentos habitacionais. 3- Conhecimento sobre quem decide a implementação dos programas 4- Condições da antiga moradia e avaliação do PMCMV sobre a resolutividade sobre as áreas de risco 7- Avaliação da moradia e localização do conjunto
Questão 5 - Qual a percepção concebida, percebida e vivida dos sujeitos implementadores e dos receptores do Programa sobre a produção do espaço através da implantação do PMCMV em Ponta Grossa?	Objetivo 1 - Compreender a implementação da política nacional de habitação, a partir da distinção entre a formulação e a execução da política, ou seja, a autoridade decisória sobre a política (<i>policy decision-making</i>) da autoridade de execução de políticas (<i>policy-making</i>) focando na execução pelo governo subnacional e sua repercussão sobre a produção espacial; Objetivo 5 - Compreender em termos regressivo-progressivos a percepção	Todas as perguntas do formulário se relacionam com a questão 5 Todas as perguntas do formulário se relacionam com a questão 5 Todas as perguntas do formulário se relacionam com a questão 5	Todas as perguntas do formulário se relacionam com a questão 5 Todas as perguntas do formulário se relacionam com a questão 5 Todas as perguntas do formulário se relacionam com a questão 5	Todas as perguntas do formulário se relacionam com a questão 5 Todas as perguntas do formulário se relacionam com a questão 5 Todas as perguntas do formulário se relacionam com a questão 5

Questões de pesquisa	Objetivos	Tema das questões da entrevista com implementadores públicos do programa	Tema das questões do questionário para os implementadores privados do programa	Tema das questões da entrevista para os receptores do programa
	expressa pelos implementadores e receptores sobre o PMCMV, tendo como base os momentos: concebido, percebido e vivido do método proposto por Lefebvre			

Fonte: Organizado pela autora

A elaboração dos roteiros de coleta de dados bem como sua interpretação foi baseada no método regressivo-progressivo, descrito na próxima seção. As entrevistas foram gravadas com prévia autorização dos depoentes e realizadas no *lôcus* dos depoentes em forma de interação social entre pesquisador e entrevistado (GIL, 2002).

Após a coleta, foi realizada a organização dos depoimentos para a análise através de um plano de análise onde as respostas foram sistematizadas conforme as variáveis chave apresentadas no quadro 7, inter-relacionando às questões dos formulários de coleta que foram elaboradas a partir dos problemas e objetivos definidos na pesquisa e demonstrado no quadro 8.

Os dados foram tabulados e categorizados a partir de inferências que levaram em consideração os significados atribuídos pelos sujeitos da pesquisa e estão apresentados por meio de quadros no capítulo 4. A análise e interpretação do conteúdo tiveram como propósito organizar e sumariar os dados de tal forma que possibilitou o fornecimento de respostas ao problema definido para a investigação (GIL, 2002).

Também foram apresentados alguns depoimentos coletados, considerados elucidativos para a compreensão de algumas unidades de análise. Para não comprometer a identidade dos sujeitos, identificaram-se os grupos de sujeitos nas análises conforme a tipificação de envolvimento no programa, ou seja: implementador público, implementador privado e receptor. Para o implementador público posterior à identificação do grupo distinguimos a procedência da instituição vinculada. Como a pesquisa envolveu seres humanos, todo o seu processo foi registrado na Plataforma Brasil e aprovado pelo comitê ético.

1.2.4. Método de investigação e análise

A pesquisa de campo foi baseada no método regressivo-progressivo de Henri Lefebvre, para fins do entendimento analítico sobre a forma como a política de habitação de formulação nacional, representada pelo Programa Minha Casa Minha Vida implementado em Ponta Grossa, tem construído histórica e progressivamente o espaço local.

Optamos pelo método para o estudo investigativo e análise na pesquisa de campo junto aos implementadores e os receptores do programa por apresentar um caminho teórico metodológico para se compreender a complexidade do urbano a respeito do espaço como produto e condição das relações de produção. Este método possibilita desvendar durante o seu percurso a origem contraditória de relações e concepções, além de desvelar os conflitos, as necessidades insuficientemente atendidas, as ações não concretizadas, as mudanças ocorridas ou as reiteraões de situações construídas no tempo.

Utilizado em pesquisas sobre determinadas localizações espaciais e reprodução de relações sociais (ORTIGOZA, 2010; OLIVEIRA, 2011), foi utilizado neste trabalho na perspectiva de analisar o impacto da política pública federal da habitação sobre a produção espacial local. Desta forma, traz um aspecto de abordagem inovador no debate temático acadêmico ao vincular política pública e produção socioespacial através do método regressivo-progressivo.

O estudo do método teve como principal fonte as seguintes obras de Henri Lefebvre: *De lo Rural a lo Urbano* (1978), *Critique of Everyday Life* (1991), e *A Produção do Espaço* (2006). Outros autores, com Fraya Frenshe (2012) e José de Souza Martins (1996) foram complementares as colocações do autor.

Henri Lefebvre, em seus estudos sobre a produção do espaço, apresenta à necessidade de se ter a percepção da vivência das pessoas através da decodificação pelo cotidiano, pois tece uma crítica ao afirmar que as mediações e os lugares dos sujeitos foram esquecidos.

Dessa maneira, a perspectiva de Lefebvre permite identificar empírica e conceitualmente a interferência do tempo (histórico) no modo como o espaço urbano é vivenciado dia a dia pelos sujeitos.

Propõe o método regressivo-progressivo para captar a historicidade da

produção do espaço, estimulando o pesquisador a identificar e a relacionar analiticamente os momentos históricos das relações sociais, concepções e objetos apreensíveis em qualquer “campo” empiricamente pesquisado.

Lefebvre (1978) desenvolveu este método para estudar a realidade rural durante a elaboração de sua tese de doutorado em sociologia rural. A realidade camponesa ofereceu meios para a observação e análise de um determinado período histórico e o pressuposto de que coexistiam as formações de épocas diferentes.

A realidade se apresenta como totalidade aberta e contraditória e, para ser investigada, se utiliza um processo denominado por Lefebvre (1978) de transdução, que consiste em compreender que uma função pode ser realizada por diferentes estruturas que se revestem de forma que, por vezes, se revelam e, por outras, se velam. Para complementar, este processo de apreensão do conhecimento, considera o sistema de significados das pessoas, dos profissionais, das políticas. Para o autor, ponderar sobre o significado percebido e vivido por aqueles que experimentam a situação no cotidiano deve ser considerado no momento da formulação da teoria do espaço-tempo. Desse modo,

La transducción elabora y construye un objeto teórico, un objeto posible, a partir de informaciones sobre la realidad, así como a partir de una problemática planteada por esta realidad. La transducción supone un *feed-back* entre el marco conceptual utilizado y las observaciones empíricas. (LEFEVBRE, 1978, p.149)²

A transdução passa a ser um instrumento para o pesquisador ao introduzir rigor e conhecimento na construção de seu objeto teórico a partir de informações dadas na realidade.

O objeto desta pesquisa, ou seja, como a produção e reprodução espacial se expressam a partir das políticas habitacionais foi estabelecido pela pesquisadora a partir da realidade local. O aprofundamento do processo de pesquisa entrelaçou o aparato teórico adotado com a coleta de dados empírica para a construção do objeto.

Com base nas referências conceituais e nas informações provenientes da

² Transdução desenvolve e constrói um objeto teórico, um objeto possível, a partir de informações sobre a realidade, assim como de uma questão levantada por esta realidade. Transdução é uma retroalimentação entre a estrutura conceitual utilizada e as observações empíricas. (LEFEVBRE, 1978, p.149, tradução nossa)

realidade, o método regressivo-progressivo traz para o primeiro plano da interpretação contradições entre passado e presente e ponderações sobre o possível futuro. Auxilia precisamente em conceituar o modo como o encadeamento de tempos históricos interfere no produto e meio de produção peculiar da prática social que é o espaço, como um conjunto de relações que, por sua vez, assegura que as relações sociais só tenham existência real “no e pelo espaço” (FREHSE, 2012)

De fato, a produção do espaço constitui um processo histórico relativo à reprodução (ampla) de relações capitalistas de produção pela mediação do: “concebido”, “percebido” e “vivido” (LEFEBVRE, 2006). Estes momentos estão vinculados à prática espacial que só se compreende decifrando o espaço.

Para o autor, o espaço concebido seriam as representações do espaço que tenderiam para aquilo que foi elaborado por profissionais. No concebido pode estar intrínseco o percebido e o vivido. O espaço percebido está vinculado à prática do espaço na realidade cotidiana, relacionando o tempo e a realidade urbana onde se entrelaçam, por exemplo, os percursos que ligam os lugares do trabalho, do lazer, da vida privada, etc. Para complementar a investigação da prática espacial, deve-se compreender o espaço vivido, que seriam os espaços de representação, que se expressam por imagens e símbolos que acompanham o espaço dos habitantes. Seria o espaço dominado e que a imaginação busca se apropriar e modificar.

Estes termos expressam elementos importantes para fins desta investigação e apreensão do concreto. Auxiliam na verificação de que forma se manifestam junto aos sujeitos que vivenciam a política habitacional como um elemento produtor do espaço local.

O método regressivo-progressivo busca captar a lógica na triplicidade destes termos nas dimensões investigativa e interpretativa. Assim, esse duplo papel vem à tona nas três etapas, nos três momentos dialéticos, ou seja: do concebido nas representações do espaço, do percebido na prática do espaço e do vivido nos espaços de representação (LEFEBVRE, 1991; 2006).

Para o tratamento das informações das análises dos depoimentos desta pesquisa com base na metodologia regressivo-progressiva, buscamos vincular as três etapas do método: o momento descritivo, o momento analítico-regressivo e o momento histórico-genético.

Em um primeiro momento, denominado descritivo, o foco está na observação do objeto e na descrição com criticidade, buscando apresentar as temporalidades, sem precisar com rigor o tempo de cada relação social. Nesta fase, discorre-se sobre a diversidade das relações sociais com base na observação amparada na experiência e no suporte teórico.

O pesquisador, com o apoio das técnicas escolhidas - questionários, entrevistas, observação - descreve o campo empiricamente definido. Assim, vai se desvelando a complexidade horizontal da realidade na descrição do visível. Compete ao pesquisador reconstituir, com base num olhar teoricamente informado, identificar e descrever o que se vê. A complexidade horizontal apresenta as diversidades espaciais das relações sociais (LEFEVBRE, 1978; MARTINS, 1996).

Portanto, para esta fase, utilizamos da coleta dos dados junto aos sujeitos da pesquisa por meio da observação sistemática, da tabulação das entrevistas semiestruturadas com os implementadores e os receptores do programa e de questionário aberto com os representantes das construtoras. Para amparar esta fase, também foram utilizados dados de documentos como o Plano Diretor Municipal e legislação pertinente ao uso e ocupação do solo. Todos estes dados se articularam ao método regressivo-progressivo para captar informações sobre a diversidade socioespacial do objeto de estudo.

O segundo momento é o analítico-regressivo e corresponde a uma “Análisis de la realidad escrita. Intento de fecharla exactamente (para no contentarse con una relación de ‘arcaísmos’. So sin fecha, sin comparación unos con otros)”³ (LEFEVBRE, 1978, p.68).

Nesta fase, a realidade é decomposta e o pesquisador deve datar as relações sociais. Ocorre um processo de regressão histórica, em que se faz necessário a definição precisa de uma data que será o marco temporal (MARTINS, 1996; FREHSE, 2012).

Busca-se alcançar nesta etapa a complexidade vertical da vida social, ou seja, identificar no tempo as relações sociais que se desdobram em espacialidades e temporalidades desencontradas e coexistentes. As duas complexidades, a

³ Análise da realidade escrita. Uma tentativa de data-la exatamente (para não contentar-se com uma relação de arcaísmos. Sem data, sem comparação um com os outros). (Lefebvre, 1978, p.68, tradução nossa)

horizontal e a vertical, se entrecruzam, atuando uma sobre a outra (LEFEVBRE, 1978).

Para fins deste estudo de construção do espaço urbano a partir de políticas habitacionais públicas no município de Ponta Grossa, foi definido o ano de 1952 como o marco temporal inicial para o processo regressivo na história, visto ser neste ano em que foi construído o primeiro conjunto habitacional com recursos públicos, via Companhia de Habitação em Ponta Grossa (SCHEFFER, 2003).

As relações vão apresentando as suas conexões que não são contemporâneas. Destacam-se elementos remanescentes de épocas específicas e que se reproduzem no presente.

O momento histórico-genético é o terceiro momento do método dialético de Lefebvre, fase também conhecida como regressivo-progressivo (ORTIGOZA, 2010) ou histórico-progressivo (FRESHSE, 2012). Neste momento, o pesquisador faz o reencontro com o presente de forma mais esclarecida, compreendida e explicada.

Segundo Lefebvre, seria o

Estudio de las modificaciones aportadas a la estructura en cuestión, una vez fechada, por el desarrollo ulterior (interno o externo) y por su subordinación a estructuras de conjunto. Intento de una clasificación genética de las formaciones y estructuras, en el marco del proceso de conjunto. Intento, por tanto, de regresar a lo actual precedentemente descrito para reencontrar lo presente, pero elucidado y comprendido: explicado (1978, p.68)⁴

Nesta fase final do método buscamos recuperar as temporalidades desencontradas e coexistentes, sem entendê-las como uma sucessão de etapas históricas. Devem-se apresentar as modificações que ocorreram, bem como as contradições emergentes, as rupturas, os conflitos, traçando as reflexões finais sobre o problema pesquisado. Martins (1996) afirma que ocorre uma volta à superfície fenomênica da realidade social, esclarecendo o percebido pelo concebido teoricamente e definindo as condições e possibilidades do vivido.

Este método foi elaborado por Lefebvre porque o autor considera que o presente não representa o real; é necessário fazer a regressão para esclarecer os

⁴ Estudo das modificações fornecidas pela estrutura em questão, uma vez datada, pelo desenvolvimento subsequente (interno e externo) e por sua subordinação as estruturas do conjunto. Uma tentativa de uma classificação genética das formações e estruturas no contexto do processo do conjunto. Uma tentativa, portanto, de regressar para o atual acima descrito para reencontrar o presente, mas elucidada e compreendido: explicado (Lefebvre, 1978, p.68, tradução nossa)

marcos de mudança em tempos históricos, bem como aquilo que não modificou.

Busca demonstrar que as contradições são históricas e vão além dos confrontos de interesses entre categorias sociais. As contradições apresentam os desencontros no tempo e, portanto, de possibilidades. A práxis, como um ato, traz em seu âmago a possibilidade da repetição, da mimese e da inovação. (MARTINS, 1996). Desse modo, identificar em termos regressivo-progressivo certo fenômeno permite entender as contradições históricas e também discernir as possibilidades futuras, nas quais a práxis presente é um campo fértil.

O potencial do método para desvendar empírica e teoricamente o objeto de pesquisa consiste em uma base de orientação teórico-metodológica, pois busca encontrar não somente a coexistência de relações sociais que tem datas diferenciadas, mas também as possibilidades de modificação do problema investigado. Foram estudadas as particularidades do presente a partir dos legados do passado, assim como se indicaram características futuras. O conhecimento foi sendo construído sob um rol de informações interligadas, onde o real existe num movimento ininterrupto que vincula passado, presente e futuro.

Durante o desenvolvimento da tese o método regressivo-progressivo foi evidenciado, porém é no quarto capítulo referente à pesquisa empírica no município de Ponta Grossa que o método é desenvolvido de forma sistemática. Em síntese, a definição teórico-metodológica deste estudo orientou tanto a pesquisa empírica quanto o desenvolvimento teórico e analítico, ficando a estrutura da tese organizada em três capítulos além desta introdução que abarca o aparato teórico metodológico condutor do escopo da pesquisa.

O capítulo intitulado “Construção do Espaço e Problemática Habitacional” apresenta concepções teóricas sobre a produção e reprodução do espaço, bem como a contextualização dos agentes sociais presentes a partir do eixo habitação na produção espacial urbana. Evidencia a problemática habitacional a partir de elementos conceituais como habitação e moradia, além da diferenciação expressa nas necessidades habitacionais. Este capítulo apresenta uma reflexão teórica que explicita a forma de abordagem do tema e se estende para os demais capítulos.

O capítulo denominado “Política habitacional como produtora do espaço local no contexto do federalismo brasileiro” abrange uma discussão sobre as políticas públicas inserida na configuração federativa brasileira. Retrata elementos do

federalismo pós Constituição Federal de 1988 a respeito das políticas habitacionais, estabelecendo como recorte o programa habitacional Minha Casa Minha Vida. São esclarecidas as características, os objetivos, as competências dos agentes envolvidos no programa, bem como os elementos constitutivos nacionais e internacionais que estiveram presentes em sua formulação.

No capítulo “Espaços (Re)configurados: o Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa”, é apresentada a pesquisa no município com base no método regressivo-progressivo de Henri Lefebvre. Neste capítulo, são expostos os três momentos do método: o descritivo, o analítico-genético e o histórico-progressivo, com foco na implementação do Programa Minha Casa Minha Vida durante o período de 2010 a 2014, buscando compreender fundamentos, processos e contradições sociais que justificam a configuração espacial urbana em Ponta Grossa. Aborda-se o contemporâneo, o remoto, as suas diferenças e suas conexões para elucidar a lógica da reprodutividade do sistema.

Na conclusão, reflete-se sobre os objetivos da pesquisa em suas conexões e resultados, destacando como as estratégias locais de implementação do Programa Minha Casa Minha Vida dialogam, alteram e/ou convergem no tocante à produção espacial.

2. CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO E A PROBLEMÁTICA HABITACIONAL

Este capítulo coloca em questão o espaço urbano como categoria indispensável do conhecimento e enquanto realidade concreta articulada ao movimento de reprodução da sociedade. Para tanto, discorre-se sobre as concepções de espaço, produção e reprodução espacial e o urbano para vários autores sob foco crítico, os quais apresentam certas similaridades ou complementariedades conceituais.

Parte-se da premissa de que a sociedade, para manter sua existência, o faz em determinado espaço, produzindo-se com especificidades históricas. Portanto, a concepção de espaço é fundamental para compreender as relações que o circundam, pois são determinadas pelo movimento da sociedade e de seu modo de produção.

Neste sentido, a concepção de espaço urbano como uma realidade relacional, expressa as ações de diferentes segmentos sociais, revelando o processo social e histórico como um complexo desigual e mutável devido à própria dinâmica social que será apresentada nas seções deste capítulo.

A habitação é um dos elementos presentes na construção do espaço urbano. No Brasil, as características deste componente se distinguem na concepção terminológica entre habitação e moradia, nas necessidades presentes no déficit e na inadequação habitacional.

É nesta direção que este capítulo foi construído, clarificando conceitos para fins de análise de uma realidade concreta.

2.1 SOBRE ESPAÇO, PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO ESPACIAL NO URBANO: CONCEPÇÕES E DISCUSSÕES TEÓRICAS

A definição do uso do espaço relaciona formas espaciais e relações sociais, as quais estão situadas em determinado contexto inserido num modo de produção específico. Portanto, o uso e a ocupação do solo são produzidos e reproduzidos historicamente e revelam a dinâmica e a interação de cada sociedade e seus diversos segmentos sociais.

A produção e reprodução do espaço são categorias fundamentais para conhecimento da realidade concreta, na medida em que apresentam o movimento de reprodução da sociedade (CARLOS, 2011; 2014; CORRÊA, 2014). O espaço é uma realidade prática que se estabelece no transcorrer da história da humanidade enquanto condição, meio e produto da reprodução social (CARLOS, 2014).

Sociedade e espaço estabelecem uma relação dialética em que um se realiza no outro e através do outro. Manifesta-se uma prática social que se realiza espacialmente, onde a sociedade se apodera do mundo enquanto apropriação do espaço – tempo determinado, necessário à sua reprodução num momento histórico definido (CARLOS, 2014).

Na lógica presente no movimento da sociedade, emergem dois processos: o de produção e o de reprodução. Esses, por sua vez, vinculam-se à concepção de espaço enquanto produto social e histórico.

Produção denota a criação de algo pelos homens e para os homens, na qual possa reconhecer sua própria trajetória de formação humana (LEFEBVRE, 2008).

Carlos (2014) também afirma que produção se vincula à produção do homem para ter condições de vida em sociedade e por esta é determinado. O termo construção utilizado neste trabalho de pesquisa insere-se na mesma lógica conceitual do termo produção; portanto, ambos serão utilizados de forma equivalente.

A produção e/ou construção contempla o processo de objetivação e subjetivação. O ser se objetiva através da produção de mercadorias, objetos em um modo histórico onde se configura a acumulação de riqueza no marco das relações sociais. A produção do espaço seria um meio de reprodução da vida social. A subjetivação considera que a produção do mundo da mercadoria expressa uma representação, um significado, ou seja, ao mesmo tempo em que o homem produz um mundo objetivo ele também se produz neste processo (CARLOS, 2014).

A produção da subjetividade do homem concomitante à construção do mundo objetivo transparece na medida em que homem e sociedade produzem as suas condições de existência, acarretando a produção de um espaço necessário à sua materialização e, ao formar uma consciência acerca do processo em curso, reproduzindo suas representações e significados. Portanto, subjetivação e objetivação estão em um processo dialético e indissociável.

A produção é uma ação primordial do ser humano circunscrita em cada momento do desenvolvimento histórico, ou seja, a produção tem um duplo modo ao se referir tanto ao próprio processo constitutivo do ser humano como também às suas particularidades nos momentos históricos (CARLOS, 2014).

O reproduzir constitui o movimento constante de transformação e admite a continuidade do processo, tornando-o diretamente relacionado à dinâmica da vida social. O ato de produzir admite sua reprodução como meio e condição para a realização de reprodução da sociedade. No capitalismo, este processo é orientado pelas necessidades de expansão do capital. Remete, portanto, à dinâmica da acumulação, fonte de contradições e conflitos reproduzidos no espaço e a partir dele. A reprodução se concretizaria, segundo Lefebvre (2006), num espaço concreto, condição fundamental à acumulação ampliada do capital de forma assegurada pelo Estado.

Lefebvre (2013) discute sobre o termo “produção do espaço”, relacionando o espaço à reprodução das relações capitalistas em todas as suas manifestações de conflitos e contradições. O termo reprodução é trabalhado como eixo analítico, pois

é um processo complexo que desarticula, altera e aumenta as contradições, dissimulando os reais conflitos da realidade.

O espaço enquanto produto, por interação ou retroação, intervém na própria produção, ou seja, interfere na organização do trabalho produtivo, nos transportes, no fluxo das matérias-primas e das energias, nas redes de distribuição dos produtos. À sua maneira, produtivo e produtor, o espaço entra nas relações de produção e nas forças produtivas atuantes (LEFEBVRE, 2013).

Assim, a forma espacial reflete e se transforma num fator social pelos valores designados aos espaços, que vão se moldando às necessidades de produção, circulação, consumo e informação de cada momento histórico.

Apesar da relação intrínseca entre espaço e capital, ressalta-se que a produção do espaço é anterior ao modo de produção capitalista, tendo sua origem a partir da interação homem-natureza. Carlos (2011; 2014) salienta que, com a fixação territorial do povo nômade, se passa a gerar suas condições de existência, ocasionando a produção de um espaço à sua materialização, sendo, assim, a constituição do local como condição, meio e produto da reprodução da espécie enquanto indivíduo e sociedade. A história do espaço, portanto, está ligada ao momento em que os nômades passaram a se reproduzir e se fixaram no solo, produzindo e transformando a natureza em algo que lhes é útil. Para a autora, o processo de produção do espaço está voltado à reprodução da sociedade e tem como pressuposto a natureza, que envolve um conjunto de elementos fundamentados na atividade humana produtora, transformadora, bem como na disposição, nos acasos, determinações e conhecimentos. Todos são elementos voltados à reprodução da sociedade.

Por conseguinte, um aspecto fundamental para clarificar a espacialização do ser humano no transcorrer histórico foi a forma como este é mediado por modos de apropriação que definem por quem e de que forma estes espaços serão utilizados. Na modernidade do modo de produção capitalista, as formas de apropriação estão fundamentadas pela propriedade privada e pelo processo de valorização em busca do lucro. O espaço tornou-se produto vinculado ao valor de uso e de troca, o que supõe o processo de valorização como momento da reprodução contínua do capital, sob a lógica da propriedade privada.

O tempo é um elemento fundamental para análise da produção e reprodução

espacial (LEFEBVRE, 2008). Tem propriedades que se vinculam ao espaço, pois é também uma mercadoria que se vende e se compra. Neste sentido, um consumidor, ao adquirir alguns “*lócus*”, não adquire só um espaço povoado ou não, dotado de prestígio e hierarquia social. Ele também adquire uma distância, que não apenas vincula a habitação aos lugares, mas também adquire um emprego de tempo, com práticas correspondentes.

Existem duas categorias inseparáveis: tempo e espaço, e nelas estão expressos os conteúdos do processo de reprodução social. Portanto, o espaço possui uma perspectiva histórica e aparece no seu movimento de produção e reprodução enquanto materialização das relações sociais (CARLOS, 2011; 2014).

A relação entre espaço e tempo se expressa por meio da ação humana no cotidiano através da prática socioespacial no plano da reprodução das relações sociais.

Outros autores que discutem a concepção de espaço propõem elementos significativos que complementam as discussões dos autores até então apresentados.

O espaço seria a combinação entre forma, estrutura e função. É a partir do movimento dialético da sociedade que se modificam as formas e funções, fazendo com que os lugares se modifiquem no transcorrer do tempo em consonância com cada sociedade. Deste modo, o espaço é produzido no e pelo movimento da totalidade social onde se agrupam ação humana e materialidade. O espaço não seria nem uma “coisa”, nem um “sistema de coisas”; seria uma realidade relacional entre a natureza e a sociedade, mediatizadas pelo trabalho (SANTOS 1991; 1997).

O termo “coisa” para Santos se refere aos objetos, à materialidade, aos produtos da ação humana como um processo social conduzido pelo trabalho que produz os objetos, os produtos. Os sistemas de objetos e os sistemas de ações humanas se influenciam mutuamente e a interação de ambos compreende o espaço.

Santos (2008) atualizou o conceito de espaço, mantendo alguns elementos e incorporando outros, haja visto o fenômeno da globalização, que alia a tecnologia ao espaço e este passa a ter uma dimensão global. O espaço apresenta aspectos de horizontalidade e verticalidade. As horizontalidades seriam o domínio de um cotidiano territorialmente compartilhado, um conjunto de lugares adjacentes. As

verticalidades são pontos separados um dos outros, mas que asseguram o funcionamento global da sociedade e da economia.

Com a expansão da globalização, eleva-se a tensão entre horizontalidade e verticalidade e, conseqüentemente, entre globalidade e localidade, ou seja, entre o mundo e o lugar. Inúmeras vezes as ações e decisões tomadas em um lugar provêm de ordens controladas à distância que estão a serviço dos atores hegemônicos e que estabelecem uma hierarquia entre os lugares. Esta discussão evidencia o debate sobre os espaços global e local, pois considera que não é mais possível pensar o conceito de espaço sem considerar o processo de globalização e o período técnico-científico-informacional permeando as escalas global, nacional, regional e local (SANTOS, 1996; 2008).

A escala se distingue como uma dimensão espacial onde a ação humana se concretiza. Caracteriza-se por tamanho (econômico); cartografia; conceitos, em que relacionam o objeto de pesquisa à sua representação cartográfica; e área de abrangência ou espacial, onde se incluem as dimensões local, regional, nacional e global (CORRÊA, 2014).

A escala espacial, utilizada para fins deste estudo, relaciona as práticas provenientes da ação humana ao âmbito espacial, que se encontram em interdependência, embora possam ser mais restritas ou mais extensas. Na escala espacial ressaltam-se aspectos da realidade onde os agentes sociais da produção do espaço manifestam suas práticas espaciais.

Gottdiener (2010) utiliza o conceito de escala em seus estudos sobre a produção social do espaço urbano, considerando relevantes as transformações sociais e culturais na relação com o espaço em uma perspectiva de vida cotidiana e escala local. Tem similaridade com Santos (2008) quando discute sobre a relação global - nacional com o local, pois analisa que as cidades são mantidas e fomentadas por processos nacionais ou globais de industrialização avançada. Evidencia que os agentes relacionados às finanças, ao governo e aos negócios direcionam-se para o espaço na perspectiva de alterá-lo conforme seus interesses.

A construção do espaço urbano deve ser analisada congregando a dimensão social. O espaço abrange e é abrangido pelas relações sociais, tendo no urbano uma representação mental historicamente construída e a cidade como a manifestação concreta desta representação (GOTTDIENER, 2010).

O conceito de espaço que dá prioridade ao tempo e à história pode ser criticado quando as relações espaciais e o desenvolvimento do capitalismo, as desigualdades, a evolução e as funções do Estado, o imperialismo e a urbanização são problematizadas, sendo importante analisar as interações entre espaço e tempo sem privilegiar um ou outro (HARVEY, 2006).

Gottdiener (2010) considera que nesta ideia haveria uma excessiva ênfase a fatores econômicos e o foco da investigação sobre o espaço urbano deveria ser voltado também para elementos culturais, na perspectiva da vida cotidiana em escala local.

Villaça (1998) também se posiciona no estudo sobre o espaço urbano a partir da escala. Discorre sobre a escala metropolitana, considerando a existência de uma força que pressiona a estruturação do espaço intraurbano e que teria origem na luta de classes pela apropriação diferenciada do espaço construído e de suas vantagens e desvantagens locacionais, ocasionando uma segregação espacial.

As terminologias “espaço urbano” e “espaço intraurbano” são distintos. O primeiro refere-se a várias escalas, entre as quais a regional, onde ocorre a estruturação da região por vários fatores, como o deslocamento das informações, do capital e das mercadorias. Espaço intraurbano se estrutura principalmente pelas condições de seres humanos como portadores e consumidores da força de trabalho.

O modo capitalista influencia e se reflete na construção espacial, definindo como as partes que compõem o espaço urbano se conectam ou não entre si. Tal conexão se organiza em torno das movimentações capitalistas, por meio dos instrumentos de circulação de mercadorias, investimentos e de sua reprodução ideológica. Portanto, o espaço urbano expressa e reflete uma sociedade de classes. “Estas relações espaciais são de natureza social, tendo como matriz a própria sociedade de classes e seus processos” (CORRÊA, 2000, p.8).

O espaço expõe no conteúdo de suas formas as mesmas contradições que o produziram, as quais são também condições de reprodução das relações sociais. A categoria trabalho e produção irá se refletir sobre o conceito de produção do espaço. O espaço seria a materialidade e a mediação entre sistemas de produção, de controle e reprodução do trabalho em sua dimensão técnica e material (SANTOS 1997; GODOY, 2004).

A concepção espacial reveste-se de significado quando considera espaço

como uma mercadoria consequente de sua produção. Carlos (2014) evidencia que, no modo capitalista, a produção amplia-se social e espacialmente, promovendo a lógica capitalista do valor de uso e de troca. Esta lógica gera uma contradição que fundamenta a produção do espaço. Assim, a produção como criação vinculada à totalidade da sociedade é realizada socialmente, mas a apropriação é privada; portanto é mediada pelo mercado e seus agentes sociais que nela interferem.

As concepções de urbano e urbanização abrangem o conhecimento de seu processo social. Para Castells (2000), deve-se considerar o processo de organização e desenvolvimento, ou seja, compreender a relação entre forças produtivas, classes sociais e formas culturais que se expressam na produção espacial.

A urbanização é um conceito mais abrangente que concentração espacial de uma população dentro de certos limites de dimensão e densidade, bem como vai além de uma difusão do sistema de valores, atitudes e comportamentos denominados cultura urbana. Existe uma ligação entre estas duas delimitações - concentração espacial e sistema de valores-, podendo ser esta uma forma de se entender o urbano. Todavia, o conceito também não se esgota nesta junção de definições (CASTELLS, 2000).

Outro aspecto questionável é a vinculação direta entre industrialização e urbanização. É necessário captar a particularidade de cada experiência concreta do fenômeno da urbanização nas diferentes realidades sociais. Quanto à industrialização e à urbanização, são processos relacionados, mas nem toda urbanização surge pela industrialização, visto que, em certas sociedades, a urbanização é anterior à industrialização. Ocorre que esta última, ao buscar elementos importantes para o seu funcionamento como mão de obra, matéria prima, transporte e locais propícios para a sua instalação, acaba fomentando a urbanização (CASTELLS, 2000).

Para Lefebvre (1999), os processos de industrialização e urbanização ocorrem de forma dialética, sendo que a problemática urbana não pode ser considerada um subproduto da industrialização. Define uma linha condutora que passa sucessivamente por formas urbanas, lançando-se sobre a sociedade urbana, a qual seria um momento que incorpora as antigas formas citadinas provenientes de transformações descontínuas.

A urbanização é um processo social e historicamente construído e a cidade a forma espacial dele resultante. Tem como uma de suas características mais marcantes, a sua diversidade complexa, formada por diferentes padrões culturais, classes sociais, religiões, formas arquitetônicas e todas as formas de convivência, entre tantas outras diversidades, as quais imprimem a dinâmica do fenômeno da urbanização.

Destaca Lefebvre (1999) que o urbano enquanto forma e realidade apresenta contradições e conflitos paralelamente à sua possibilidade de enfrentamento e confrontações, ou seja, uma unidade de contradições.

Existe um modo de ser urbano onde o capital é influenciado pela transição das características urbanas e, portanto, seria majoritário, visto ser o capital o grande influenciador (MONTE-MÓR, 2006). Dessa maneira, este autor não trabalha com o termo cultura urbana, como Castells (2000), mas tem similaridade ao dizer que os sujeitos apresentam um modo de ser urbano.

As cidades são moldadas de acordo com a lógica do capital, gerando modificações sobre as áreas rurais. Campo e cidade são elementos socioespaciais que se inter-relacionam, mas o modo urbano tem preeminência, já que o campo produz e se relaciona intensivamente com as cidades. Monte-Mór (2006) insere o termo “urbanização extensiva”, onde discute a ampliação do tecido urbano, isto é, as cidades crescem socioespacial e virtualmente num modo urbano; portanto o urbano está se difundido e absorvendo o rural.

A aparente separação entre o urbano e o rural oculta uma relação de mútua dependência e de articulação entre produção, consumo e estilos de vida. Urbano e rural são dimensões associadas do mesmo fenômeno societário, interligados e mutuamente determinantes (CASTELLS, 2000; MONTE-MÓR, 2006).

Neste sentido, urbano é também um modo de pensar e agir. Neste sentido, uma pessoa pode morar num território rural, mas ter hábitos urbanos, isto é, pensar e agir com características urbanas. Da mesma forma, seu trabalho pode ser conduzido pela lógica urbana, de modo que o urbano extrapola limites pré-determinados de território.

Analisando a relação entre urbano e rural, pode-se conceber a sociedade num movimento histórico, sendo sua base o desenvolvimento das forças produtivas que refletem relações do homem com a natureza, do homem com o homem e deste

com os meios de produção.

Sintetizando a discussão sobre a concepção de espaço, considera-se que engloba formas em consonância com o mental, o cultural, o social e o histórico. A produção e a reprodução do espaço reúnem estes aspectos da e na prática, coordenando-os.

Nisto se expressa um processo complexo, próprio de cada sociedade, de desvendamento de espaços novos ou desconhecidos, de produção espacial e criação de obras (LEFEBVRE, 2006). Esta junção dos elementos ocorre de forma evolutiva e simultânea, onde se produz e reproduz o modo de produção.

2.2 AGENTES DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO

A produção espacial realiza-se no cotidiano das pessoas e se expressa na forma de ocupação e/ou utilização de determinado lugar num momento específico (CARLOS, 2001). Esta forma de ocupação e utilização apresenta ações e estratégias empreendidas pelos agentes e sujeitos produtores do espaço urbano, onde se destacam as principais estratégias por eles utilizadas na configuração do espaço urbano.

O conhecimento sobre produção do espaço traz à tona os elementos que integram o processo produtivo, como os agentes sociais da produção e os objetivos que orientam essa produção numa determinada sociedade. O espaço seria um instrumental, ou seja, um meio pelo qual se desenvolvem estratégias, de acordo com os diversos interesses de agentes sociais envolvidos em sua produção.

A produção do espaço perpassa esta diversidade de interesses de agentes que estão inseridos na temporalidade e na espacialidade, definindo lógicas de formação socioespacial. Alguns autores, como Lefebvre (2008), Corrêa (2000; 2014) e Harvey (1980) buscaram elucidar estes agentes.

Lefebvre (2008) define como produtores do espaço os arquitetos, os urbanistas, os planejadores, os banqueiros, os promotores imobiliários, as autoridades políticas e administrativas, os trabalhadores da construção e os usuários. Embora todos operem no modo de produção existente, o autor ainda

destaca o capitalismo financeiro, que compreende riquezas imobiliárias e fundiárias, devido à incorporação da construção no circuito industrial, bancário e financeiro. Também evidencia o setor imobiliário como uma área relevante para movimentar o circuito produção-consumo em épocas de recessão. .

Harvey (1980) destaca que existem inúmeros e diversos atores no mercado da produção do espaço e cada um destes tem um modo distinto de determinar o valor de uso e de troca da moradia, do solo urbano e de suas benfeitorias. O autor enfatiza os atores envolvidos no mercado da moradia, a exemplo dos usuários, que consomem vários aspectos da habitação, se relacionando com o valor de uso. Contudo, também podem ser considerados o valor de troca e seus agentes, ou seja, os corretores de imóveis que operam no mercado para obtenção do valor de troca, os proprietários que operam com o objetivo de valor de troca através de aluguéis ou de estratégias para aumentar o valor de suas posses, os incorporadores e a indústria da construção civil, com a finalidade de gerar valor de uso para outros e se beneficiar com o valor de troca para si. Incluídas neste processo estão, ainda, as instituições financeiras, que por meio de financiamentos de oportunidades estão interessadas em obter valores de troca. Como último ator, o autor aponta as instituições governamentais, que realizam inúmeras funções, como a provisão de moradias, o auxílio a instituições financeiras e incorporadores e a regulamentação do mercado por meio dos planejamentos e legislações referentes a zoneamento.

A sistematização definida por Corrêa (2000; 2014) expressa como agentes os detentores dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos, os quais possuem estratégias e práticas distintas ou semelhantes que se refletem sobre as práticas espaciais.

No grupo dos detentores dos meios de produção estão incluídos os grandes proprietários industriais e as grandes empresas comerciais, grandes consumidores de espaço, pois precisam de áreas estrategicamente localizadas para atender aos seus interesses.

Os proprietários fundiários seriam os que buscam atuar com a finalidade de obter a maior renda fundiária de suas propriedades e, assim, conseguir maior rentabilidade financeira. Utilizam como estratégia a retenção de suas terras para aguardar melhorias na localidade, através da ampliação de infraestrutura ou instalação de novas empresas ou programas habitacionais, pois desta forma

conseguem maior valorização dos imóveis retidos. Portanto, seus interesses recaem mais sobre o valor de troca do que sobre o valor de uso da terra.

Os promotores imobiliários podem ser formados por diversos agentes, como as imobiliárias, os proprietários construtores, os grandes bancos e também o Estado. Realizam de forma parcial ou integral as operações de incorporação, financiamento, estudo técnico, construção ou produção física do imóvel, e comercialização ou transformação do capital-mercadoria em capital- dinheiro, acrescido de lucro. Para muitos destes promotores, o interesse maior é produzir para a demanda solvável e não construir imóveis populares, pois a capacidade de acesso à compra é baixa para estas classes, repassando a função de promoção do acesso à moradia ao Estado. Esta estratégia acarreta um rebatimento na espacialização, pois a ação dos promotores está relacionada ao preço da terra. A atuação espacial dos promotores se faz de modo desigual, criando e reforçando a segregação residencial que caracteriza a cidade capitalista. Na medida em que se produzem conjuntos habitacionais populares, a segregação é reafirmada (CORRÊA, 2000).

O Estado, também opera na organização espacial da cidade, pois tem múltiplos papéis na regulação sobre uso e ocupação do solo urbano (CORRÊA, 2000; 2014). Isto ocorre devido ao Estado configurar um campo onde diferentes interesses e conflitos se enfrentam. Entre as funções estatais, destacam-se o estabelecimento de marcos jurídicos por meio de leis e normas vinculadas à produção e uso do solo, como as normas de zoneamento, do código de obras; e a taxação e controle do mercado fundiário. Quando a taxação ocorre de forma espacialmente diferenciada, há reflexo sobre a diferenciação socioespacial do espaço urbano. O controle do mercado fundiário, por sua vez, quando o Estado retém terras públicas que poderão ser permutadas com outros agentes sociais. Cabe ao Estado, ainda, investir em produção de imóveis residenciais para determinados grupos sociais, colocando-o como um promotor imobiliário; atuar como produtor industrial quando interfere na implantação de unidades fabris e nos processos decorrentes da implantação de infraestrutura e dos meios de produção, como a instalação de empreendimentos habitacionais próximos à localidade fabril, ou seja, criando uma divisão territorial vinculada ao trabalho.

O Estado é um agente ativo, podendo ser incluído em todas as categorias,

como a de promotor imobiliário, fundiário e industrial, pois em vários setores atua nas estatais como empresário do setor privado. Dessa forma, é um agente modelador do espaço urbano capitalista.

Como último agente social estão os grupos sociais excluídos, as pessoas que não possuem capacidade de adquirir seu imóvel por meios próprios e, assim, necessitam recorrer aos programas habitacionais públicos ou privados para satisfazer à sua necessidade. Quando atendidas por tais programas, pressupõe-se uma vinculação a um agente sem, no entanto, transformá-los em modeladores do espaço urbano (CORRÊA, 2000).

Tornam-se produtores de seu próprio espaço somente quando constroem suas casas em assentamentos precários decorrentes de ocupações irregulares. Esta produção é considerada uma forma de resistência e de estratégia de sobrevivência às adversidades impostas a estes grupos buscam o direito à cidade.

Todos estes agentes exercem pressão uns sobre os outros, com a finalidade de atingir seus interesses, embora todos constituem elementos que irão modificar o espaço urbano.

Estes agentes modeladores do espaço urbano definidos por Lefebvre, Harvey e Corrêa se complementam, sendo que a ação destes grupos distintos está vinculada a um “processo de produção, circulação e consumo de riquezas no interior de uma sociedade que se caracteriza por ser social e espacialmente diferenciada” (CORRÊA, 2014, p.46).

Com base nos interesses e ações dos diversos agentes, o espaço ganha materialidade, de modo que as estratégias e práticas espaciais podem diferir ou se assemelhar. A terra urbana, por exemplo, pode ser objeto de interesse de diversos agentes; porém, as práticas espaciais se refletirão sobre o espaço produzido.

No contexto capitalista, a produção e reprodução do espaço urbano pelos agentes sociais estão vinculadas às necessidades deste modo de produção. Carlos (2011) destaca a necessidade de se compreender os diversos níveis de realidade sobre a produção do espaço, como o econômico, o político e o social; e as escalas que os interpenetram: o espaço mundial, o lugar e a metrópole como mediação entre o local e o global.

No nível econômico, o espaço se apresenta como componente produtivo que permite a reprodução do capital em seu processo de mundialização. No âmbito

político, o espaço se apresenta enquanto produto das estratégias políticas, visando à dominação. A esfera social, por sua vez, é aquela em que as estratégias econômicas e políticas entram em conflito com as necessidades de reprodução da vida, gerando tensões que se revelam na luta pela retomada do espaço que permite a apropriação e o uso para a reprodução social (CARLOS, 2011).

Estes níveis elencados pela autora expressam as necessidades e interesses capitalistas, os quais são conduzidos pelos agentes que promovem a produção e a reprodução espacial, bem como esclarecem como o espaço se torna o principal elemento que orienta a reprodução do capital.

Nesse contexto, a terra urbana e a propriedade privada estão na condição de mercadoria em contínuo processo de valorização, com a finalidade de engrandecer as frações do capital em detrimento das necessidades da realização da vida humana.

A propriedade privada enquanto mercadoria vinculada a taxas de lucro gera concomitantemente desigualdade, alienação e injustiça. Harvey (2003) apresenta uma postura de oposição à acumulação sem fim do capital e à concepção de direito nela incorporado. Discute que uma forma diferente de direito deve ser refletida.

The right to the city is not merely a right of access to what already exists, but a right to change it after our heart's desire. We need to be sure we can live with our own creations (a problem for every planner, architect and utopian thinker). But the right to remake ourselves by creating a qualitatively different kind of urban sociality is one of the most precious of all human rights. The sheer pace and chaotic forms of urbanization throughout the world have made it hard to reflect on the nature of this task. (HARVEY, 2003, p. 939)⁵

O autor discute a necessidade de se refletir e definir direitos, como o direito à cidade, não apenas como um direito de acesso aos recursos, mas que possa ser um direito ativo para tornar a cidade diferente, para moldá-la de acordo com uma sociedade mais inclusiva e com diferentes práticas políticas e econômicas. Portanto, um direito incluyente e que vai além do que os especuladores imobiliários, Estado e planejadores definem pelo viés técnico e com interesses financeiros.

⁵ O direito à cidade não é apenas um direito de acesso ao que já existe, mas o direito de alterá-la após o desejo do nosso coração. Precisamos ter certeza de que podemos viver com nossas próprias criações (um problema para cada planejador, arquiteto e pensador utópico). Mas o direito de refazer-nos através da criação de um tipo qualitativamente diferente de sociabilidade urbana é um dos mais preciosos de todos os direitos humanos. O ritmo puro e formas caóticas de urbanização em todo o mundo tornaram mais difícil refletir sobre a natureza desta tarefa. (Harvey, 2003, p. 939, tradução nossa)

Lefebvre (2008) também defende a necessidade do direito à cidade como um movimento que busca enfrentar e extrapolar os descompassos do real e ir em relação ao possível. Considera que excluir grupos, indivíduos e classes da discussão do urbano significa excluí-los da sociedade, gerando organizações discriminatórias e segregadoras.

O direito à cidade seria uma reapropriação do tempo-espaço, aplicando um conhecimento que não se define como “ciência do espaço”, mas como uma produção do espaço pelo viés do cotidiano.

A construção do espaço por meio dos agentes que o operam e modelam também representa a possibilidade do exercício da cidadania, visto que esta considera uma participação ativa sobre e no espaço, pois é neste que se expressam as interações sociais como as relações de vizinhança, solidariedade e também as relações de poder.

2.3 A HABITAÇÃO COMO FATOR DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO

O espaço urbano é socialmente construído (LEFEVBRE 2001; 2006; 2008; CARLOS, 2014; VILLAÇA, 2001), mas é também e sobretudo o espaço da realização do capital, uma vez que no modo de produção capitalista e na sociedade tem assumido uma espécie de realidade própria no mesmo processo global que a mercadoria, o dinheiro e o capital.

Destaca Lefebvre (2008) que o espaço urbano e a habitação estão em simbiose, pois são objetos de interesse generalizado que encontram uma unidade no Estado, com predominância deste ou daquele interesse.

O espaço urbano é produto do trabalho (VILLAÇA, 1997; SANTOS, 1991; 1997; GODOY, 2004). No que se refere à divisão do trabalho daqueles que intervêm no espaço, como os promotores imobiliários, os profissionais idealizadores dos projetos arquitetônicos e de engenharia, os empreendedores públicos ou privados, busca-se uma articulação em prol da unificação de interesses.

Desse modo, os empreendimentos habitacionais com recursos públicos vão sendo implementados para satisfazer à necessidade de moradia e dos setores construtivos. Por outro lado, geram impactos espacialmente, alterando toda forma natural antes existente. Lefebvre considera que o espaço natural (físico) vem sendo moldado. É o ponto de origem e a base do processo social de produção do espaço,

mas não desaparece, pois continua como pano de fundo das alterações que ocorreram. "... persiste como camada ou sedimento do espaço histórico, suporte de espaços de representação" (LEFEBVRE, 2006, p.47).

O crescimento das cidades altera os cenários, com as construções e com todas as redes de serviços urbanos que se fazem necessárias à implantação das unidades habitacionais. Carecem de equipamentos sociais, tais como áreas de lazer, escolas, acesso à saúde, bem como linhas de circulação que conectam a outras áreas que atendam às suas necessidades de trabalho, consumo, entre outras. Além disso, modifica os cenários, na medida em que os empreendimentos habitacionais necessitam de interlocução interna e com outros espaços, ou seja, de mobilidade.

O papel fundamental do Estado na implementação de políticas sociais que possam tornar efetivo o direito social e fundamental à moradia se expressa através de programas vinculados à política social de habitação.

Os programas habitacionais devem ser construídos em consonância com os ditames da legislação federal, estadual e municipal, ou seja, conforme o previsto no planejamento urbano, o qual se ampara num leque de mecanismos e instrumentos que conduzem à sua operacionalização. A proposta da cidade é sintetizada no plano urbanístico, prevendo os resultados que se pretende alcançar, as ações propostas e os instrumentos que serão utilizados.

Os instrumentos urbanísticos são ferramentas legais para o Estado interceder no espaço, tanto na sua produção como na reprodução, regulando-o e direcionando-o. No Brasil, os instrumentos urbanísticos municipais possuem parâmetros advindos da política urbana e do Estatuto da Cidade, que através de suas diretrizes conduzem à elaboração de tais parâmetros.

Para definir a localização de construção destes empreendimentos, vários agentes sociais operam, em um contexto de diversidade de interesses e definição de lógicas de ocupação socioespacial. A atuação destes agentes sociais é complexa, resultando da dinâmica da acumulação de capital e das necessidades que se alteram na reprodução das relações de produção (CORRÊA, 2000).

Nesse sentido, os empreendimentos habitacionais são resultado de um processo de produção do espaço que articula diversos agentes interessados em valorizar seu capital no processo produtivo.

Para a escolha da localização e definição do projeto dos empreendimentos,

os agentes envolvidos devem se pautar em marcos legislativo, como o plano diretor e leis correlatas, como a lei de zoneamento. Esta última, como instrumento de planejamento urbano, define as áreas propícias para as zonas comerciais, industriais, residenciais, de proteção ambiental, os vazios urbanos, as zonas especiais de interesse social – ZEIS, entre outras, ordenando a ocupação do solo, separando usos, níveis de circulação, tipologias de edifícios, padrões de ocupação, etc. (MARICATO, 2008a). A definição de ZEIS tem por propósito garantir a função social da propriedade ao determinar o uso voltado à população de baixa renda e garantir para a política habitacional local terrenos favoráveis para a produção de novas habitações de interesse social.

O zoneamento pode colaborar para expandir o mercado habitacional, baratear o custo da moradia, evitar a segregação, entre outros fatores que ampliam o direito à cidade. Por outro lado, pode propiciar o efeito contrário, gerando uma cidade regulada para determinados grupos de interesses. Desse modo, os instrumentos urbanísticos controlam a distribuição das áreas urbanas, o que resulta em diferentes configurações espaciais. É parte das disputas de poder, pois se vincula a agentes que se apropriam do espaço para geri-lo e para explorá-lo nos diversos momentos históricos.

Assim, os instrumentos urbanísticos constituem uma política do espaço e, portanto, são políticos. Lefebvre (2008) afirma que o “espaço é político” e ainda complementa defendendo que o espaço é ideológico e estratégico e questiona o motivo pelo qual assim se constitui, tendo em vista que é também produto social, ou seja, relaciona a produção de coisas e do espaço às relações sociais que a constituem, e justamente nestas relações estão os agentes e seus interesses.

Outra característica que determina a produção espacial direcionada para a localização do empreendimento é a renda da terra, o que demonstra porque terrenos com dimensões similares possuem preços diferentes dependendo da localização geográfica e de outros fatores que podem agregar ou depreciar o valor de um imóvel. Entre os fatores está a proximidade com a rede de infraestrutura, maior acesso à malha urbana, a existência de equipamentos de consumo coletivo, a vizinhança com determinados grupos sociais, entre outros.

Construir moradia demanda terra e não pode ser terra nua, precisa de terra urbanizada (MARICATO, 2008a); portanto, é necessário investimento. A localização

da área dos empreendimentos habitacionais é um fator crucial, pois irá gerar renda para proprietários fundiários e imobiliários envolvidos, bem como impactar no preço final do imóvel.

Estes elementos normativos e de renda da terra irão definir a escolha da área e o público alvo para quem o empreendedor irá construir. Destaca-se que, se a demanda por espaços para construção aumenta, os preços tendem a subir diante dos mais bem localizados para o propósito-fim.

A implantação dos empreendimentos altera o perfil socioespacial das cidades, além de amplificar o crescimento para áreas até então não ocupadas por moradias, pois a definição do público alvo acaba por definir a lógica da produção espacial urbana, gerando espaços com características socioeconômicas semelhantes e suscitando espaços de segregação socioespacial urbana (CORRÊA, 2000). Assim, a implantação de programas habitacionais que atendem a certas demandas, possuindo como um dos principais critérios a renda salarial, irá acarretar um perfil semelhante de usuários no que se refere ao poder aquisitivo, criando-se bairros padronizados, tanto populares quanto elitizados. Isto define uma lógica imobiliária relacionada à oferta e demanda em consonância com os agentes que operam e moldam o espaço.

Uma das formas da cidade expressar a segregação está na distribuição das moradias no espaço urbano, gerando diversidades de padrões sociais, econômicos, culturais, ou seja, um determinado espaço urbano pode ser identificado quando está padronizado pelas características das residências e da população residente. É também neste espaço que desigualdades sociais são manifestas, a presença ou carência dos recursos comunitários se faz notar, a qualidade dos serviços apresenta-se desigual.

A segregação socioespacial é a concentração de camadas sociais em determinada parcela do espaço urbano. A segregação urbana é "... a tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre elas, sendo esta disparidade compreendida não só em termos de diferença, como também de hierarquia" (CASTELLS, 2000, p.250).

Esta característica evidencia a divisão da sociedade em grupos distintos e o espaço como resultado das diferentes apropriações, o que demonstra o acesso diferenciado à propriedade do solo na sociedade (SCHIMIDT, 2009).

A implantação de programas habitacionais estatais para baixa renda pode ser compreendida como uma forma de segregação imposta, definida como uma forma dos mais pobres ocuparem o espaço urbano (CORRÊA, 2000), pois, ao atender a certas demandas com características semelhantes, conforme critérios socioeconômicos preestabelecidos direcionam e induzem este público para vilas socialmente homogêneas.

As formas espaciais geradas pela política pública de habitação são socialmente produzidas por agentes concretos, os quais irão definir as formas com as quais a população irá coexistir. Neste sentido, a política habitacional estatal destinada às pessoas de baixa renda corrobora com a lógica urbanística capitalista de reprodução das relações sociais de produção (LEFEBVRE, 2008).

A compreensão do espaço urbano como condição, meio e produto da reprodução social (CARLOS, 2014) que expressa uma diferenciação social e, espacialmente pelo viés habitacional, traz uma reflexão sobre a terminologia relacionada a moradia e habitação. Estão anunciadas em marcos legais nos âmbitos nacional e internacional, possuem diferenciação semântica, mas, muitas vezes, são usadas como sinônimos e, desta maneira, torna-se oportuno realizar esta discussão no próximo item.

2.3.1 Habitação ou moradia: uma discussão sobre concepções e necessidades

A cidade na forma espacial resultante do processo de urbanização tem como características mais marcantes a diversidade, a desigualdade socioespacial e o fato de ser tanto polo das decisões políticas como também *lócus* de difusão do urbano.

Lefebvre (1999; 2008) diferencia a cidade do urbano. A cidade é um objeto concreto, passível de ação, ou seja, é o espaço vivido. O urbano é um fenômeno, portanto, dinâmico e mutável, ultrapassando os limites da cidade. Enfatiza que cada sociedade produz um espaço: o seu.

A cidade como prática social moldou e se apropriou do seu próprio espaço e é nele que emergem as características locais. A dinâmica social urbana se expressa nas diferentes formas da estruturação socioespacial, onde se necessita de toda uma infraestrutura para satisfazer às necessidades humanas, como alimentação, transporte, moradia, saúde, educação, trabalho, lazer, segurança, entre outras.

O espaço urbano, para atender a todas estas necessidades, precisa de várias

estruturas e normativas para planejar e regular o desenvolvimento. Isto perpassa características de ordem comercial, industrial, residencial, institucional e ambiental, que incidem sobre o processo de produção, circulação e consumo de uma sociedade social e espacialmente diferenciada (CORRÊA, 2014; 2000).

Estes elementos tangem o direito à cidade, que é coletivo. No Brasil, um instrumento legal que concebe o direito à cidade é a Lei nº. 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamenta o artigo 182, referente à política urbana da Constituição Federal de 1988 e que institui o Estatuto da Cidade, estabelecendo como diretriz a:

garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como 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." (BRASIL, 2001, art. 2º, grifo nosso).

Tal diretriz expressa fundamentos do direito à cidade, bem como elementos a respeito da moradia, conceito que se distingue da habitação. Muitas vezes estes termos são tratados como unívocos, mas habitação refere-se à parte física do imóvel, ou seja, à edificação para fins de moradia e proteção do ser humano. Seria o *habitat* de caráter habitual ou provisório (STEFANIAK, 2010; 2015). A habitação pode extrapolar o imóvel; também está vinculada à rua, ao comércio, à creche, ao transporte, à infraestrutura. Desse modo, abarca como as pessoas teriam sanado a sua necessidade de forma concreta e objetiva.

A moradia supera este conceito, pois não somente engloba a habitação e toda a rede de serviços necessários, mas também traz elementos da subjetividade. Trata-se de espaço de relações entre os que moram juntos, bem como da relação dos moradores com seu entorno, é *lócus* onde se expressa grande parte do processo sócio histórico da trajetória das pessoas.

Neste sentido, moradia vai além da obtenção de uma casa por necessidade e das funções urbanísticas a ela vinculadas. Expressa características subjetivas da vida em família, do abrigo, da intimidade, das memórias (COSTA, 2006).

Apesar da similitude entre as palavras, é possível identificar que moradia expressa valores, e não só relacionados ao bem de uso e de troca, mas também aqueles subjetivos, que a sociedade desenvolve para obter condição de vida adequada às suas características culturais.

O conceito de moradia agrega qualidades, conforme apontam alguns autores,

órgãos e ou legislações. Para a ONU - Organização das Nações Unidas, existe uma intensidade ao conceito de moradia, que seria o conceito de moradia adequada, em que se consideram as características culturais das localidades. Este conceito destaca que:

O direito à moradia adequada não se limita à própria casa, ou seja, não se refere apenas a um teto e quatro paredes. A moradia deve ser entendida de forma ampla, levando-se em conta, por exemplo, aspectos culturais do local onde se encontra e da comunidade que ali habita (ONU, 2011, p.3)

A concepção de moradia adequada está expressa em documentos e tratados internacionais. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 concebe a moradia adequada como um direito humano reconhecido internacionalmente. O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, determinou em seu artigo 11 que os Estados membros da ONU têm a obrigação de promover e proteger o direito à moradia adequada (ONU, 2011).

Outra qualidade concedida à moradia é a dignidade. Segundo Stefaniak (2010; 2015), o direito à moradia está conectado ao princípio constitucional da dignidade, contemplando outros aspectos além da edificação e da infraestrutura.

A concepção de moradia digna está vinculada à de moradia adequada, sendo que na Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos e Agenda Habitat II de 1996, definiu-se como requisitos básicos para tal adequação a segurança jurídica para a posse, a disponibilidade de infraestrutura, as despesas com a manutenção da moradia condizentes com a satisfação de outras necessidades básicas, as condições efetivas de habitabilidade, acesso em condições razoáveis à moradia, especialmente para portadores de deficiência. Além disso, a localização deve permitir o acesso ao emprego, serviços de saúde, educação e outros serviços sociais essenciais e o modo de sua construção deve respeitar e expressar a identidade e diversidade cultural da população (STEFANIAK, 2010).

Estas condições explicitadas pela Declaração na Conferência Habitat II definem e consagram o direito à moradia e o conceito de direito à cidade, os quais foram incorporados ao Estatuto da Cidade.

Na Constituição Federal Brasileira, a terminologia apresentada é a de moradia expressa no artigo 6º do capítulo 2, referente aos direitos sociais. A moradia foi incorporada como um direito social constitucional no ano 2000, através da emenda

nº 26.

Na Constituição Federal de 1988 também está explicitado o conceito de direito à propriedade, apresentado no capítulo I dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, sob dois focos: o individual e privado, e o coletivo e social. No art.5º inciso XXII, a ênfase é ao privado, “é garantido o direito à propriedade” (BRASIL, CF, 1988, p. 7) e no art.5º inciso XXIII a ênfase é ao social “a propriedade atenderá a sua função social” (BRASIL, CF, 1988, p. 7).

Reitera-se a propriedade urbana pelo viés coletivo no art.182 §2º da Constituição Federal, delegando a ela uma função social. “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, CF, 1988, p.124). Isto coloca o exercício da propriedade como inerente à função social, devendo estar em consonância com as regras urbanísticas municipais. O Estatuto da Cidade segue estes preceitos e rege as legislações municipais para se adequarem às regras constitucionais.

O direito à propriedade como direito individual e coletivo é anterior ao direito à moradia definido na sessão dos direitos sociais da Constituição Federal. O primeiro foi promulgado através da Constituição e o segundo foi incorporado por meio da emenda constitucional nº 26, 12 anos após sua promulgação.

Mesmo diante das diferenças semânticas entre moradia e habitação, na política pública o termo utilizado é habitação, o qual passou a ser habitualmente empregado para definir a intervenção estatal sobre a questão social da moradia. Sua utilização mais frequente ocorre após a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1964, o qual apresentamos no próximo capítulo.

Entretanto, o direito social à moradia deve ser atendido pelo Estado e está unido ao princípio da igualdade, como forma de possibilitar melhores condições de vida, “direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais” (SOUZA, 2008, p.113).

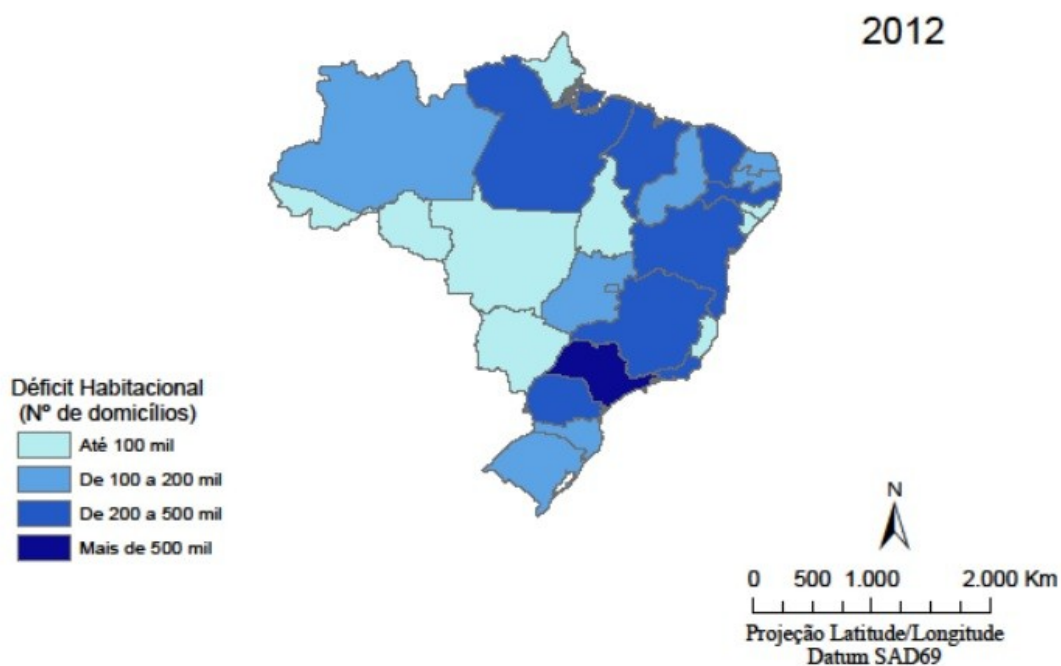
No Brasil, a necessidade habitacional apresenta grande diversidade territorial, social, econômica e cultural e é a partir do seu aferimento que é possível ter uma base dados como parâmetro para a definição da agenda das políticas habitacionais e seus devidos programas.

Desde 1995, a metodologia adotada oficialmente para calcular as

necessidades habitacionais é a definida pelo Centro de Informações e Estatísticas Fundação João Pinheiro. O órgão utiliza o termo “habitação” e sistematiza as informações com base em duas vertentes de análise: déficit habitacional e inadequação dos domicílios. A primeira vertente indica a necessidade de construção de novas moradias para atender à demanda habitacional da população em dado momento. Já a segunda, não está relacionada ao dimensionamento do estoque de moradias, mas às especificidades dos domicílios que prejudicam a qualidade de vida de seus moradores.

Quanto ao déficit habitacional, calculado a partir da soma de quatro componentes - habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo de domicílios alugados -, tem-se em 2012 5,430 milhões de domicílios de déficit, dos quais 4,664 milhões, ou 85,9%, estão localizados nas áreas urbanas. Na figura 3 encontra-se representado por unidade da federação o déficit habitacional calculado pela Fundação João Pinheiro correspondente ao ano de 2012.

FIGURA 3: Déficit habitacional total segundo unidades da federação - Brasil – 2012



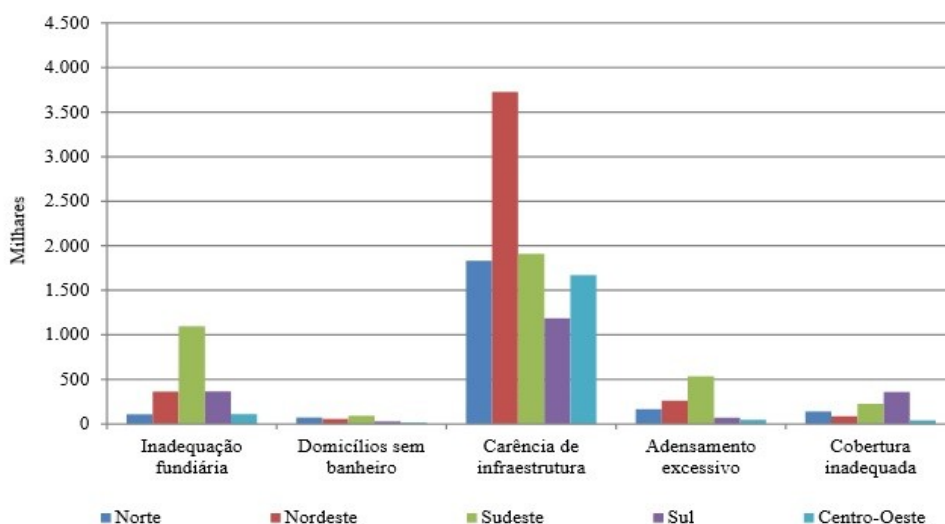
Fonte: Dados básicos: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS. Rio de Janeiro: IBGE, v. 31, 2011; v. 32, 2012.
Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI).

Do total do déficit habitacional em 2012, 38,8% localiza-se na região Sudeste, o que corresponde a 2,108 milhões de unidades. Em seguida vem à região Nordeste, com 1,777 milhão de moradias estimadas como déficit, o que corresponde a 32,7% do total. A região Norte, por sua vez, possui um déficit estimado de 564.620 unidades, enquanto a região Sul tem carência de 550.726 unidades e na região Centro-Oeste falta 429.402 habitações (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015).

Quanto à inadequação dos domicílios, a classificação se faz com base nos componentes: domicílios com carência de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios, problemas de natureza fundiária, cobertura inadequada, falta de unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação.

Estes cinco componentes de inadequação dos domicílios urbanos apresentados na figura 4 a seguir demonstram as diferenças de acordo com a região geográfica do país, sendo evidente que determinado componente se sobressai em uma região e em outra não é preponderante, o que demonstra a diversidade de características regionais do Brasil.

FIGURA 4: Distribuição dos critérios de inadequação dos domicílios urbanos segundo regiões geográficas



Fonte: Dados básicos: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS. Rio de Janeiro: IBGE, v. 32, 2012.

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI).

O componente que mais afeta os domicílios é a carência de infraestrutura. Em 2012, havia cerca de 10,323 milhões de domicílios carentes de pelo menos um tipo

de serviço de infraestrutura, o que corresponde a 19% das residências particulares permanentes urbanas do país.

O segundo componente é a inadequação fundiária, ou seja, imóveis em terrenos não legalizados. No total, havia 2,041 milhões de unidades, em 2012, nesta situação. Isso representa 3,9% e 3,7% dos domicílios particulares permanentes urbanos do país respectivamente. A ausência de banheiro exclusivo e cobertura inadequada são componentes menos expressivos e somavam, em 2012, 266 mil unidades (0,5% dos domicílios particulares permanentes urbanos) e 848 mil domicílios (1,5%) respectivamente. As diferenças regionais ficam expressivas nestes componentes, pois a ausência de banheiro afeta um maior número de domicílios a região Sudeste, e a cobertura inadequada, a região Sul. O quinto componente, adensamento excessivo em domicílios próprios representava em 2012, 1,073 milhão de unidades, ou seja, 1,9% dos domicílios urbanos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015).

Estes dados referentes ao déficit e à inadequação habitacional possibilitam distinguir as características locais específicas, o que revela que a questão da moradia manifesta o dinamismo e a complexidade de determinada realidade socioeconômica e demonstra as diferentes necessidades habitacionais para a diversidade de segmentos sociais e regiões.

A crise da falta de moradia é inerente à ordem social burguesa, pois “... uma sociedade não pode existir sem problemas de habitação quando a grande massa de trabalhadores dispõe apenas do seu salário, isto é, da soma dos meios indispensáveis à sua subsistência e à sua reprodução.” (ENGELS, 1979, p.24). A reprodução da força de trabalho é um componente indispensável para a manutenção do sistema capitalista.

Para poder adquirir uma moradia, o trabalhador precisa vender sua força de trabalho, para que com o seu salário consiga obtê-la. Porém, muitos trabalhadores, somente com seus rendimentos mensais, não conseguem cobrir o valor de uma casa, necessitando recorrer às políticas habitacionais para o atendimento desta necessidade.

Diante da complexa relação demanda social versus resposta governamental esta pode se apresentar mais expressiva ou não conforme o poder decisório. A política de habitação como um dos componentes da política urbana e de

infraestrutura e, particularmente, quando de interesse social, vincula-se à política social. Tais políticas compõem o conjunto da política pública a ser discutida no próximo capítulo.

3. POLÍTICA HABITACIONAL COMO PRODUTORA DO ESPAÇO LOCAL NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

O espaço urbano significa um aporte para o debate das políticas públicas, em

especial a da habitação, pois é uma referência concreta que acaba por reconfigurar espaços através da implantação de programas habitacionais.

No desenho federativo brasileiro, para se entender a implementação de um programa federal habitacional em um município e sua repercussão sobre a produção espacial, é fundamental entender as características que conduzem às relações intergovernamentais.

Neste capítulo, iniciamos com uma discussão sobre a concepção de políticas públicas, para, em seguida contextualizá-la no federalismo, especialmente na fase de formulação e implementação. Na sequência, são apresentadas as características do federalismo no Brasil, em especial após a Constituição Federal de 1988, e sua repercussão sobre as políticas habitacionais como fomentadora da produção espacial urbana.

Neste contexto, delimitamos para o programa habitacional Minha Casa Minha Vida, expondo as experiências internacionais que o basearam, os objetivos, as competências e as características quanto aos recursos e produção do espaço local.

Dentro deste delineamento de discussão, com fonte de dados teóricos e legais, buscamos compreender com profundidade o fenômeno pesquisado.

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E FEDERALISMO

Do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública e, em especial, a política social, são campos multidisciplinares e devem ser discutidas a partir de sua natureza e seu processo. Diante das interpretações conceituais sobre políticas públicas, existe um ponto central convergente entre as mesmas, mesmo as minimalistas voltam-se para onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, ou seja, os governos (SOUZA, 2006).

Na estrutura governamental repercutem diferentes determinantes sobre as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade, que variam conforme cada contexto econômico e político e se refletem sobre as políticas públicas.

Governos democráticos apresentam seus propósitos na formulação de políticas públicas através de programas e ações que determinarão resultados ou mudanças. Por outro lado, existe uma “autonomia relativa do Estado”, pois, no processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados fazem com que o este tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas

e internas. Esta autonomia estatal gera determinadas capacidades que darão condições para a implementação de objetivos de políticas públicas. No entanto, é preciso considerar que os campos de atuação dos governos, bem como de interferências dos elementos externos ao governo, são influenciados pelo contexto histórico (SOUZA, 2006).

Neste sentido, as políticas públicas são uma arena de embates, na qual ocorre uma relação de forças entre as partes interessadas. Neste jogo político de interesses que se originam e se estabelecem, diversos atores buscam influenciar a decisão governamental em favor dos seus interesses.

A luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas, sendo mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros. Estas características, em linhas gerais, apresentam as propriedades derivadas da política pública, considerando os vários atores; porém, o foco central é o governo, visto ser esta instância a responsável pela concretização das etapas de uma política, desde a sua formulação até implementação e avaliação.

Para Di Giovani (2009), as políticas públicas são uma modalidade particular de intervenção estatal, sustentada por dois pilares. De um lado, um acervo de conhecimentos técnicos sobre a realidade social e, de outro, um conjunto de formas variadas de interação com a sociedade. Portanto, destaca a importância dos agentes que participam dos momentos pertinentes à política pública e da interação entre Estado e sociedade.

Sob o prisma da relevância das instituições, destacam-se os arranjos institucionais sobre os efeitos das políticas públicas de larga escala. As instituições participam como regras de um jogo numa sociedade e moldam a interação humana. Assim, tais regras vão delinear recompensas e repreensões, de acordo com comportamentos específicos (PIERSON, 2003).

As políticas públicas são importantes devido à relevância dos atores sociais que nelas se envolvem. Questionamentos como quem eles são, o que querem, como e com quem se organizam repercutem sobre a trajetória da política. A política pública como instituição não deve ser focada somente na coordenação, mas nas estruturas políticas que podem refletir sobre a distribuição dos atores políticos e

seus interesses, pois muitas vezes os agentes mais influentes podem visualizar algumas alterações como indesejáveis e, dessa forma, alteram-se os incentivos entre eles (PIERSON, 2003).

As políticas, portanto, podem alterar profundamente o terreno político, pois estão articuladas com o processo decisório. Neste sentido, a análise da política pública no interior dos processos políticos permite explicar a questão formulada por Lasswell (1950), no título de seu livro “*Politics: Who gets what, when, how.*”⁶

Esses efeitos na política são como epifenômenos, isto é, são fenômenos que irão unir-se a outros. Portanto, a política tem a capacidade de mudar a composição dos atores, os seus recursos e suas preferências.

Nas concepções enfatizadas, a política pública é sobretudo vinculada ao poder decisório que envolve governo e atores políticos que influenciarão este processo. Nesta perspectiva, a política pública é composta de processos com determinantes econômicos, culturais, legais, institucionais e políticos de ordem nacional e internacional, que se desenvolvem conforme as relações de forças que se alteram no percurso histórico.

Considerando o caráter público, toda política abarca toda a população que, mesmo de acordo ou não, mesmo sendo afetada ou não, está sujeita às suas consequências. Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que as decisões e ações são revestidas do poder e da autoridade soberana do poder público. Por outro lado, este caráter público não expressa que todas as pessoas e territórios terão os mesmos benefícios e obrigações. Quanto maior a desigualdade social e territorial, maior deveria ser a sua cobertura.

As políticas sociais são modalidades das políticas públicas que se caracterizam por abranger os direitos sociais previstos constitucionalmente que devem ser atendidos pelo Estado e pela sociedade. Sposati define como “o conjunto de provisões de necessidades sociais do cidadão que são incluídas como de responsabilidade social e pública” (SPOSATI, 2002, p.4).

As políticas públicas e sociais, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando, então, submetidas

⁶ Políticas: quem ganha o que, quando, como (tradução nossa)

a sistemas de acompanhamento e avaliação.

A política pública é composta por uma série de etapas inseridas em processos político-administrativos, com algumas fases distintas, como identificação de problemas, definição da agenda para deliberação, formulação de propostas, legitimação, implementação e avaliação. A definição da agenda é o estágio inicial do processo, em que se traduz um problema em uma proposta política. As etapas seguintes estão particularmente associadas a esta formulação de ideias políticas (HILL, 1997).

Este modelo recebeu muitas críticas devido ao seu enfoque estreito, ou seja, trabalha-se com o “como” as fases ocorrem, mas não permite que comentem a substância, isto é, quem ganha o quê e o porquê (HILL, 1997; DYE, 2009).

A distinção entre o processo de formulação e o de execução de uma política expressa características específicas de cada fase; porém, estas estão em inter-relação e contribuem para entendermos o processo de políticas públicas (*policy process*). Hill (1997) destaca a fase da implementação, pois é nesta que uma política formulada pode sofrer ou não alterações do seu desenho original.

A autoridade decisória na etapa da formulação (*policy decision-making*) se distingue da autoridade na fase da execução das políticas (*policy-making*). O agente institucional encarregado de decidir possui cargo com algum nível de centralização da autoridade e, dessa maneira, os objetivos e estratégias de um programa expressam as decisões e as preferências de uma autoridade central. Na implementação de políticas, se distinguem os agentes encarregados da formulação dos termos, isto é, aqueles que têm autoridade sobre o processo de implementação e os agentes encarregados de execução (ARRETCHÉ, 2001b). A fase da implementação perpassa agentes que não participaram do processo de formulação. Arretche (2001b) coloca que são raras as políticas em que ocorre a coincidência entre a figura dos formuladores e a figura dos implementadores como decisores em ambos os momentos.

A concretização da fase da implementação é realizada com base nas referências que os implementadores adotam para desempenhar suas funções, pois possuem uma margem de autonomia sobre a regulamentação, determinando a natureza, a quantidade e a qualidade dos bens e serviços a serem oferecidos (ARRETCHÉ, 2001b).

Analisar o contexto de implementação das políticas conduz à compreensão das peculiaridades socioeconômicas e políticas das sociedades, as quais não podem ser tratadas apenas como fatores institucionais e processuais específicos. É preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento (FREY, 2000).

Neste sentido, desvelar a lógica da implementação da política habitacional num contexto federativo permite refletir sobre os fatores que são engendrados e quais as contradições que perpassam o espaço urbano, pois envolve vários agentes que possuem interesses diversos e produzem um forte impacto no processo de produção do espaço das cidades, alterando os espaços originais e reconfigurando formas e relações a partir da construção de novos empreendimentos habitacionais.

Como o contexto federativo intervém nas políticas públicas, mais especificamente em sua formulação e implementação, é uma questão importante para compreender a capacidade dos setores envolvidos, pois, se uma das características do federalismo é o caráter federativo e a autonomia administrativa e política de estados e municípios, questiona-se como realmente ocorrem as relações intergovernamentais, tanto na formulação da agenda das políticas públicas como na sua execução.

As políticas públicas, em especial em sua fase de implementação, estão sujeitas à capacidade de coordenação dos entes federativos. Por um lado, da União, com seus instrumentos institucionais que regem as competências entre os níveis subnacionais. Por outro lado, da capacidade institucional local através dos seus recursos, capacidade de gestão e de articulação entre diferentes serviços e políticas. Esta relação intergovernamental repercutirá sobre a qualidade da provisão e os resultados das políticas (BICHIR, 2011).

Para dar início a esta discussão, se faz necessário expor algumas características elementares sobre o arranjo federativo e o que o difere de outra configuração.

Um estado federativo apresenta características diferenciadas de um estado unitário. Estes se distinguem pelas “formas e distribuição da autoridade política dos Estados Nacionais” (ARRETCHE, 2002, p.27).

O Estado Federativo, numa concepção clássica, seria uma forma particular de governo dividido verticalmente, e os diferentes níveis de governo têm autoridade

sobre a mesma população e território (ARRETCHE, 2001a). Portanto, no federalismo, o Estado está dividido em governo central e governos regionais ou subnacionais. Ambos dirigem o mesmo espaço territorial e atuam sobre a mesma população, porém cada um tem uma autoridade específica em sua área de desempenho.

Neste sentido, "Federalism is a political organization in which the activities of government are divided between regional governments and a central government in such a way that each kind of government has some activities on which it makes final decisions."⁷ (RIKER, 1975, p.101).

Entre as características do federalismo, tem-se a ênfase que governo central e governo local são independentes e soberanos em sua jurisdição, pois cada governo local está resguardado pelo princípio da soberania, com capacidade para programar algumas de suas próprias políticas. Por outro lado, destaca-se que a concentração da autoridade política varia conforme as políticas particulares e de acordo com as relações intergovernamentais em cada área específica de intervenção governamental (ARRETCHE, 2002; 2004).

No estado unitário não se tem uma composição formada por estados-membros. É um estado único, embora possa se subdividir em regiões ou em províncias ou, ainda, em outra forma definida pelo governo central.

Para os estados unitários, apenas o governo central tem autoridade política própria, isto é, ocorre uma concentração de autoridade nos âmbitos fiscal, político e militar de forma vertical, ou seja, do governo central em direção aos governos locais, que têm autonomia reduzida nos Estados unitários (ARRETCHE, 2002).

Existem diferenças entre os sistemas, com base na operacionalização de reformas de âmbito nacional. No federalismo, a capacidade organizativa de reformas tende a ser mais complexa que no estado unitário, visto que os governos locais têm seus incentivos e recursos para implementar suas próprias políticas independente do governo central. Além disso, possuem representação no Parlamento para vetar as iniciativas de política contrárias ao seu interesse e podem não aderir à implementação de determinado programa do governo federal (ARRETCHE, 2002).

⁷ O federalismo é uma organização política em que as atividades do governo estão divididas entre os governos regionais e um governo central, de tal forma que cada tipo de governo tem algumas atividades em que toma decisões finais (RIKER, 1975, p 101, tradução nossa).

As características de Estado Federativo e Unitário também se expressam diante da descentralização a centralização do poder. A descentralização refere-se à distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo. Transferem-se funções e recursos para que um determinado nível de governo desempenhe colocações a respeito da gestão de determinada política, independentemente de sua autonomia política e fiscal.

Em todo Estado, seja federativo ou unitário, o poder é relativamente centralizado e descentralizado, discute Barros (2010). Esclarece que existe uma correlação entre centralização e descentralização e que nenhuma das duas formas de Estado chega a uma maneira absoluta de conduzir o poder estatal.

No caso do estado unitário, existe uma graduação, onde o menor nível é a descentralização administrativa e aumenta quando se torna política, passando a ser político-administrativa. Classifica ainda quanto ao meio ou instrumento de descentralização, a qual, na esfera político-administrativa pode combinar-se com a descentralização legislativa ou com a descentralização constitucional, ou seja, por meio de lei do poder legislativo central ou pela Constituição nacional. No caso do estado federal, a descentralização se define através do reconhecimento de poder constituinte para as unidades descentralizadas, as quais podem fazer constituições próprias, subordinadas à constituição federal (BARROS, 2010).

Em síntese, no estado unitário, o Estado é regido unicamente pela Constituição nacional, enquanto no federalismo, além da federal, também podem vigorar as Constituições estaduais e, em âmbito local, a Lei Orgânica Municipal, no caso brasileiro. Estas duas últimas legislações estão subordinadas à Constituição federal e, no caso da Lei Orgânica, acompanha também a Constituição estadual.

É necessário ter atenção ao se estudar as características do federalismo, em especial sobre as políticas sociais, pois existem grandes variações entre os sistemas federativos, visto às características de estrutura de sistema partidários, a economia presente, a facilidade ou não de interação com outras políticas e instituições nacionais, entre outros pontos (PIERSON, 1995). Na próxima seção, foram destacadas as características que despontam na fase da formulação e implementação das políticas públicas.

3.1.1 Características da formulação e implementação de política pública social no

federalismo

As regras institucionais do federalismo afetam diretamente a formulação e a implementação das políticas públicas sociais, pois os agentes que possuem interesses irão pressionar as arenas decisórias em função de suas demandas. No federalismo existem, por um lado, dificuldades por se ter várias jurisdições, o que pode acarretar em dificuldades de coordenação e de solidificação das políticas nacionais em contextos subnacionais. Por outro lado, tem-se um estímulo para a inovação e conexão das políticas, exatamente pelo fato de se ter várias jurisdições com autoridade para formular as políticas.

Uma característica importante para se entender o federalismo é a maneira de produzir e implementar reformas de políticas (ARRETCHE, 2001a; PIERSON, 1995). Para tanto, é importante compreender as arenas dos *players* institucionalizados no processo decisório e isto perpassa a análise das relações entre o Executivo e o Legislativo. No Brasil, existe uma série de impasses entre estes poderes, o que é derivado de uma “uma combinação de presidencialismo, sistema multipartidário, indisciplina partidária e federalismo gera um excesso de pontos de veto no processo decisório, elevando exponencialmente os custos de aprovação de reformas no Congresso” (ARRETCHE, 2001a, p.27).

Este excesso de pontos de veto gera um desconforto com relação à vontade da maioria. Para se alcançar êxito legislativo na formulação das políticas, depende-se da divisão partidária para dar sustentabilidade política ao executivo, da capacidade institucional do Estado, das influências dos atores internos e externos, ou seja, perpassa as relações intergovernamentais, pois sistemas presidencialistas, visto serem baseados na divisão de poderes, podem produzir dispersão da capacidade decisória (ARRETCHE, 2001a).

O poder decisório sobre as políticas inclui atores individuais e coletivos, os quais podem ser pessoas ou instituições, como o empresariado, as instituições financeiras nacionais e internacionais, os políticos, entre outros. Podem alterar ou não o rumo das decisões através do denominado *veto players*, ou seja, as decisões advêm de acordos que interferem nos resultados (TSEBELIS, 2009).

As políticas públicas são gestadas num ambiente complexo e conflituoso, em uma diversidade de atores que tem o anseio de ter suas necessidades e interesses

atendidos; portanto, em um ambiente marcado por relações de poder que podem ser conflituosas, cooperativas ou em forma de acordos. Assim, a configuração das políticas públicas está vinculada ao poder decisório destes atores, porém compete ao Estado enquanto instituição com recursos legais, administrativos e coercitivos moldar a decisão dos envolvidos no formato de política pública.

O Estado age em uma realidade que inclui agentes, individuais e coletivos, que se comportam estrategicamente de acordo com seu próprio interesse, e os governos sofrem constrangimentos por parte desses agentes na política governamental (PRZEWORSKY, 1995).

Arretche (2001a) analisa uma vertente de estudos que passa pela análise do processo decisório, refletindo sobre as relações entre o Legislativo e o Executivo no plano federal. Nesta vertente, o federalismo está focado na demonstração do poder parlamentar de governadores e prefeitos na arena legislativa e na capacidade dos executivos de influenciarem o comportamento dos legisladores federais. É como se toda a lógica de produção de políticas públicas do executivo federal estivesse centrada em formular e aprovar a legislação nas arenas decisórias, ou seja, o Congresso ou o Senado.

Isto impacta no ciclo das políticas públicas, o qual envolve várias fases e não somente a formulação. A fase da implementação necessita de inúmeras ações, independente da autorização legislativa. A própria fase da formulação também se insere nesta lógica, pois, posterior à aprovação legislativa, as burocracias governamentais devem traduzir as leis em práticas efetivas de implementação. Isto envolve uma gama de instituições onde se estabelece uma barganha federativa entre o executivo federal e o executivo subnacionais.

Portanto, a implementação de uma política pública depende, por um lado, da competência de coordenação da União através dos seus instrumentos institucionais e, por outro lado, das capacidades institucionais locais. Estas podem ser indicadas como dimensões de recursos humanos, técnicos, informacionais, políticas, entre outras, no nível municipal.

Outra dimensão que perpassa as políticas públicas no federalismo é a relação centro-local, pois interfere na formulação e implementação das políticas, demonstrando uma distinção de responsabilidades. Em estados federativos, a descentralização da execução de políticas é compatível com a centralização da

autoridade e, por consequência, as prioridades dos governos subnacionais podem ser afetadas por graus superiores de governo. Portanto, a relação centro-local é uma variável analítica importante para se entender os efeitos sobre as decisões dos governos municipais sobre as políticas (OBINGER, et al, 2005; ARRETCHE, 2010).

A relação centro-local transita pelo viés da centralização/descentralização, o que afeta diretamente as políticas públicas sociais. Almeida (2005) sistematiza a descentralização como um termo ambíguo, que apresenta várias características e vem sendo usado para apresentar as várias formas do governo nacional se relacionar com os governos locais, podendo ser por meio de:

a) transferência de capacidades fiscais e de decisão sobre políticas para autoridades subnacionais; b) transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal e c) deslocamento de atribuições do governo nacional para os setores privado e não governamental (ALMEIDA, 2005, p.30)

Especificamente para as políticas públicas, a transferência de responsabilidades pela implementação tem se destacado onde ocorre uma maior concentração de decisões no nível federal (ALMEIDA, 2005, ARRETCHE, 2010).

Os agentes sociais envolvidos nas políticas públicas não podem ser analisados de forma estanque. Fazem parte de unidade, onde cada um apresenta uma maior representatividade sobre as políticas conforme os determinantes políticos, econômicos e culturais de cada momento histórico.

Em síntese, entender as peculiaridades de como os governos subnacionais se relacionam com o governo central é relevante para compreender estas relações intergovernamentais diante dos interesses de agentes presentes na execução das políticas públicas, bem como da capacidade de cada jurisdição em atender aos seus interesses.

3.2 ARRANJO FEDERATIVO BRASILEIRO PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS

Neste item, a ênfase sobre o federalismo no Brasil terá como marco histórico a Constituição Federal de 1988, pois esta configurou uma nova ordem institucional e federativa, diferente do que vinha ocorrendo anteriormente, no período do governo militar. Contudo, serão resgatadas algumas características do período anterior, com

o objetivo de compreender o processo sócio histórico da temática.

No caso brasileiro, as relações intergovernamentais durante o período do regime militar ficaram claramente presentes na forma de Estado unitário. Segundo Arretche (2002), os governadores e prefeitos de cerca de 150 cidades de médio porte eram indicados por uma cúpula militar; portanto, selecionados e não provenientes do voto popular direto.

No final da década de 1980, alterou-se o perfil dos governos locais após a recuperação das bases do Estado federativo no Brasil, principalmente com a retomada das eleições diretas em todos os níveis de governo, juntamente com a descentralização fiscal prevista pela Constituição de 1988 por meio da transferência de parcela dos tributos federais aos governos locais.

Outra característica do período entre a década de 1970 e 1980 no Brasil foi a ocorrência de grandes debates a respeito da descentralização das políticas públicas. Estes debates eram insuflados pela excessiva centralização decisória do regime militar. Acreditava-se que a descentralização produziria eficiência, participação, transparência e *accountability*, como características da gestão pública e que, portanto, descentralização e democratização estariam juntas, enquanto autoritarismo e centralização eram considerados características da ditadura militar (ARRETCHE, 2002).

No Brasil, durante os anos de 1980, dois fenômenos ficaram evidentes: a reforma das instituições políticas, principalmente com a retomada das eleições diretas em todas as esferas governamentais a partir de 1982, e as deliberações da Constituição Federal de 1988, que acarretaram na recuperação das bases federativas do Estado. Nos anos de 1990, o foco passou a ser a implementação da descentralização, mais especificamente das políticas sociais. Essas mudanças proporcionaram novas institucionalidades, especialmente na esfera local, resultado de obrigações originadas durante o processo de redemocratização.

Dentre esses acordos, estavam a restauração da Federação, através do aumento do poder político e tributário das entidades subnacionais, e a consolidação da democracia, por meio do empoderamento das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas. Esta última premissa resultou em uma engenharia constitucional consociativa na busca pelo consenso entre as partes e pela incorporação da demanda das minorias (SOUZA, 2001; 2004).

A decisão de descentralizar foi marcada por conflitos, tensões e contradições, mas, por outro lado, favoreceu o processo democrático, pela necessidade de se ter novos atores no cenário político e pela existência de vários centros de poder soberanos que competem entre si (SOUZA, 2001). Assim sendo, esta nova configuração constitucional estabeleceu um federalismo que congrega diversos centros de poder que passaram a ter acesso ao processo decisório.

No pacto federalista brasileiro, existem competências exclusivas para cada ente federativo, as quais devem ser acatadas e não abarcadas pelos demais. Além disso, existem também diversas competências que são comuns entre os órgãos executivos da União, estados, municípios e Distrito Federal, bem como competências que são concorrentes entre os órgãos legislativos da União e dos estados.

A configuração do Estado federativo brasileiro expressa uma trajetória que não ocorreu de forma linear e nem instantânea na lógica da centralização/descentralização, devido ao próprio legado do regime militar. No início dos anos de 1990, embora as instituições políticas federativas já estivessem instauradas, a gestão das políticas públicas, em especial na área social, continuava centralizada, tendo o governo federal como responsável pela gestão e pelo financiamento das políticas.

Uma característica dos governos José Sarney, Fernando Collor de Mello e Itamar Franco foi a alta rotatividade nos cargos ministeriais da área social. Apesar da descentralização das políticas sociais estarem na agenda, esses governos não tinham possibilidades institucionais de realizar as reformas propostas. A dificuldade de implementar a descentralização até meados dos anos de 1990 foi mais incapacidade de execução dos ministérios da área social do que oposição dos governos locais. Nas duas gestões do governo Fernando Henrique Cardoso, obteve-se mais sucesso na implementação da agenda da descentralização, por meio de vários mecanismos, como portarias ministeriais, desfinanciamento das empresas públicas e emendas constitucionais (ARRETCHE, 2002, 2004).

As competências entre os entes federativos se relacionam com a lógica da centralização e descentralização. Para entender a aparente contradição entre ambas as ações, é fundamental analisar o processo decisório e a implementação das políticas públicas. Por um lado, o processo decisório vincula-se à relação horizontal

entre os poderes Executivo e Legislativo e a implementação de políticas públicas implica em relações verticais entre a União e os demais entes da federação. Isto ocorre como consequência do previsto na Constituição de 1988, que descentralizou a receita, mas não as ações, gerando efeitos sobre as políticas públicas, como a superposição de ações, desigualdades territoriais na provisão de serviços e a falta de mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais. Indica que, apesar das múltiplas arenas decisórias, no caso brasileiro, muitas decisões sobre políticas públicas são centralizadas no governo federal (BICHR, 2011; ARRETCHÉ, 2004).

Existem questionamentos sobre a possibilidade de a federalização brasileira estar passando por um processo de recentralização. Para compreender esta questão, destacam-se tipologias na forma de relações intergovernamentais: o federalismo centralizado e o federalismo cooperativo. O primeiro ocorre quando os governos subnacionais (estados e municípios) se transformam em agentes administrativos do governo nacional, que possui elevado predomínio sobre as decisões e controle dos recursos financeiros. Já o segundo é caracterizado por formas de ação conjunta entre as esferas de governo, em que as unidades subnacionais possuem autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento (ALMEIDA, 2005).

No caso da federação brasileira, remodelada pela Constituição de 1988, o modelo cooperativo adotado apresentou tendências descentralizadoras paralelas a impulsos centralizadores, gerando diferentes resultados de acordo com a questão política em pauta, o que configura um arranjo cooperativo complexo. Esta lógica ocorre visto que são impulsionadas por diversas forças e motivações, produzindo resultados variados (ALMEIDA, 2005).

Portanto, o federalismo no Brasil, com a promulgação da Constituição de 1988, trouxe várias modificações para a natureza do Estado e das instituições. Todavia, conforme enfatizado anteriormente, é importante diferenciar as responsabilidades pela execução das políticas públicas e a autoridade para tomar decisões sobre estas, pois não se pode simplesmente deduzir a segunda sobre evidências empíricas da primeira. Seguindo esta lógica, Arretche (2010) analisa as receitas para a aplicação nas políticas, onde faz uma distinção entre políticas reguladas, as quais possuem orçamento definido pela legislação com supervisão federal e limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais; e as políticas

não reguladas, onde sua execução está associada à autonomia decisória. No caso brasileiro, as políticas reguladas são as de educação e saúde, e as não reguladas são as de desenvolvimento urbano, como habitação, transporte e infraestrutura, entre outras, que, embora os governos municipais recebam transferências para executar estas políticas, não são consideradas universais nem regulares.

Diante desta classificação, delimita-se a política de habitação como foco deste trabalho e suas características enquanto política social após a implantação da Constituição Federal de 1988 e produtora da configuração espacial subnacional.

3.2.1. A política habitacional no Brasil no contexto federativo pós 1988

O recorte temporal para contextualizar a política habitacional no Brasil pós Constituição Federal de 1988 vincula-se à alteração no padrão de condução das políticas públicas definido na Carta Magna. Para buscar caracterizar este contexto, foram resgatadas algumas particularidades da forma operacional e da extinção do Banco Nacional de Habitação – BNH, que atuou de 1964 a 1986, para analisar as alterações e/ou imutabilidades das ações governamentais nos arranjos institucionais definidos posteriormente.

Na área habitacional, durante o governo militar, a oferta de bens e serviços era gerida por empresas estatais, tendo, no plano federal, o BNH como agência reguladora.

O BNH foi criado em agosto 1964, através da Lei nº 4.380, que também instituiu o Plano Nacional de Habitação – PNH, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo- SERFHAU e o Sistema Financeiro de Habitação – SFH. Este foi considerado como o primeiro grande plano de governo do Regime Militar e tinha por finalidade conciliar a necessidade de sua legitimação perante a sociedade pós-golpe (SILVA e SILVA, 1989).

Esta estrutura institucional deveria gerir a política habitacional e urbana no país, de forma articulada e sustentada financeiramente. No PNH, estava definida a responsabilidade de cada órgão. A SERFHAU era responsável por planejar e coordenar as políticas urbanas e o BNH por operacionalizar o Sistema Financeiro de Habitação. Foi financiada com recursos do SFH provenientes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS.

O FGTS, por sua vez, foi instituído em 1966, como um sistema de arrecadação compulsória, funcionando como um fundo desemprego e como mecanismo de financiamento da construção de moradias. Através do SBPE, foram utilizadas como fonte de recursos a caderneta de poupança e a letra de câmbio.

Por meio desta organização institucional, o Estado passa a assumir efetivamente a habitação como política pública no período militar, segundo as características de centralização do poder na esfera federal e consequente redução da autonomia dos estados e municípios.

O BNH caracterizou-se pela gestão centralizada e autoritária, própria da estratégia dos governos militares, e, durante sua vigência, realizou investimentos de consideráveis recursos advindos especialmente do FGTS. Concretizou em torno de 4,3 milhões de unidades padronizadas, sem considerar as diferenças regionais, geográficas e culturais. Fomentou fortemente a indústria da construção civil e ampliou as frentes de trabalho das empreiteiras, combinando interesses de poder público com o capital imobiliário e empresarial (PAZ; TABOADA, 2010).

A construção das habitações sociais, no âmbito do BNH, ficava a cargo das Companhias de Habitação (COHABs), empresas estatais que atuavam na esfera estadual ou municipal. As COHABs foram constituídas na esfera estadual e municipal, visto que na Lei 4.380 de instituição de BNH, ficou definido no artigo 17, parágrafo único: “O Banco Nacional da Habitação operará exclusivamente como órgão orientador, disciplinador e de assistência financeira, sendo-lhe vedado operar diretamente em financiamento, compra e venda ou construção de habitações” (BRASIL, Lei 4.380, 1964).

As COHABs eram os agentes executivos do sistema. Para tanto, encaminhavam os projetos para obtenção de recursos do governo federal através do BNH e supervisionavam a execução dos projetos. Neste modelo operacional, a iniciativa privada, na figura das construtoras, era responsável pela execução dos projetos segundo as diretrizes e termos estabelecidos no nível federal.

Também atuava nas esferas estadual e municipal o Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais – INOCOOPS. As cooperativas habitacionais organizadas pós 1964 tiveram no Estado a definição de suas diretrizes de funcionamento e viabilidades. Portanto, era diferente de uma cooperativa tradicional, onde a iniciativa parte de segmentos da sociedade (LEMOS, 1992; SILVA, 1992).

O BNH através de seus segmentos COHABs e INOCOOPS e dos agentes privados vinculados ao órgão possuía o controle de todos os projetos de habitação do Estado. Este sistema, em sintonia com as regras do período militar, não permitia a participação dos indivíduos em qualquer fase do projeto, tolhendo a possibilidade de refletir e discutir sobre o espaço da cidade.

A política habitacional adotada correspondeu à construção de inúmeros conjuntos habitacionais padronizados de forma uniforme por todo o país. Isto determinou uma urbanização segregacionista, que reservou as melhores áreas urbanas aos ricos e colocou os pobres na periferia, distantes dos serviços públicos (ROLNIK, 2014).

A política habitacional no período do BNH foi marcada por características úteis ao setor econômico e político, pois a implementação dos conjuntos habitacionais, executados pelas construtoras privadas, fomentava a economia com a geração empregos, a aquisição do material de construção, o elevado aporte de recurso aos bancos privados ligados à sociedade de crédito imobiliário, bem como legitimava a política dos governos perante a população (SILVA e SILVA, 1989; LEMOS, 1992).

O BNH era um “campo fértil para a iniciativa privada”, e também servia como “amortecedor para a recessão econômica” (LEMOS, 1992, p.63 e 64), visto que fomentava a área econômica através da construção civil.

O BNH atuou até 1986 e foram vários os problemas que se avolumaram até a extinção do órgão, como a desconfiguração de seus objetivos através do atendimento da demanda da classe média, e o alto grau de inadimplência dos mutuários devido às dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores na década de 1980 com os arrochos salariais (SILVA e SILVA, 1989; PAZ; TABOADA, 2010).

Após a extinção do BNH, a política habitacional em nível federal ficou sob a alternância de vários ministérios e secretarias. Entre 1986 e 1994, vários órgãos se sucederam na gestão da política habitacional do governo federal, o que evidenciava forte instabilidade política e institucional. “Essa política, em 1989, tinha o poder de Ministério, e, em 1990, passa a configurar-se com a função de Secretaria e, a partir de 1994, passa a ser uma diretoria de habitação da Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento.” (SCHEFFER, 2003, p.36).

Com o fim do órgão, a Caixa Econômica Federal assume a responsabilidade

sobre os financiamentos com o controle operacional do FGTS. A gestão administrativa ficou a cargo do órgão responsável pela formulação e implementação da política habitacional em nível federal.

Neste contexto, após o fim do BNH, as políticas governamentais voltadas à problemática habitacional enfrentaram alto grau de descontinuidade, alternando programas baseados na iniciativa dos governos locais, do setor empresarial ou do setor cooperativado.

A partir da regulamentação da Constituição Federal de 1988, várias gestões federais passaram por momentos distintos para a implantação do arranjo federativo nas mais diversas áreas no Brasil. As funções do Executivo perante a descentralização das políticas públicas, também se caracterizaram por diferentes formas de abordagem:

Em alguns casos, transferiu-se a governos subnacionais a prerrogativa de decidir o conteúdo e o formato das políticas. Em outros, estados e municípios tornaram-se responsáveis pela execução e gestão de políticas e programas definidos em nível federal. Finalmente, governos transferiram a organismos não-estatais a provisão de serviços sociais (ALMEIDA, 2005, p. 36).

A política habitacional é considerada uma política de prestação de serviços que, juntamente com transporte, saneamento e meio ambiente, está vinculada à política urbana, a qual teve sua implementação gerida de formas diferenciadas nos períodos pós Constituição de 1988.

Com a extinção do BNH e com o papel preponderante dos municípios como unidade da federação, os programas habitacionais passaram a ser formulados ou pelos governos locais ou por meio do aporte federal através de apresentação de projetos. Nesse último caso, a habitação como uma política não regulada ficava sob a execução dos estados e municípios, mediante a coordenação, regulação e supervisão da União (ARRETCHE, 2012).

No governo de Fernando Collor de Mello, de 1990 a 1992, a política habitacional teve uma atuação desarticulada da política urbana, limitando-se a um programa do Plano de Ação Imediata para a Habitação - PAIH. Pretendia-se construir, em seis meses, mais de 200 mil unidades por intermédio de projetos elaborados pela iniciativa de COHABs, prefeituras, cooperativas e entidades de

previdência, as quais deveriam executar as obras através das construtoras (AZEVEDO, 1996). O foco era, com o financiamento de empreiteiras, fomentar a indústria da construção civil.

A distribuição dos recursos do FGTS entre os estados e municípios passou a ser acordada por fatores políticos, mostrando-se intensa durante o governo de Fernando Collor de Mello (AZEVEDO, 1996; CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Esta situação gerou a quase falência do sistema do FGTS e afetou as possibilidades de expansão do financiamento habitacional, levando à suspensão por dois anos de qualquer financiamento, no período subsequente. Em 1994, foi criado o Conselho Curador do FGTS, com a finalidade de controlar a utilização dos recursos. Os autores destacam que o FGTS é um instrumento que fica sob a mercê do ciclo econômico e do nível de emprego e, portanto, pode sofrer um acréscimo ou uma diminuição nos rendimentos.

No governo subsequente de Itamar Franco, buscou-se redesenhar a área de habitação de forma a aumentar a transparência dos programas. O foco, todavia, foi a conclusão das obras inacabadas e suspensas do governo anterior, de modo a alterar a forma de amortização das dívidas, vinculando-a à questão construtiva e financeira (AZEVEDO, 1996).

Outra característica que se fez presente no contexto pós-período militar foi que a política social de habitação deixou de ser predominantemente produzida por intermédio de companhias municipais de habitação, e passou a operar segundo linhas de crédito ao mutuário final. Uma das formas adotadas foi a criação do Programa Carta de Crédito ao mutuário, o qual, contudo, mostrou-se inviável para as camadas de mais baixa renda devido às altas taxas de juros (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Para a provisão dos serviços sociais, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, presidente por dois mandatos consecutivos entre 1995 e [2002](#), o federalismo foi sendo implementado alterando a distribuição de competências entre os municípios, estados e governo federal.

Ocorreu uma mudança de paradigma de política pública do regime militar para o Governo Fernando Henrique Cardoso, pois este último buscou implementar uma agenda de reformas com vistas a modificar a lógica do modelo do regime militar o qual era especificamente estatal e centralizado. Além disso, buscou-se

descentralizar a alocação de recursos federais e trazer os princípios de mercado para a provisão de serviços (ARRETCHE, 2002).

Entre estes princípios estava a privatização ou fechamento de companhias estaduais, gerando a desestatização dos serviços habitacionais e de saneamento. No caso habitacional, segundo Arretche (2002, p.31), “das 44 companhias municipais criadas pelo BNH, 12 fecharam e mais 20 redirecionaram suas atividades para a área de desenvolvimento urbano. ”

Paralelamente, foi incrementado o processo de municipalização da política habitacional como agente promotor da habitação de interesse social, favorecido pela centralidade dos municípios na Constituição de 1988, bem como pela crise no sistema de financiamento, instabilidade institucional das políticas federais pós-BNH e carência de políticas federais. Este processo foi caracterizado como “descentralização por ausência” (ARRETCHE, 2000; CARDOSO; ARAGÃO, 2013), pois devido à omissão federal, as unidades subnacionais buscaram alternativas para implementar programas. Diante disto, houve várias iniciativas dos governos locais em programas de loteamentos, urbanização de assentamentos precários, regularização fundiária, entre outras.

Durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, ocorreu um razoável grau de sucesso na alteração da agenda, combinando uma mudança nas regras de transferência de recursos em consonância com o desfinanciamento das empresas estaduais e municipais (ARRETCHE, 2002). O FGTS passa a ser gerido por comissões estaduais, com representações paritárias entre participantes do governo do estado, municípios e sociedade civil.

O conselho gestor do FGTS determinava as regras de operação dos programas e o agente financeiro do fundo, a Caixa Econômica Federal, como banco estatal federal, detinha o poder de autorização definitiva. “Nem o Conselho Curador do FGTS nem a CEF contam com representação federativa em suas instâncias decisórias. São órgãos com controle majoritário do governo federal.” (ARRETCHE, 2004, p.23). Isto define uma ausência da lógica do federalismo com a falta de representação federativa nas principais arenas decisórias sobre as políticas de habitação, dando ao governo federal uma definição unilateral sobre as regras dos empréstimos federais.

Duas linhas de financiamento foram criadas para a habitação social, já no

primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso. A primeira foi o Programa Pró-Moradia, considerado uma continuidade dos modelos do antigo BNH (ARRETCHE, 2002). Contava com a intermediação das prefeituras ou órgãos de administração direta e indireta e era destinado a famílias com renda de até três salários mínimos. A segunda linha foi o Programa Carta de Crédito Individual, o qual diferia dos modelos anteriores por conceder financiamento diretamente ao mutuário com renda máxima de 12 salários mínimos. Este deveria buscar seu imóvel diretamente no mercado imobiliário, com liberdade de escolha entre unidades novas ou usadas.

O Programa Carta de Crédito recebeu mais recursos provenientes do FGTS; em torno de 76% entre 1995 e 1998. O Programa Pró-Moradia, por sua vez, recebeu cerca de 11,5%. Isto demonstra um estímulo ao desfinanciamento das empresas públicas e, por outro lado, a introdução de mecanismos de mercado na gestão das políticas (ARRETCHE, 2002).

O governo federal é o grande financiador das políticas habitacionais, visto que, devido ao expressivo volume de recursos para infraestrutura e moradia, é reduzido o número de estados e municípios capazes de implementar políticas de habitação sem aportes federais. Esta situação acaba conferindo à União a coordenação e a definição dos recursos para os projetos locais (ARRETCHE, 2004).

Portanto, durante as gestões do governo Fernando Henrique Cardoso, coube ao governo federal o papel de financiador, normatizador e coordenador das relações intergovernamentais na política habitacional.

Em síntese, pode-se definir que durante o período de 1986 a 2003, a política habitacional em nível federal mostrou fragilidade institucional e descontinuidade administrativa, com reduzido grau de planejamento e baixa integração com as outras políticas urbanas. Também ocorreram iniciativas locais nos municípios, que assumiram por conta própria o campo da habitação social.

Por outro lado, ocorreram avanços no final deste período no que se refere às legislações na área habitacional, com a aprovação da moradia como um direito social constitucional através da emenda nº 26 em 2000 e a regulamentação do capítulo constitucional da política urbana, artigos 182 e 183, instituindo o Estatuto da Cidade através da lei 10.257 de 2001, com princípios referentes ao planejamento participativo e à [função social da propriedade](#).

O Estatuto da Cidade foi objeto de reivindicação dos movimentos sociais de luta por moradia e do Fórum Nacional de Reforma Urbana, que congregava múltiplos atores sociais, como sindicatos, associações, organizações não governamentais (ONGs), pesquisadores e movimentos sociais.

Para a política habitacional, esta legislação trouxe avanços no sentido de articular as demandas por moradia e política urbana. Os municípios, através do seu Plano Diretor Participativo como instrumento urbano local, poderiam utilizar e congregar outros instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto para fomentar o mercado da moradia popular com o combate aos vazios urbanos e imóveis ociosos. Também se tornou possível aproveitar as glebas, lotes e edifícios desocupados para a produção de moradias populares ao prever a criação das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS. Isto possibilitaria a ampliação do acesso ao solo urbano para moradias, favorecendo a melhor localização das pessoas no tecido urbano e estagnando a expansão periférica através da delimitação e utilização das áreas desocupadas nos perímetros urbanos.

A definição das ZEIS também abriu possibilidades para a regularização fundiária e melhoria das condições urbanísticas e habitacionais em favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos e conjuntos habitacionais populares existentes nas cidades do país (ROLNIK, CYMBALISTA e NAKANO, 2011).

Na sequência, houve dois mandatos consecutivos do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2010, o qual apresentou neste período várias alterações na área urbana e, em especial, na habitação, estabelecendo uma institucionalização e marcos regulatórios para a construção de uma política habitacional mais estável.

O Ministério das Cidades foi criado em 1º de janeiro de 2003, primeiramente a partir da Medida Provisória nº 103/2003, a qual foi transformada na [Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003](#). A implantação deste ministério foi marcada por ser proveniente de uma demanda dos movimentos sociais ligados ao Fórum Nacional da Reforma Urbana e do Instituto Cidadania, que vinham discutindo a necessidade de superar os recortes setoriais de áreas ligadas às cidades, como habitação, saneamento, transporte, mobilidade, de modo a agregá-los levando em consideração o uso e a ocupação do solo.

O Instituto Cidadania elaborou propostas em um documento denominado Projeto Moradia e o Ministério das Cidades veio para consolidá-lo,

institucionalizando a habitação. Este projeto tinha como proposta a criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes da Federação, ou seja, União, estados e municípios, que atuariam de forma estruturada sob a coordenação de um novo ministério (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Também era proposta do Projeto Moradia a gestão democrática da política habitacional e urbana, a partir da criação dos conselhos nacional, estaduais e municipais de habitação, que deveriam definir as diretrizes e realizar a alocação de recursos da política habitacional nos três níveis de governo.

Em 2003, o Ministério das Cidades convocou a primeira Conferência Nacional das Cidades, que aprovou os princípios gerais da política urbana do governo e propôs a criação e composição do Conselho Nacional das Cidades, instaurado em 2004. A realização de conferências nas esferas municipal, regional, estadual e, por fim, nacional, tinham como princípio planejar coletivamente a formação da agenda de políticas e monitorar a sua implementação no conjunto de diretrizes de desenvolvimento urbano no país, ou seja, integrar as políticas urbanas de habitação, saneamento, planejamento e gestão do solo urbano, transporte e mobilidade urbana.

Ainda em 2004, foi instituída a Política Nacional de Habitação – PNH, aprovada pelo Conselho das Cidades. Constituiu o Sistema Nacional de Habitação - SNH como um instrumento de organização de agentes que atuam na área de habitação e como meio para reunir os esforços dos governos federal, estadual e municipal e do mercado privado, além de cooperativas e associações populares. Foi subdividida em dois subsistemas: o de Habitação de Interesse Social e o de Habitação de Mercado

O subsistema de Habitação de Mercado tem por finalidade reorganizar o mercado privado de habitação, ampliar as formas de captação de recursos, estimular a inclusão de novos agentes, facilitando a promoção imobiliária, de modo que possa contribuir para atender a parcelas significativas da população (BRASIL, PNDU, 2004).

O Subsistema de Habitação de Interesse Social - SHIS tem como marco ser um projeto de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional em 1991, fruto da mobilização nacional dos Movimentos Populares de Moradia de diversas entidades e do Movimento Nacional da Reforma Urbana. Em 2005, ocorre a

aprovação da Lei Federal 11.124/05, que regulamentou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS, promovendo as condições legais e institucionais para a consolidação do setor habitacional como política de Estado. Esta lei distribuiu as atribuições entre os três níveis de governo sob uma estrutura integrada de gestão que definia um papel fundamental para os municípios na implementação da política de habitação, mas centralizava os programas e projetos destinados à habitação de interesse social na esfera federal.

Segundo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano o Subsistema de Habitação de Interesse Social tem como objetivo principal “garantir ações que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda.” (BRASIL, PNDU, 2004). Os planos, programas e projetos a serem executados devem perseguir estratégias e soluções de atendimento para os segmentos de habitação de interesse social, de acordo com as especificidades regionais. Com isto, o governo federal tem o compromisso de subsidiar a produção de moradia para as camadas de baixa renda, atendendo a uma demanda que se manifestava desde as críticas de atuação do BNH (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Outra característica da política habitacional, com regulamentação da Lei nº 11.124/05, foi a incorporação dos conselhos e da participação dos segmentos sociais para a elaboração e controle social da política e dos programas habitacionais. Dessa forma, a população seria um agente social que teria representatividade junto ao conselho, o qual buscava estimular a discussão sobre a habitação na configuração socioespacial.

Portanto, a política de Habitação de Interesse Social passa a ser regida por princípios de participação social por intermédio dos conselhos municipais, os quais passam a ser espaços de interlocução política, consulta, proposição e deliberação (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

As instituições executivas do Estado federal eram as idealizadoras de políticas e gestoras dos recursos, tendo como parceira nestas atribuições a sociedade civil. A Caixa Econômica Federal atuava como agente operador dos recursos conforme a lógica de planejamento previamente definida.

Posterior ao seu lançamento ocorreu à necessidade de adesão dos entes federativos ao SNHIS como condição necessária para o fortalecimento da nova

organização institucional do setor. Municípios e governos estaduais tiveram o compromisso de elaborar seus Planos de Habitação de Interesse Social, além de constituírem o Fundo de Habitação de Interesse Social e o seu Conselho Gestor. Foi nesta conjuntura que o governo Lula passou a liberar recursos para o investimento habitacional por meio do FNHIS (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011; ARRETCHE, 2012).

Neste sentido, com a implantação da Política Nacional de Habitação, se estabelece um modelo de gestão descentralizado, democrático e participativo através dos conselhos locais e de planejamento das ações, com a elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS.

O enfoque da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social era fortalecer os órgãos públicos municipais e estaduais para a implantação de políticas habitacionais (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Os fundos seriam para proporcionar formas de captação de recursos próprios, e os recursos repassados pelas esferas estatais e os conselhos configuravam uma forma de promover maior participação social sobre o espaço local. Isto não indica que a União fique à margem; pelo contrário, continua desempenhando o papel de coordenação, regulação e supervisão das políticas a serem executadas pelos estados e municípios. O que ocorre é um fortalecimento dos governos subnacionais na operacionalização da política habitacional e urbana.

Expôs-se um padrão de organização federativa de descentralização compartilhada dos programas habitacionais adotados pelos municípios através dos SNHIS. Por um lado, teve-se programas locais implementados com recursos do governo federal; portanto, com a coordenação e supervisão da União através de seus agentes e, por outro lado, teve-se programas com iniciativa exclusiva dos municípios, como os de regularização fundiária e oferta de lotes e material de construção (ARRETCHE, 2012).

O modelo federativo para a política habitacional configurou-se como cooperativo e complexo, apresentando disposições descentralizadoras em consonância com ações centralizadoras.

Paralelo a este contexto, começam a ocorrer mudanças na política econômica do governo, com uma progressiva liberação dos gastos públicos. Foi lançado em 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC1, destinado a promover o

crescimento econômico por meio de programas de investimentos em infraestrutura, para um período previsto entre 2007-2010. O FNHIS foi contemplado pelo PAC1, pois na área habitacional previa-se a urbanização de favelas, principalmente nos grandes centros urbanos.

O PAC tinha como propósito inicial reforçar um cenário nacional positivo⁸ (CARDOSO; ARAGÃO, 2013) e, a partir de 2008, combater as sequelas da crise econômica internacional⁹. Ficaram determinados no PAC três eixos de atuação nas áreas de infraestrutura social e urbana, infraestrutura logística e infraestrutura energética. Estes eixos tinham por finalidade promover o planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para um desenvolvimento acelerado e sustentável. Ao fomentar estas grandes obras estariam contribuindo para o aumento da oferta de empregos e para a geração de renda com investimento público e privado em obras fundamentais. Entre estes objetivos, o PAC destinou recursos significativos através do eixo social e urbano para a habitação de mercado e de interesse social, especificamente para Projetos Prioritários de Investimentos – PPI, focados nas intervenções em favelas.

A partir deste momento, começa-se a alterar a lógica de operacionalização na política habitacional. A junção do FNHIS ao PAC1 gerou alterações na dinâmica da execução do programa, ocasionando um desvio de centralidade na política habitacional. Cardoso, Aragão e Araújo (2011) afirmam que o PAC agrupou todos os programas governamentais com impacto no crescimento econômico, entre eles o FNHIS, sendo que os recursos do PAC, cuja alocação era prerrogativa exclusiva da Casa Civil da Presidência da República, não estavam atrelados a quaisquer mecanismos de controle social.

De 2003 a 2008, os programas federais possuíam recursos de várias fontes como FGTS, FAR, OGU, FAT, FDS e CAIXA, e ocorreu um incremento dos

⁸ Cardoso e Aragão (2013) colocam que o Brasil vivia um cenário econômico favorável que se refletia sobre os indicadores de pobreza e desigualdade resultante dos programas de transferência de renda, da elevação real do salário mínimo e da consolidação da classe “C” como um foco do setor imobiliário.

⁹ A crise econômica de 2008 foi deflagrada com a crise das hipotecas imobiliárias nos Estados Unidos e tem como marco a quebra do banco Lehman Brothers, que não recebeu a ajuda governamental contra a falência. Esta situação teve como causa central o empréstimo de instituições financeiras para quem não podia pagar, ou seja, o estopim da crise foi a bolha imobiliária gerada no mercado *subprime* americano. Isso levou à falência de bancos e à intervenção governamental para evitar a recessão, porém ao introduzir recursos em bancos, os governos aumentaram seus gastos aprofundando o déficit público.

investimentos em habitação. O Governo Federal estimulou a produção habitacional no país, que desde a extinção do BNH viveu anos de escassez de recursos e de baixa produção, repercutindo no agravamento da precariedade urbana (ANDRADE, 2011). Deve-se considerar que em 2007 e 2008, os investimentos foram incorporados aos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento.

Concomitantemente, o país também necessitava ter o seu Plano de Habitação Nacional e, para tanto, foram organizados diversos debates regionais e setoriais desde 2007, envolvendo especialmente o acompanhamento direto dos representantes do Conselho das Cidades e do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – CGFNHIS, para através de um processo participativo constituir o documento. Foi lançado em março de 2009 o Plano Nacional de Habitação – PLAHAB, com a finalidade de orientar as ações públicas e privadas e direcionar os recursos para o enfrentamento das necessidades habitacionais do país com horizonte temporal definido para 2023.

Ainda no ano de 2009, com o objetivo de criar condições para um alargamento do mercado habitacional em prol do atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos, o governo divulga o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV. Apresentado mais detalhadamente nas próximas seções deste trabalho estabeleceu um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias. Segundo Cardoso, Aragão e Araújo (2011), o foco deste programa era impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção. Além dos subsídios, intenta também aumentar o volume de crédito para aquisição e produção de moradias, ao mesmo tempo em que reduz os juros, com a criação do Fundo Garantidor da Habitação, que aporta recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades.

Neste sentido, fez-se a junção entre o ramo da construção civil e o setor imobiliário. Retomam-se argumentos semelhantes aos que originaram a experiência do BNH, também criado para impulsionar a economia por meio de efeitos multiplicadores e ampliar oportunidades de acesso ao trabalho formal para populações com baixa qualificação (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

Neste item, foi possível identificar que, com base nas legislações e marcos regulatório, ocorreu um incremento na formulação e regulamentação de documentos legais, iniciado a partir de 2000 com a inclusão da moradia como direito social

seguido da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, e passando por inúmeros outros específicos da habitação, os quais seguiram os preceitos constitucionais.

Por outro lado, a partir da implantação do PAC, e posteriormente com o Programa Minha Casa Minha Vida, estabelece-se uma nova dinâmica na produção habitacional, refletindo-se sobre a produção espacial e sob a lógica da descentralização, pois apresenta na sua formulação o papel protagonista para o setor privado através das empresas construtoras.

O Programa Minha Casa Minha Vida, como programa governamental, possui uma lógica da resolução dos problemas habitacionais via mercado, regredindo com as funções dos órgãos executivos setoriais de habitação em todas as esferas governamentais.

Isto acabou gerando um embate com os princípios do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social – PlanHab e do FNHIS, o qual tinha como foco o setor público. Ocorre um recuo de repasses para as ações de provisão habitacional nas ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional. A proeminência dos recursos era para projetos financiados pelo PAC e os projetos do FNHIS ficaram em caráter subsidiário (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

O impacto sobre a produção do espaço urbano também começa a apresentar reflexos diferenciados, pois com a implementação de programas regidos por uma lógica mercantil empresarial, geram-se dificuldades quanto à eficácia da política de habitação enquanto mecanismo de redução das desigualdades socioespaciais, sobretudo nos empreendimentos para as famílias de baixa renda, diante da localização dos empreendimentos na malha urbana e também da exclusão da participação societal sobre os empreendimentos e, consequentemente, sobre o espaço urbano.

A política urbana e habitacional no Brasil passou por um longo processo de construção. A partir de 2003, iniciou-se um processo de reestruturação institucional com uma “política de baixo para cima” amparada pela participação social. Todavia, a partir de 2009, ocorre uma inversão face à instituição de uma “política de cima para baixo”, com grande influência dos setores da construção civil e de áreas econômicas. Acontece uma grande injeção de capital em grandes programas de produção de habitações privadas localizadas nas periferias, tendo mais impacto

como um mecanismo de salvação de mercado (BONDUKI, 2014).

A falta de regularidade dos princípios de uma política social pública afeta a condução das ações anteriormente planejadas e formuladas, porém perpassam pelo processo decisório que a constitui.

O Programa Minha Casa Minha Vida possui características peculiares, tanto na sua formulação como na sua implementação, assunto melhor explicitado no próximo item.

3.3 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: ASPECTOS DA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

Conforme discutido anteriormente, as políticas públicas são concebidas, administradas e marcadas por relações de poder entre a diversidade de atores que têm o anseio de ver suas necessidades e interesses atendidos.

O Programa Minha Casa Minha Vida é um programa governamental que requer visualização sobre a formação da sua agenda. Parte, inicialmente da insatisfação do setor empresarial brasileiro enquanto agente social interessado em participar mais ativamente da formulação dos programas habitacionais, visto que o foco dos programas para as camadas de baixa renda vinha sendo para a implementação via setor público.

Outro ponto de desagrado era que, devido à crise econômica internacional, o setor da construção civil estava buscando o mercado de capitais para financiar a produção e passou a sentir os efeitos desta crise. Em função disso, passa a pressionar o governo em busca de auxílio às empresas (ARAGÃO, 2010; ROLNIK, 2015).

Os empresários ativam o *lobby* junto aos ministérios da Fazenda e da Casa Civil para implementar um pacote habitacional baseado em modelos de programas habitacionais internacionais (ROLNIK, 2015), que foram avaliados como adequados para subsidiar a formulação de um programa nacional.

3.3.1 - Políticas habitacionais internacionais referendando atores e interesses

As experiências com programas habitacionais adotados no México e no Chile

foram consideradas. Na ocasião, foram avaliadas pelo empresariado da construção civil como modelos adequados para dinamizar a produção habitacional; portanto, avaliadas pelos agentes que teriam um papel protagonista nestes programas (BONDUKI, 2014; CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011; CARDOSO; ARAGÃO, 2013; AMORE, 2015).

No caso do Chile, o modelo de política habitacional adotado é similar ao formato do Programa Minha Casa, Minha Vida. São oferecidos subsídios públicos individuais que permitem às famílias de menor renda comprar no mercado produtos ofertados por construtoras privadas. A disponibilidade de crédito é variável conforme a renda salarial, de modo que, quanto menor é a renda, maior é o subsídio e menor é a parcela de crédito que entra para viabilizar a compra (ROLNIK, 2012).

É um país que durante a ditadura Augusto Pinochet, no final dos anos 1970, adotou fórmulas neoliberais propostas pela Escola de Chicago em vários domínios das políticas. Com isto, reduziu a intervenção do Estado, promovendo a participação do mercado e focalizando subsídios públicos aos grupos de extrema pobreza (ROLNIK, 2012).

A política habitacional foi reformada e, a partir de 1985, o Chile deu início a uma política de financiamento habitacional em que o estado subsidia e o setor privado executa (RUBIN, 2013). O pilar financeiro para esta política foi fundamentado numa fonte de recursos a longo prazo baseada, por um lado, pela privatização da previdência, onde o país captou recursos para o financiamento em larga escala direcionada para a indústria da construção. Por outro lado, foram canalizados recursos provenientes do orçamento federal para a população de baixa renda.

Neste sentido, a política habitacional incidiu sobre três pilares: economia, subsídio e crédito. Os empreendimentos residenciais chilenos são desenvolvidos 90% pela iniciativa privada, com subsídio ou não, e 10% pelos agentes públicos (RUBIN, 2013).

O Chile é considerado referência em política habitacional, pois teve êxitos notáveis, podendo ser considerado o único país da América Latina a conseguir diminuir seu déficit habitacional (ROLNIK, 2012; RUBIN, 2013).

Por outro lado, o impacto sobre a configuração socioespacial e a efetividade sobre a dinâmica socioeconômica dos receptores têm características segregadoras.

Foram produzidas milhares de casas e apartamentos em locais periféricos. Como consequência, após anos de atuação, Rolnik (2012) coloca que o Chile enfrenta problemas com os seus “com teto”, pois gerou territórios segregados e homogêneos em suas características sociais e econômicas semelhantes em habitações de péssima qualidade urbanística e construtivas. Estes territórios são também marcados por problemas como drogas, violência doméstica, entre outros. Todos estes fatores vêm gerando a necessidade de demolição de conjuntos habitacionais.

O modelo chileno sofre críticas devido à “falta de qualidade urbanística e construtiva dos conjuntos habitacionais e sua inserção em áreas periféricas, (...) sem infraestrutura, já que há a necessidade de terrenos baratos para sua construção.” (RUBIN, 2013, p. 143).

Quando comparada à política habitacional no Brasil, têm-se similaridades e diferenças. No período da ditadura militar no Chile, a partir de 1973, o controle sobre a construção das moradias foi do setor privado, que construiu e vendeu as habitações e contou com o subsídio repassado pelo Estado. No Brasil, durante o período militar, o controle e coordenação eram de competência estatal federal através do BNH e de agentes as COHABs, nas esferas estaduais e municipais. O Estado financiava as obras, que eram erguidas por empresas do setor da construção civil.

Após o período militar, o Chile prossegue com programas de subsídios públicos individuais para que as famílias possam adquirir as moradias ofertadas pelas construtoras. O país conseguiu diminuir o déficit devido à conjuntura econômica em crescimento e à expansão do crédito imobiliário propiciada pelas reformas do sistema de financiamento habitacional (RUBIN, 2013).

No Brasil, ocorreram momentos de descenso e de ascensão na política habitacional no período pós-militar. De 1992 a 2003, visto a instabilidade institucional do setor, uma fraca presença federal se fez sentir nos programas habitacionais, enquanto os municípios buscaram alternativas para implementar programas. Ocorreu, assim, a “descentralização por ausência” nas políticas habitacionais (ARRETCHE, 2000; CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Posterior a 2003, houve a ampliação das normativas legais, consolidando o direito à moradia e a sistematização da estrutura organizacional da habitação envolvendo as esferas federal, estadual e municipal. Com a implantação do Programa Minha Casa Minha

Vida, ocorre um marco de alteração que esvazia as funções dos órgãos executivos setoriais de habitação em todas as esferas governamentais (ARAGÃO, 2010) e repassa a lógica da resolução via mercado da construção com a anuência da Caixa Econômica Federal.

No caso do México, representantes dos setores patronais da construção civil e governamentais do estado de São Paulo e do Rio de Janeiro, em comitivas distintas em outubro e novembro de 2007, respectivamente, foram ao país para conhecer a experiência de um amplo programa habitacional que vinha sendo desenvolvido naquele país e que tinha como base de inspiração o modelo chileno.

O México possui a Secretaria de Desenvolvimento Agrícola, Territorial e Urbano, que é responsável por planejar, coordenar, administrar e gerenciar as políticas públicas de ordenamento territorial urbano e rural. Na área urbana, vários órgãos governamentais atuam com a habitação, cada um direcionado a um programa e a um público específico. Todavia, em todos os programas, a iniciativa privada é quem constrói.

O programa habitacional mexicano estabelece uma poupança prévia dos trabalhadores e, paralelamente, o Estado repassa um subsídio para complementar o valor. Para a concessão dos subsídios, são avaliados alguns fatores para liberação de recursos, como limite da poupança prévia e a composição familiar. O valor da prestação do financiamento fica limitado a 25% da renda familiar. Os conjuntos habitacionais no México podem ser produzidos em larga escala, sendo permitido às empresas assumir a construção de grandes quantidades de unidades habitacionais.

A partir desta experiência, o Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio de Janeiro - SINDUSCON-RJ elaborou uma proposta que foi apresentada em 2008 para o governo federal através do Ministério da Casa Civil para ser avaliada (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

A proposta do SINDUSCON-RJ para o Brasil estava embasada em projetos de conjuntos residenciais sustentáveis, com áreas de recreação e esportes e espaços para equipamentos comunitários com, no máximo, 500 unidades destinados às famílias que precisam de subsídio para a casa própria (CRECI- RJ, 2007).

O outro grupo que visitou o México para conhecer a experiência habitacional do país foram os empresários brasileiros que trabalham com habitações de interesse

social em São Paulo com o apoio do SINDUSCON-SP. Esses profissionais foram entender os aspectos tecnológicos da construção de moradias populares, o modelo de negócios das empresas e o sistema de financiamento (SECOVI – SP, 2007).

A proposta deste grupo de empresários era que o Brasil formulasse programa semelhante ao mexicano. O grupo paulistano acreditava que se deveria romper com o preconceito de criar conjuntos habitacionais com muitas unidades na periferia dos grandes centros urbanos. O documento foi repassado ao governo federal através do ministro da Fazenda, contendo dez sugestões, entre as quais combater o déficit com enfoque na ampliação da oferta, estimular o mercado secundário, diminuir a burocracia, criar novas modalidades de financiamento com FGTS, usar de forma eficaz os recursos para subsídio, atrelando-os ao financiamento, valorizar a capacidade de pagamento, criar mecanismos para ampliar as garantias para a baixa renda, reduzir a carga tributária, estabelecer o princípio de concentração na matrícula, estudar a regularização fundiária e trabalhar com o cadastro positivo (SECOVI – SP, 2007).

A pressão destes agentes sociais da construção civil e empreendedores imobiliários evidencia o interesse do mercado privado em participar ativamente das políticas habitacionais. Como as políticas públicas perpassam uma dinâmica em que grupos de interesse demonstram formas de conseguir os efeitos pretendidos, apreende-se que as políticas governamentais na área habitacional são resultantes desta tensão entre o mercado privado e autoridade política.

O “pacote habitacional” brasileiro passa a ser formulado pelo governo em conversa direta com os empresários, na lógica de atender às empresas e funcionar como medida anticíclica num cenário econômico desfavorável (ROLNIK, 2015; AMORE, 2015; CARDOSO; MELLO; JAENISCH, 2015).

A habitação é objeto de interesse de diversos agentes e são estes que concretizam os processos sociais na forma espacial construída (CORRÊA, 2014). Agentes sociais são promotores concretos da produção do espaço, portadores de interesses e contradições que vai moldado à configuração espacial; em nosso caso, a formação espacial capitalista. Como afirma Lefebvre (2008), o espaço não é neutro; apresenta a diversidade de interesses em determinado período histórico.

O Estado é um agente que exerce múltiplos papéis tanto no processo de formulação como na implementação da política habitacional. Também é formado por

agentes internos que se articulam ou se confrontam nos seus interesses. Processos e agentes sociais são inseparáveis na dinâmica das políticas públicas e, como coloca Arretche (2001b, p.3), “um programa é o resultado de uma combinação complexa de decisões de diversos agentes.”

Em 2009, foi lançado pelo Ministério da Casa Civil o programa habitacional “Minha Casa Minha Vida”, que previa recursos subsidiados para financiamento de um milhão de unidades habitacionais via crédito pessoal disponibilizado pela Caixa Econômica Federal. O programa foi implantado, surpreendendo o Conselho Nacional das Cidades e todos os envolvidos com a construção do SNH (ARAGÃO, 2010; ROLNIK, 2015), pois estava desalinhado com os preceitos do Sistema Nacional de Habitação, assunto a ser analisado na próxima seção.

Isto pode ser entendido que “... em princípio, as vontades, os interesses, as lealdades e as concepções ideológicas dos diversos agentes envolvidos em um, programa público dificilmente serão inteiramente coincidentes” (ARRETCHÉ, 2001b, p.4). A autora afirma, ainda, que quanto mais complexo um programa, maior será a variedade de interesses e concepções envolvidos em sua formulação e execução e, por consequência, mais intensas serão as tendências à não convergência.

Ocorreram algumas pressões dos movimentos de moradia e, para acomodar os atores e interesses, foram criadas modalidades de atendimento (ROLNIK, 2015), assunto a ser apresentado nos próximos itens.

3.3.2 - Programa Minha Casa Minha Vida: desenho institucional e poder local

A configuração de um programa social perpassa vários elementos que expressam as características, os recursos, as competências e as relações dos agentes envolvidos.

O Programa Minha Casa Minha Vida, como modalidade da Política Nacional da Habitação, teve vários determinantes que contribuíram para a sua formulação, como as reivindicações do setor empresarial, medidas de aquecimento do mercado da construção civil e a geração de emprego como fator de impulsão da economia e até mesmo para atender ao déficit habitacional.

Em documento da Caixa Econômica Federal, fica claro que o contexto econômico foi preponderante para a concepção do programa. “Em reação à crise financeira internacional de 2008, o governo tomou uma série de medidas anticíclicas

para manter o ritmo do crescimento econômico do país, estimulando notadamente o setor da construção civil” (CAIXA, 2012, p. 10).

O programa foi apresentado como uma das principais ações do governo em resposta à crise econômica internacional de 2008 que atingiu o país, pois proporcionou a criação de empregos e de investimentos no setor da construção civil, estimulada por uma política social em grande escala, que objetivou atender à demanda habitacional (SOARES et al, 2013; CARDOSO; ARAGÃO, 2013; CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011). O programa é econômico, capaz de mobilizar diversos setores, desde a indústria extrativista e produtora dos materiais da construção civil até a indústria moveleira e de eletrodomésticos, que é acionada após a entrega das chaves (AMORE, 2015).

A estratégia de construir habitações em período de crise econômica tem papel fundamental na sociedade capitalista. Cumpre-se com a função de amortecer a crise através dos investimentos de capital e da criação de inúmeros empregos e desta maneira o apoio do Estado que também tem seus interesses (CORRÊA, 2000).

O desenho do PMCMV foi formulado pelo Governo federal através dos Ministérios da Casa Civil e Fazenda, em diálogo com o setor da construção civil e imobiliário (AMORE, 2015; CARDOSO; MELLO; JAENISCH, 2015), conforme apresentado na seção anterior deste capítulo. Foi lançado através da Medida Provisória 459, em março de 2009, e as primeiras operações do programa ficaram a cargo destes ministérios e não do Ministério das Cidades, através de sua Secretaria de Habitação, o que demonstra uma centralização no órgão responsável em administrar o PAC1, deixando o Ministério das Cidades com papel subsidiário.

O Ministério das Cidades e o conjunto de segmentos que compõem o Conselho Nacional das Cidades tiveram um papel coadjuvante em todo o processo (AMORE, 2015), desde 2003, na construção política de um Sistema Nacional de Habitação até a implantação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social.

Na sequência, a Medida Provisória do Programa Minha Casa Minha Vida foi transformada na Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009, e, posteriormente, foi alterada pela Lei n.12.424 de 2011, definindo algumas modificações para a segunda fase do Programa ocorrida entre 2011 a 2014, acompanhando as ações do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC 2.

A fase 1 compreendia a meta quantitativa de 1 milhão de unidades entre abril

de 2009 e junho de 2011, e a fase 2 tinha como objetivo a entrega de 2 milhões de unidades entre junho de 2011 e dezembro de 2014. A implementação do programa proporcionou a geração de empregos, o fomento no mercado da construção civil e sucesso quantitativo nas construções. Isto favoreceu a repercussão junto à opinião pública, fazendo o programa se consolidar como uma “marca governamental” (AMORE, 2015), gerando, assim, impacto sobre as cidades, o que será discutido em itens subsequentes.

3.3.2.1 – Características e competências dos agentes sociais

Todo programa tem duas dimensões: objetivos e metodologia também denominadas de estratégias os quais se expressam em uma legislação geral e uma regulamentação específica. (ARRETCHE, 2001b). Com o PMCMV, fica notório um objetivo explícito expresso através da Lei 11.977/2009 que seria “... criar mecanismos à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda até R\$ 4.650,00” (BRASIL, Lei 11.997, 2009). Por outro lado, o programa possui objetivos implícitos, como comentado no item anterior, pois tinha a finalidade de fomentar a área econômica, o que demonstra que a ordem econômica e social incide sobre a formulação mesmo que não expresse nitidamente.

A formulação de um programa perpassa um processo de negociações no qual o desenho final nem sempre é o mais adequado, mas sim aquele em foi possível durante o processo decisório obter um grau de acordo, ou seja, as “políticas não são formuladas em condições de irrestrita liberdade.” (ARRETCHE, 2001 b, p.6)

Quanto à metodologia, o programa abrange as alternativas para que se alcancem os objetivos. Expõe como deve ser operacionalizado, quais os agentes envolvidos, as suas competências, os recursos, entre outros elementos que o compõem. Estes dois elementos, objetivos e estratégias, expressam decisões e as preferências de uma autoridade central (ARRETCHE, 2001b). No caso do PMCMV, a autoridade central foi a esfera federal, com as influências de setores interessados num contexto onde determinantes internacionais poderiam afetar a nacional.

Metodologicamente, o programa compreende dois subprogramas na legislação: o Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU e o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR e na sequência foram apresentadas as

modalidades MCMV Entidades e MCMV abaixo de 50.000, este último para as cidades com menos de 50.000 habitantes. Estas duas últimas modalidades foram adicionadas visto à pressão de grupos de movimentos sociais e de cidades de pequeno porte (ROLNIK, 2015).

Em conformidade com o proposto na justificativa desta pesquisa, este item compreende as características da modalidade “habitação urbana”, especificamente quando as famílias são indicadas pela Prefeitura ou Governo do Estado/Distrito Federal para municípios acima de 50.000 habitantes.

Conforme o artigo 3º § 6º da Lei 11.977/2009, o programa está estruturado para três faixas de atendimento, conforme faixa salarial: até R\$ 1.395,00 (faixa 1), que quando atualizado não pode ultrapassar 3 salários mínimos; até R\$ 2.790,00 (faixa 2), que quando atualizado não pode ultrapassar 6 salários mínimos; e até R\$ 4.650,00 (faixa 3), que quando atualizado não pode ultrapassar 10 salários mínimos.¹⁰

Possui um escalonamento de subsídios, sendo que para as famílias de renda até três salários mínimos o subsídio a fundo perdido é próximo de 100% (ARRETCHE, 2012). O prazo de alienação é de 120 meses, não existindo taxas de juros, e as prestações limitadas a 5% da renda familiar mensal (PORTAL BRASIL, 2014).

Para indicação dos beneficiários, a legislação federal define 03 prioridades nacionais: atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas, famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar e famílias de que façam parte pessoas com deficiência. Os estados e municípios poderiam adotar outros critérios de seleção além dos nacionais, desde que aprovados pelo Conselho Municipal de Habitação.

Na legislação pertinente ao Programa Minha Casa Minha Vida, a definição dos critérios municipais pelo Conselho de Habitação Municipal é a única referência a esta instância, destinada a discutir as questões locais na área habitacional. Existe, portanto, uma omissão legal diante dos mecanismos de controle social previstos nas

¹⁰ Estes valores foram atualizados em junho de 2011 quando a fase 2 do Programa Minha Casa Minha Vida foi lançada, sendo que para a faixa 1 o valor da renda salarial mensal bruta é até R\$ 1.600,00, e a faixa 3 a renda mensal bruta é até 5.000,00. ([Decreto Nº 7.499, de 16 de junho de 2011](#)). A faixa 2 a renda mensal era R\$ 3.100,00, mas foi alterada para até R\$ 3,275,00 ([Decreto Nº 7.825 de 11 de outubro de 2012](#))

premissas constitucionais com relação à participação societal e, dessa forma, a formulação do programa não prevê a lógica de uma gestão participativa.

Isto expressa uma contradição, pois um governo que estabelece avanços nas legislações urbanas e habitacionais através da pressão de organizações que defendem a reforma urbana acaba por reproduzir a mesma forma de política habitacional adotada por governos anteriores, que favoreceram o setor empresarial da construção imobiliária em detrimento da participação social.

Para que o empreendimento habitacional seja implementado, existe um trâmite para cada modalidade, onde se evidenciam as competências de cada agente envolvido no processo. Para fins deste trabalho, foram especificados os agentes e suas competências correspondentes à contratação do programa por empresas construtoras que se utilizaram dos recursos do FAR – Fundo de Arrendamento Residencial para beneficiários da faixa 1 (0 a 3 salários mínimos). A escolha deve-se ao fato de que esta modalidade é a que foi adotada pelo governo municipal de Ponta Grossa de 2009 a 2014. No quadro 9 a seguir, apresentam-se os agentes envolvidos, denominados pela legislação de participantes, e uma síntese das suas competências conforme a Lei 11.977/2009 referente ao PMCMV e a Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013, que dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos do FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU.

QUADRO 9: Participantes e competências no PMCMV – recursos FAR – modalidade PNHU (continua)

Participantes	Competências e Atribuições	Inter-relação definida nas legislações
MINISTÉRIO DAS CIDADES	- estabelecer as regras e condições para implantação dos empreendimentos	
	- definir os parâmetros de priorização de projetos	
	- definir a tipologia e o padrão das moradias e da infraestrutura urbana	Com observância da legislação municipal
	- rever, anualmente os limites de renda familiar dos beneficiários.	Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão.
	- fixar as regras contratuais (parcelas, seguro, quitação,...)	Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão.
	- estabelecer os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do Programa	

Participantes	Competências e Atribuições	Inter-relação definida nas legislações
	- regular, por meio de Termo de Adesão, a participação do Distrito Federal, estados e municípios no âmbito do PMCMV	
	- acompanhar e avaliar o desempenho do Programa	
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL AGENTE GESTOR	- expedir os atos necessários à atuação de instituições financeiras oficiais federais na operacionalização do Programa;	Instituições financeiras oficiais federais
	- expedir e publicar, no Diário Oficial da União, os atos normativos necessários à operacionalização do Programa;	Instituições financeiras oficiais federais
	- firmar os instrumentos de operação e remunerar as instituições financeiras oficiais federais.	Instituições financeiras oficiais federais
INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS OFICIAIS FEDERAIS AGENTE EXECUTOR	- definir os critérios técnicos a serem observados na aquisição e alienação dos imóveis;	
	- adquirir as unidades habitacionais destinadas à alienação, em nome do FAR;	
	- analisar a viabilidade técnica e jurídica dos projetos, bem como acompanhar a execução das respectivas obras e serviços até a sua conclusão;	
	- contratar a execução de obras e serviços considerados aprovados nos aspectos técnicos e jurídicos, e observados os critérios estabelecidos nesta Portaria;	
	- responsabilizar-se pela estrita observância das normas aplicáveis, ao alienar e ceder aos beneficiários do Programa os imóveis produzidos;	
	- adotar todas as medidas judiciais e extrajudiciais para a defesa dos direitos do FAR no âmbito das contratações que houver intermediado;	
	- observar as restrições a pessoas jurídicas e físicas, no que se refere aos impedimentos à atuação em programas habitacionais;	
	- providenciar o cadastramento dos beneficiários do Programa no Cadastro Nacional de Mutuários - CADMUT e solicitar ao Poder Público o cadastramento do benefício no Cadastro Único para Programas Sociais – CADÚNICO;	- Poder público municipal - CADÚNICO
	- comunicar formalmente aos entes públicos que firmaram os respectivos Instrumentos de Compromisso, em no máximo trinta dias contados da data da contratação da operação, o cronograma de início e conclusão da execução de obras e serviços, incluída a sua legalização;	- órgãos públicos
	- disponibilizar, mensalmente, as informações sobre o empreendimento à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades;	Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades
	- informar à distribuidora de energia elétrica, no prazo mínimo de 15 (quinze) dias antes da entrega do empreendimento, a lista de beneficiários.	Empresa de energia elétrica local
	- firmar Termo de Adesão ao PMCMV;	
	- executar a seleção de beneficiários do Programa, observados os critérios de elegibilidade e seleção da demanda;	- normativos do Ministério das Cidades
	- executar o Trabalho Social junto aos beneficiários;	

Participantes	Competências e Atribuições	Inter-relação definida nas legislações
DISTRITO FEDERAL, ESTADOS E MUNICÍPIOS	- apresentar Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos;	
	- firmar, a cada empreendimento, Instrumento de Compromisso de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços;	
	- apresentar cronograma de implementação da Matriz de Responsabilidades;	Instituição Financeira Oficial Federal
	- promover ações que facilitem a execução de projetos;	
	- estender sua participação no Programa, sob a forma de aportes financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis, necessários à realização das obras e serviços do empreendimento;	
	- apresentar proposta legislativa que disponha sobre os critérios e a forma de reconhecimento do empreendimento a ser construído como de zona especial de interesse social – ZEIS.	
EMPRESAS DO SETOR DA CONSTRUÇÃO CIVIL	- apresentar projetos de produção de empreendimentos para alienação dos imóveis;	Instituição Financeira Oficial Federal
	- executar os projetos contratados;	Instituição Financeira Oficial Federal
	- realizar a guarda dos imóveis pelo prazo de sessenta dias após a conclusão e legalização das unidades habitacionais.	

Fonte: Lei 11.977/2009 e Portaria nº 168/2013. Organizado pela autora.

As competências e atribuições de cada agente, definidas na legislação do programa, impactam sobre sua implementação. O grau de sucesso de um programa depende de como ocorre a ação cooperativa entre os atores governamentais e/ou não governamentais em relação ao seu desenho. (ARRETCHE, 2001b).

A autora coloca, ainda, que o êxito também depende dos potenciais beneficiários. Na legislação que define as atribuições, os beneficiários do programa não são colocados como participantes e, portanto, não possuem atribuições deliberadas durante as fases do empreendimento. Conforme discutido anteriormente, também fica evidente na legislação a ausência de participação societal e controle social através de Conselho Municipal de Habitação.

Outro ponto que está caracterizado na legislação é a diferenciação da CEF como órgão gestor e como órgão executor, este último através de suas agências denominadas de Instituição Financeira Oficial Federal. Portanto, um papel ativo e protagonista para que a implementação alcance as metas estabelecidas.

Para esta modalidade, as construtoras definem o terreno e o projeto, devendo aprová-los juntos aos órgãos competentes (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011;

CARDOSO; ARAGÃO, 2013), e apresentam inicialmente para o Governo Federal através da Instituição Financeira Oficial Federal da CEF, o qual analisa e contrata a obra, liberando recursos. A produção é “por oferta” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013; FIX; ARANTES, 2009), ou seja, a construtora oferece a sua proposta para a CEF, a qual analisa e, diante dos recursos disponibilizados para o município, aprova ou não o empreendimento.

A CEF, no período de análise dos empreendimentos, deve verificar os projetos, bem como analisar o entorno da implantação do empreendimento para verificar se os equipamentos sociais existentes são satisfatórios para atender à nova comunidade. Caso não sejam, deve-se verificar junto à prefeitura a disponibilidade para construção e manutenção desses equipamentos nas áreas de saúde, educação, lazer e transporte público.

Como banco estatal, a CEF analisa os projetos, contrata a obra, faz a medição de etapas finalizadas para o repasse do recurso, faz a análise cadastral das construtoras e dos receptores do empreendimento e posteriormente recebe as parcelas do financiamento. Desta forma, as empresas e o município não ficam com os encargos financeiros do empreendimento.

Quanto à execução, os municípios são responsáveis pela aprovação dos projetos urbanísticos, instalação de equipamentos públicos diante da ausência, cadastramento e seleção das famílias receptoras, comercialização das unidades habitacionais, verificação e cadastramento dos futuros receptores no CADÚNICO – Cadastro Único para Programas Sociais, bem como pela implementação do trabalho técnico social. Para isto, o município deve dispor de recursos humanos e institucionais para cumprir com as atribuições definidas.

Os municípios também podem participar por meio da doação ou venda de terrenos públicos via licitação, isenção tributária e desburocratização nos processos de aprovação e licenciamento e também na flexibilização das normas urbanísticas para permitir a utilização das ZEIS e aumentar os índices de utilização do solo nos empreendimentos do Minha Casa Minha Vida.

Portanto, os municípios desempenham o papel executor na análise dos projetos urbanísticos, na comercialização das unidades e na criação de condições para facilitar a produção, através da desoneração tributária e da flexibilização da legislação urbanística e edilícia (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011), ou seja, os

municípios atuam de forma a descomplicar a atuação do setor privado através da liberação de entraves (CARDOSO; MELLO; JAENISCH, 2015).

As empresas construtoras, para enquadrar os empreendimentos no programa, devem apresentar os projetos construtivos com adequação ambiental, bem como os projetos para infraestrutura básica incluindo vias de acesso, abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais, pavimentação, energia elétrica e iluminação pública (BRASIL, Lei 11.997, 2009).

Os agentes privados, representados pelas empresas construtoras, possuem poder de decisão sobre a localização dos empreendimentos, intervindo sobre a produção do espaço local.

As empresas vendem integralmente o que produzirem para a CEF, não possuem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, bem como não têm risco de inadimplência dos compradores ou de vacância das unidades, visto que os receptores do programa possuirão financiamento junto à CEF (FIX; ARANTES, 2009).

Apesar de o programa apresentar um desenho em que os diversos agentes se articulam, não é estático, podendo variar conforme o contexto político e institucional de cada local. Também assume particularidades que variam de acordo com a atuação dos agentes, os quais podem ter um papel decisivo sobre os resultados (ARRETCHE, 2001b; CARDOSO; MELLO; JAENISCH, 2015).

As competências de cada agente implementador refletirão na prática entre as instituições envolvidas e no âmbito espacial. Portanto, não se terá unanimidade na forma operacional, pois os implementadores possuem relativa autonomia que lhes permite atuar conforme seus referenciais para determinar “a natureza, a quantidade e a qualidade dos bens e serviços a serem oferecidos”. Os agentes têm a prerrogativa de “fazer a política”. (ARRETCHE, 2001b, p.3).

A implementação não é um momento descolado da formulação e, portanto, pode sofrer alterações conforme progridem a execução, o monitoramento e a avaliação. O PMCMV sofreu ajustes sistemáticos desde que foi formulado, com alterações que não tinham sido previstas inicialmente nas legislações, como a autorização para municípios com menos de 50 mil habitantes, a incorporação de especificações mínimas para as construções, a vinculação do trabalho do técnico social baseada em diretrizes definidas, a criação de critérios para a habilitação de

entidades populares, entre outros (AMORE, 2015). Isto demonstra que o programa foi modificado no seu transcurso, evidenciando que a implementação modifica as políticas públicas, ou seja, os desenhos de programas não são peças internamente coesas e adequadas.

3.3.2.2 - Recursos do Programa Minha Casa Minha Vida

O Programa Minha Casa Minha Vida tem como fonte dos recursos a União, sendo o repasse por subsídio direto, proporcional à renda das famílias e gerenciado pela Caixa Econômica Federal, a qual também define junto às empresas ou instituições interessadas, conforme a modalidade, a viabilidade ou não dos empreendimentos.

O desenho adotado pelo programa define o subsídio direto e não o repasse pela lógica do fundo a fundo, com o monitoramento e controle social de um conselho. Por isto, apesar de o programa atender às famílias de baixa renda com necessidades habitacionais, não estaria vinculado ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, ocorrendo, portanto, uma perda de centralidade na política habitacional através do fundo.

De acordo com a legislação do programa, fica definido para fins de disponibilidade orçamentária e financeira, como reponsabilidade da União:

- I - concederá subvenção econômica ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional;
- II – participará do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), mediante integralização de cotas e transferirá recursos ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) de que tratam, respectivamente, a Lei no 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, e a Lei no 8.677, de 13 de julho de 1993;
- III - realizará oferta pública de recursos destinados à subvenção econômica ao beneficiário pessoa física de operações em Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;
- IV - participará do Fundo Garantidor da Habitação Popular - FGHab;
- V - concederá subvenção econômica por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, sob a modalidade de equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros, especificamente nas operações de financiamento de linha especial para infraestrutura em projetos de habitação popular. (BRASIL, Lei 11.977, 2009)

Portanto, os recursos do programa são financiados pela União, alocados do Orçamento Geral da União – OGU e do Fundo Garantia por Tempo de Serviço e repassados através de várias fontes, como o Fundo de Arrendamento Residencial -

FAR, o Fundo de Desenvolvimento Social- FDS, o Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHab ou, ainda, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

O Fundo de Arrendamento Residencial – FAR é um fundo que recebe recursos do OGU e do FGTS e que anteriormente já vinha sendo utilizado no Programa de Arredamento Residencial – PAR na produção de unidades habitacionais para famílias com renda entre 3 e 6 salários mínimos. É o fundo de recursos federais ancorado junto ao setor privado através das empresas construtoras.

O Fundo de Desenvolvimento Social – FDS foi criado para ser fonte de recursos para o Programa Crédito Solidário - PSC, com o objetivo de produzir de unidades na forma de autogestão, através de cooperativas ou associações. A partir de então, o PCS passa a ser substituído pelo PMCMV-Entidades.

Com a criação do Fundo Garantidor da Habitação, foram colocados recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades do receptor do programa.

Todos estes fundos são gerenciados pela Caixa Econômica Federal, a qual tem a competência de avaliar os projetos apresentados pelas empresas e pelas entidades.

Desde o início do programa, em sua modalidade urbana, o grande aporte de recursos alocados foi para o FAR. Cardoso, Aragão e Araújo (2011, p.5) colocam que:

o PMCMV, em seu componente urbana, foi operacionalizado a partir da alocação de recursos da União ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) – no montante de 14 bilhões de reais – e, em menor grau, ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) – no montante de 500 milhões de reais.

Diante da quantia de recursos destinada, verifica-se que o grande foco do programa foram as empresas construtoras que acessam diretamente os recursos do FAR, através da apresentação de projetos a serem avaliados e aprovados pela CEF. A primazia na condução do programa ficou a cargo do setor privado, estimulando e consolidando um complexo imobiliário-financeiro com dependência dos subsídios públicos (SHIMBO, 2016).

A autora supracitada destaca que ocorreu no Brasil, um alinhamento na área

habitacional entre legislação, instituições públicas, disponibilidade de recursos e cadeia produtiva da construção. Este alinhamento proporcionou a constituição de segmento diferenciado na política habitacional, que seria a habitação social de mercado (SHIMBO, 2016), ou seja, forma-se uma faixa que mescla elementos do segmento da habitação de interesse social promovida pelo Estado como o público alvo e elementos da habitação de mercado promovida pelas empresas construtoras que almejam lucratividade em suas operações.

As relações entre Estado e mercado tornaram-se mais complexas, produzindo habitação em larga escala pelo entrelaçamento de agentes privados e públicos com elevado aporte de recursos públicos, amparados por uma legislação descolada de participação societal e com demanda garantida devido ao déficit habitacional expressivo.

3.3.2.3 - Programa Minha Casa Minha Vida: considerações sobre o espaço local

As empresas têm por objetivo ampliar os seus lucros, o que conduz ao seguinte questionamento: de que maneira poderão atingir este intento diante de um programa público se o programa já apresenta os preços fixados por unidade habitacional de acordo com a modalidade e região do país?

Poderá ser de duas formas a possibilidade de as empresas conseguirem a ampliação do lucro, ou pela redução do custo de construção ou pela redução do preço da terra, dois tipos de lucratividade de natureza diferenciada, mas que não se excluem, ou seja, ainda pode ser pela combinação de ambos (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

As estratégias de redução do valor pago pela terra variam conforme a capacidade da empresa para obter o lucro. Podem ser a visualização de estoque de terras, a transformação de áreas rurais em urbanas ou a possibilidade de modificação na legislação do uso do solo para que utilizem terrenos até então fora do mercado (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011). As formas podem ser diversas, porém o critério para orientar as decisões das empresas é o da rentabilidade (ROLNIK, 2015).

Quanto ao lucro da construção, pode ocorrer pela racionalização do processo produtivo através da redução de perdas, aumento da produtividade do trabalho e utilização de novas tecnologias. Também é usual construir empreendimentos com

grande quantidade de unidades habitacionais padronizadas ou fazer vários conjuntos habitacionais próximos. A estratégia de dividir a gleba de área comprada, parcelando em vários conjuntos construídos contíguos, ocasiona extensos e uniformes empreendimentos com a mesma tipologia habitacional.

Aumentar a escala dos empreendimentos com terrenos de maiores dimensões contribui para o processo de periferização, visto ser mais difícil encontrar terrenos amplos e financeiramente acessíveis em áreas mais centrais, próximo aos recursos públicos já existentes. A falta de políticas de controle da especulação imobiliária e de cumprimento da função social da propriedade também favorece o setor empresarial pela lógica mercantil da obtenção do lucro que irá privilegiar a área periférica.

Portanto, a forma de construir habitações para uma população de baixa renda e obter lucro irá constituir em um expressivo rebatimento espacial. Isto pode estar correlacionado a alguns pontos que fazem parte das estratégias dos promotores imobiliários e que geram ou reforçam a segregação residencial que caracteriza a cidade capitalista, como o preço terra e o status do bairro; acessibilidade, eficiência dos meios de transporte; situações socialmente produzidas, gerando amenidades. Estas características, aliadas a outras mais, como o acesso a recursos públicos, podem ou não diferenciar o valor de certas áreas da cidade em detrimento de outras.

Outro a ponto a ser considerado é a “produção por oferta” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013; FIX; ARANTES, 2009), quando as empresas encaminham suas propostas com o terreno já definido junto à Caixa Econômica Federal. Não ocorre licitação pública para definição das construtoras, já que o processo é definido conforme a oferta e produção direta das empresas privadas em acordo com as metas e disponibilidade de recursos destinados para cada município na distribuição regional do aporte financeiro pelo Executivo federal.

Esta lógica de investimento estatal define a iniciativa privada como um agente do processo da produção espacial do município, determinando onde incidirá o desenvolvimento espacial urbano. As áreas devem pertencer à malha urbana ou estar em área de expansão definida no Plano Diretor (BRASIL, Lei 11.977, 2009). Contudo, os municípios acabam flexibilizando a legislação urbanística em prol da construção.

A produção “por oferta” constitui uma primazia mercantil. Os empreendimentos não são definidos como parte da estratégia municipal de desenvolvimento urbano e podem, inclusive, estar em desacordo com o previsto nos instrumentos urbanísticos. São concebidos estritamente como mercadorias, rentáveis a seus proponentes. Mesmo que submetidas à aprovação dos órgãos competentes, estão pressionados em todas as instâncias para se atingir as metas do programa¹¹ (FIX; ARANTES, 2009).

Para aprovar um empreendimento, os projetos devem estar em sintonia com a legislação municipal urbanística. O Plano Diretor congrega uma gama de instrumentos urbanísticos que expõe o entendimento dos governos e atores sociais acerca da realidade urbana e habitacional de um município, estabelecendo uma política local fundiária. O Plano Local de Habitação de Interesse Social também é um instrumento de planejamento municipal que deve estabelecer propostas estratégicas para o equacionamento das necessidades habitacionais latentes e futuras (MOREIRA; RIBEIRO; BERBERIAN, 2014).

Entretanto, o PMCMV acaba desconsiderando o papel que os governos municipais precisam ter na formulação e implementação de uma política habitacional mais ampla, que inclua produção de novas moradias, estoque de terras, urbanização, regularização fundiária e planejamento urbano, que impactariam diretamente sobre o espaço em escala local.

O PMCMV demonstra uma falta de articulação da política habitacional com a urbana devido a não vinculação com o Estatuto da Cidade, o que acarretará em uma tendência para que os empreendimentos se viabilizem a partir da dinâmica do mercado, procurando áreas mais distantes das centralidades urbanas na busca por terras mais baratas (FIX; ARANTES, 2009; CARDOSO; ARAGÃO, 2013). “Na ânsia de poder viabilizar o maior número de empreendimentos, o poder local ficará refém de uma forma predatória e fragmentada de expansão da terra”. (FIX; ARANTES, 2009, p.9).

A forma de produzir moradias para além dos limites da cidade é prejudicial a todos, pois encarece a extensão de infraestrutura urbana, gera o afastamento de locais de trabalho equipamentos urbanos aprofundando a segregação socioespacial

¹¹ As metas quantitativas para cada unidade federativa estadual referente ao Programa com recursos do FAR encontram-se na Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013.

(ROLNIK; NAKANO, 2009). Em síntese, ampara-se em Maricato (2008b) para reiterar que a propriedade da terra continua a ser um nó da sociedade brasileira. A autora utiliza o termo “o nó da terra” para clarificar que no Brasil a propriedade alimenta uma profunda desigualdade, além de reforçar a tradicional relação entre propriedade, poder político e poder econômico.

Estes elementos destacados determinam que o espaço local vai sendo construído pelo viés habitacional através da execução do PMCMV com os procedimentos do mercado privado da construção, em acordo com os implementadores federais e anuência dos municipais.

O processo de produção espacial varia para cada município onde o programa vem sendo implementado, pois depende da dinâmica do setor imobiliário e estatal, visto as características do mercado de terras de cada local e as capacidades administrativas de cada implementador público.

Com base nessas reflexões, buscamos identificar, no contexto subnacional de cidade média, como a implantação do PMCMV está se refletindo no processo de estruturação do espaço urbano, o que está apresentado no capítulo seguinte, por meio da análise da implementação na cidade de Ponta Grossa.

4 – ESPAÇOS (RE)CONFIGURADOS: O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM PONTA GROSSA

Neste capítulo apresentamos a pesquisa analisando histórica e progressivamente a relação entre produção do espaço urbano e política habitacional na configuração do federalismo brasileiro, utilizando para tanto o caso empírico da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na base territorial do município de Ponta Grossa durante o período 2010 a 2014.

Com base no método regressivo-progressivo de Henri Lefebvre apresentado no capítulo 1, buscamos delinear a produção espacial urbana pelo viés dos programas de habitação para famílias de baixa renda, possibilitando desvendar os fundamentos, processos e contradições sociais que justificam a configuração espacial urbana. O método permite a compreensão do como o desencontro de temporalidades se encontram na realidade conectada.

A análise dos dados está estruturada em três momentos que compõe o método: (I) Momento descritivo - demonstra-se a realidade conforme documentos legais e tal como ela se apresenta para os sujeitos definidos na pesquisa, ou seja, a descrição do visível. (II) Momento analítico-regressivo - resgata-se o passado para apreender e datar as conexões com o presente e captar como esse espaço foi produzido durante o tempo e (III) Momento histórico-progressivo - retorna-se ao presente, à realidade atual para que esta seja então explicada, elucidada.

4.1 MOMENTO DESCRITIVO: O espaço habitacional em Ponta Grossa sob a definição legal e a percepção dos sujeitos

Neste primeiro momento descrevemos com criticidade o objeto, buscando apresentar as temporalidades, sem precisar com rigor o tempo de cada relação social (MARTINS, 1996; FREHSE, 2001). Abordamos o objeto de estudo para fins de obter informações sobre a diversidade de relações sociais que envolvem a produção e reprodução socioespacial na escala local pelo viés habitacional.

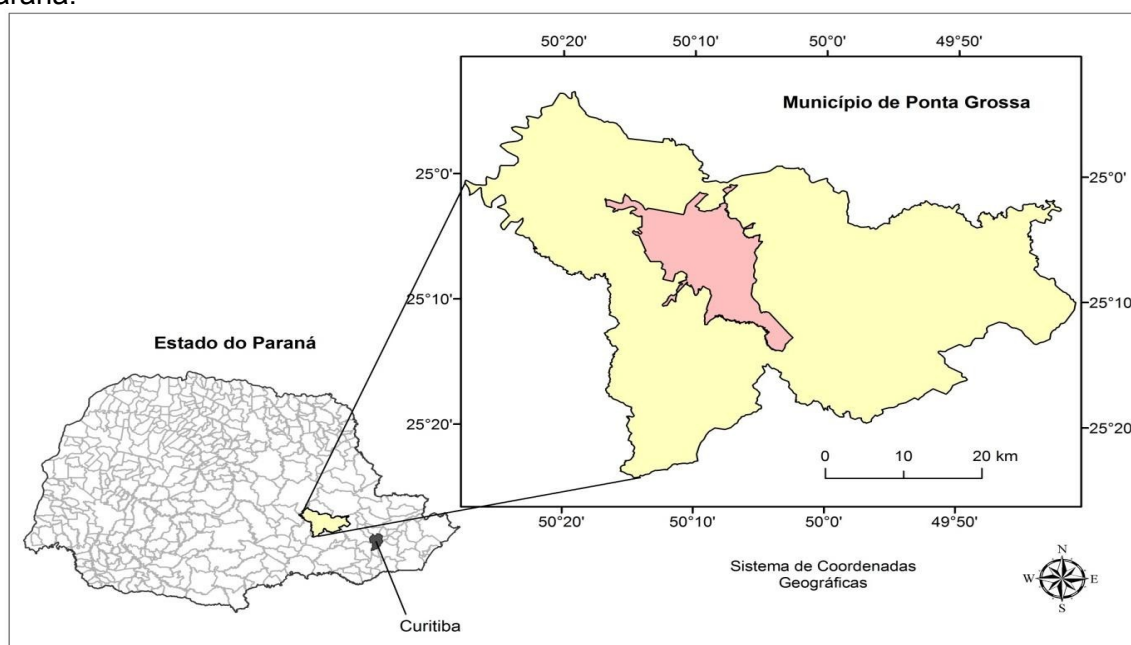
A complexidade horizontal foi se tornando visível a partir da identificação das

diversidades espaciais e das relações sociais que foram coletadas no concreto, ou seja, no real (LEFEBVRE, 1978; MARTINS, 1996; SOUZA, 2009).

O momento descritivo foi construído inicialmente com a apresentação de informações sobre a configuração espacial de Ponta Grossa. Para tanto foi utilizado como base o Plano Diretor Municipal de 2006, a Lei de Zoneamento e Uso e Ocupação do Solo de 1999, como também o Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS de 2011 para identificação características da configuração do espaço habitacional. Num segundo momento descrevemos a realidade tal como foi percebida, vivida e concebida para os sujeitos definidos na pesquisa e da observação sistemática sobre o objeto.

O município de Ponta Grossa demonstrado na figura 5 cobre uma superfície de 2.112,6 km², segundo informações do Plano Diretor de Ponta Grossa – 2006. Conforme os dados do IBGE- 2010, o município possui uma densidade demográfica de 150,7 habitantes por Km².

FIGURA 5 - Localização do município e da área urbana de Ponta Grossa no estado do Paraná.



Fonte: NASCIMENTO; MATIAS (2011) com base: IBGE (2007) e Prefeitura Municipal de Ponta Grossa (perímetro urbano 2007).

Possui localização estratégica o que afeta diretamente a dinâmica econômica e territorial do município. Segundo IPARDES (2004) é um município que opera

como ponto de confluência das relações do Sul/Sudeste brasileiro e da penetração para o interior paranaense. Une o norte e o oeste paranaense ao porto de Paranaguá, passando pela aglomeração metropolitana de Curitiba.

É uma cidade caracterizada como centro urbano de médio porte, com elevado grau de centralidade e de polarização na região (PONTA GROSSA, 2006). Classificada pelo REGIC – Rede de Influência das Cidades (IBGE, 2008) como capital regional C, ou seja, possuem influência no âmbito regional servindo como polo para várias atividades por uma grande quantidade de municípios circunvizinhos.

Na malha urbana, as características mais predominantes com relação ao uso e ocupação do solo urbano, segundo o Plano Diretor de 2006, encontram-se: o crescimento da malha para as direções noroeste (Norte do Paraná), norte (Castro) e leste (vale do Cará-Cará); o adensamento na região central e seu entorno e crescimento ao longo dos espigões que são eixos de circulação; o comércio e os demais serviços estão concentrados no centro da cidade e corredores viários; a implantação de loteamentos isolados, os quais possuem problemas de interligação por se localizarem na periferia.

O uso e a ocupação do solo são regidos por instrumentos urbanísticos, os quais são determinados por legislações que vão definindo as representações do espaço, ou seja, um espaço concebido. Os instrumentos urbanísticos instituídos no município de Ponta Grossa são: Plano Diretor Municipal; Lei de loteamento que normatizam a implantação de arruamentos e loteamentos entre os quais o de interesse social; Lei de zoneamento que regulamenta o zoneamento de uso e ocupação do solo do perímetro da sede do município de Ponta Grossa e seus distritos; Lei do sistema viário; Lei do fundo de vale; Lei do perímetro urbano e Lei das unidades de conservação (PONTA GROSSA, 2006).

A Lei de Zoneamento vigente do município de Ponta Grossa, nº 6.329/99 institui as seguintes zonas: central, polo, eixo Ponta Grossa, comercial, corredor comercial, serviços, industrial, residencial, áreas verdes especiais e zona especial de interesse social.

Nesta lei, a área habitacional está definida pelas Zonas Residenciais- ZR 1, 2, 3, 4, 5 e Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, que serão apresentadas espacialmente no item seguinte deste capítulo. A classificação numérica define a densidade populacional, a tipologia construtiva e as diversidades de usos e

ocupação residencial. A que define as áreas residenciais destinadas a conjuntos habitacionais de interesse social são a ZR - 5 e as áreas residenciais que compreendem as favelas e os condomínios sociais existentes no perímetro urbano são consideradas ZEIS.

Em Ponta Grossa, uma situação apresentada e que demanda por intervenções na área habitacional é a situação das famílias que moram em área de risco. Em Ponta Grossa, conforme o Plano Local de Habitação de Interesse Social de 2011, 7.459 famílias estão em área de risco das 8.769 que vivem em ocupações irregulares.

As ocupações em situação de risco são caracterizadas por assentamentos urbanos. São pessoas que buscam pelo atendimento de sua necessidade habitacional para viver no ambiente urbano, porém a falta de acesso à moradia acaba levando segmentos das parcelas mais pobres da população a viverem em subhabitações de forma desordenada e sem infraestrutura, em terrenos pertencentes ao poder público ou áreas desocupadas pertencentes a particulares. Estas pessoas expressam características da urbanização, a qual como um processo social e histórico define a lógica do uso e ocupação do solo urbano.

No município de Ponta Grossa as 8.769 unidades habitacionais em situação de ocupação irregular estão distribuídas em 162 pontos no perímetro urbano. (PONTA GROSSA, PLHIS, 2011) As que estão em área de risco, se encontram prioritariamente: ao lado de linhas de trem, em baixo de fio de alta tensão e nos fundos de vale junto aos arroios, áreas sem condições de edificação e de saneamento.

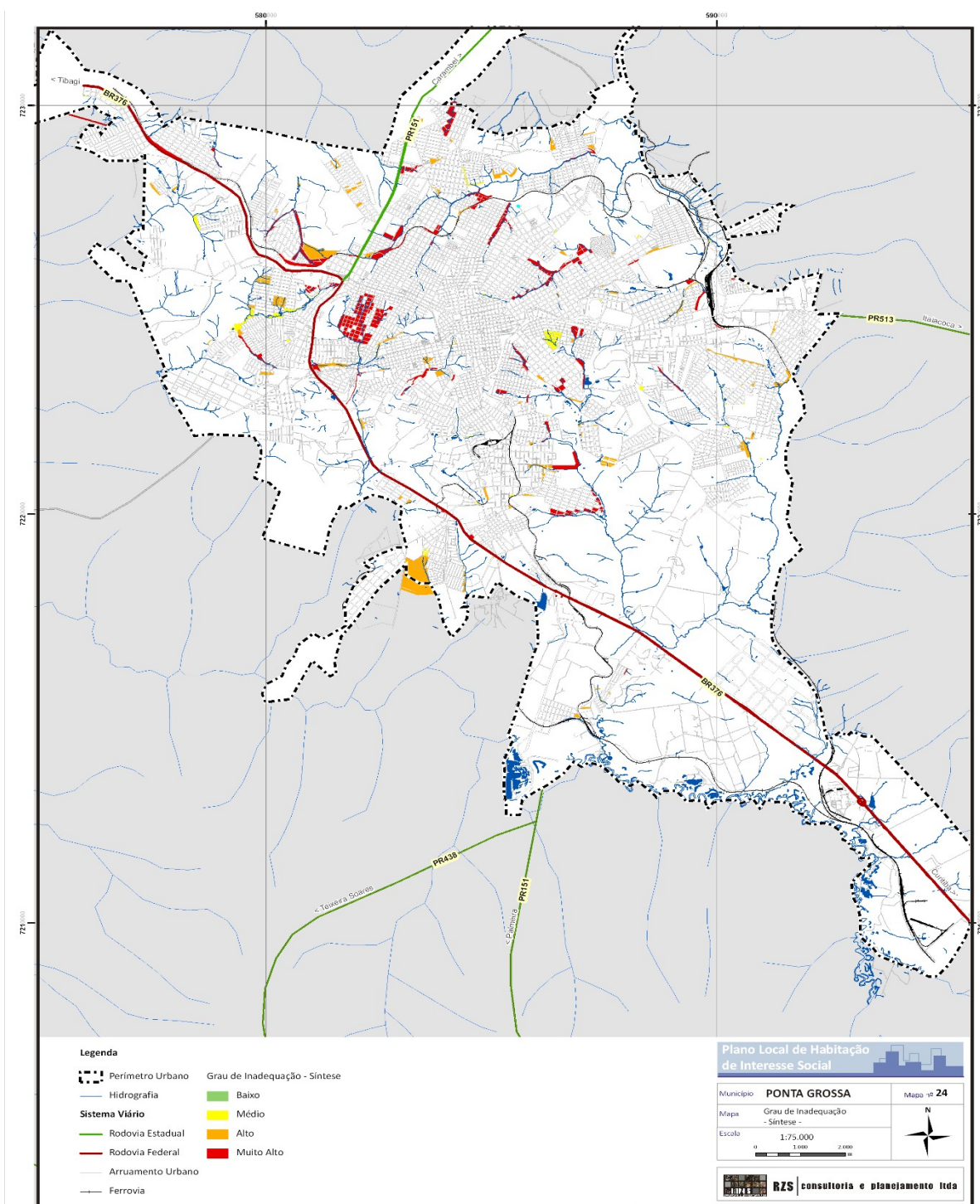
Estas famílias podem estar em situação de periculosidade e ou insalubridade como também contribuem para a perda e ou alteração da biodiversidade com a remoção da mata ciliar de áreas de proteção ambiental - APP o que acarreta em poluição, contaminação das águas dos arroios, erosão das encostas, escorregamentos de terras, entre outros fatores que geram problemas para a preservação ambiental das áreas.

As ocupações irregulares foram avaliadas em categorias no PLHIS considerando as condições: infraestrutura, meio ambiente, moradia e socioespacial as quais foram medidas em quatro classes: baixo, médio, alto e muito alto. Esta avaliação estabeleceu prioridades e o planejamento para atuação sobre esta

característica habitacional do município.

A figura 6 demonstra a localização das ocupações irregulares na área urbana como também a síntese do grau de inadequação.

FIGURA 6 - Ocupações irregulares na área urbana de Ponta Grossa – 2010



Fonte: PONTA GROSSA, Plano de Habitação de Interesse Social de Ponta Grossa, 2011

Destacam-se as ocupações com grau de inadequação muito alto e alto, o que demanda ações de urbanização diferenciadas como: a realização de obras de infraestrutura urbana, consolidação geotécnica e drenagem e em casos de risco extremo remanejamento ou reassentamento (PONTA GROSSA, PLHIS, 2011).

A produção espacial gerada pelas ocupações irregulares, em especial, os assentamentos urbanos de área de risco, produz conflitos pelo e no espaço construído, como também refletem e são reflexos de relações sociais, econômicas, culturais, ideológicas manifestadas no e pelo modo de produção capitalista.

A concentração espacial das submoradias em áreas de risco e o grau de homogeneidade social define o processo segregatório sobre a produção e materialização do espaço urbano como também evidenciam a disparidade social no uso do espaço e na precarização das condições de vida.

A prática socioespacial revela uma produção do espaço na lógica da apropriação-uso (CARLOS, 2014). Dessa forma, o espaço se caracteriza como um produto, um meio e uma condição de reprodução da sociedade que vai definindo a produção da cidade.

Estabelecendo um paralelo com os vazios urbanos e áreas não loteadas no perímetro urbano do município tem-se a possibilidade da utilização de áreas para programas habitacionais.

Os vazios urbanos seriam áreas não ocupadas que possuam infraestrutura e as áreas não loteadas são espaços não parcelados existentes dentro do perímetro urbano municipal, de acordo com o zoneamento e as condições ambientais.

De acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social (2011), foram verificadas áreas aptas na Zona Residencial 2 e 3 de vazios urbanos totalizando 787,76 ha e de áreas não loteadas 1.634 ha. Estes espaços poderiam produzir de área líquida, isto é, descontando a área destinada para ruas, instituições, comércio e área verde, o potencial aproximado de 71.533 lotes com 300 m², o que poderia reduzir a demanda habitacional visto que estas áreas possuem características passíveis de ocupação com habitação de interesse social.

Conforme as necessidades habitacionais identificadas no PLHIS, seria necessária a construção de 28.063 novas unidades (lotes e lotes e casas) para a população com renda mensal entre 0 a 5 salários mínimos o que indica que as áreas existentes inclusive no perímetro urbano seriam suficientes para abrigar essa

demanda.

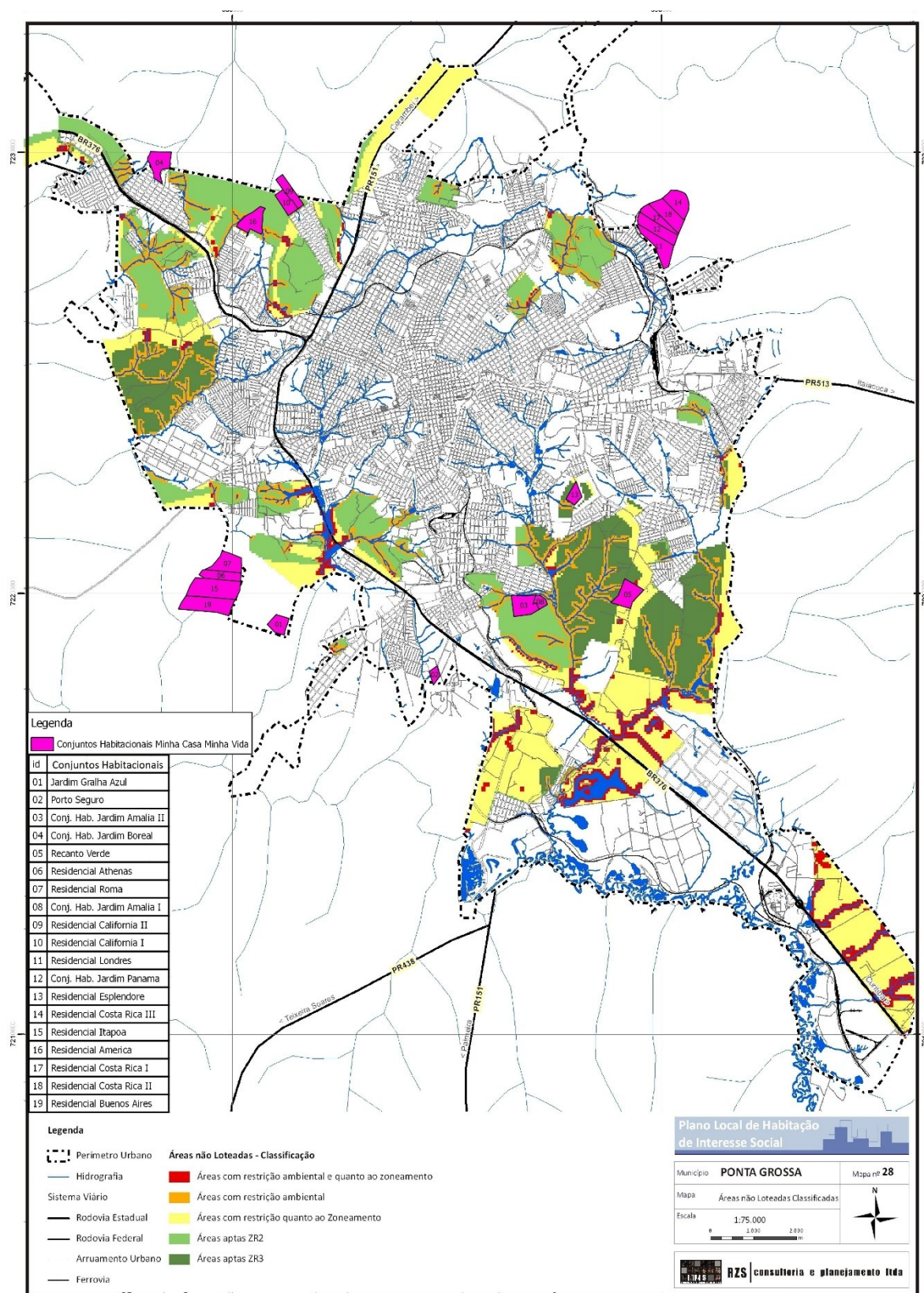
Os vazios urbanos podem ser conduzidos via instrumentos urbanísticos como Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS para a produção habitacional. Estas operam sobre o mercado fundiário, pois tem por objetivo transformar parte dos terrenos vagos em empreendimentos habitacionais de interesse social como também estabelecer um padrão urbanístico próprio para a regularização de assentamentos informais.

As ZEIS são instrumentos definidos pelo zoneamento que podem ser previstos no Plano Diretor Municipal, porém Ponta Grossa não possui na sua legislação urbanística uma definição que compreenda a áreas de vazios urbanos pelas ZEIS. Possui a Lei nº. 10.581 de 2011 que promove alterações na Lei nº 6.329, de 16/12/1999, na qual fica definido que as ZEIS seriam as áreas de favelas e condomínios sociais passíveis de regularização. Portanto, estas são definidas legalmente para áreas já ocupadas onde se tem a possibilidade de regularização de áreas passíveis de tal intento, mas não permite a utilização dos vazios urbanos e ou áreas não ocupadas para o poder público realizar uma política de habitação de interesse social para atendimento da demanda em áreas que possuem infraestrutura e acesso aos recursos públicos.

Como já especificado no capítulo 1, a partir de 2009, o município passou a receber recursos federais através do Programa Minha Casa Minha Vida. Foram 19 Conjuntos implementados entre 2009 e 2014 construídos por 06 empresas construtoras.

As figuras 7 e 8 demonstram as áreas dos vazios urbanos e áreas não loteadas definidas no Plano Local de Habitação de Interesse Social confrontando com a localização dos 19 Conjuntos Habitacionais. As figuras apresentam uma classificação com a definição das áreas inaptas devido restrição ambiental e zoneamento e áreas aptas para programas de Habitação de Interesse social, ou seja, aquelas de acordo com o Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo Municipal são passíveis de adensamento populacional.

vazios urbanos classificados em Ponta Grossa

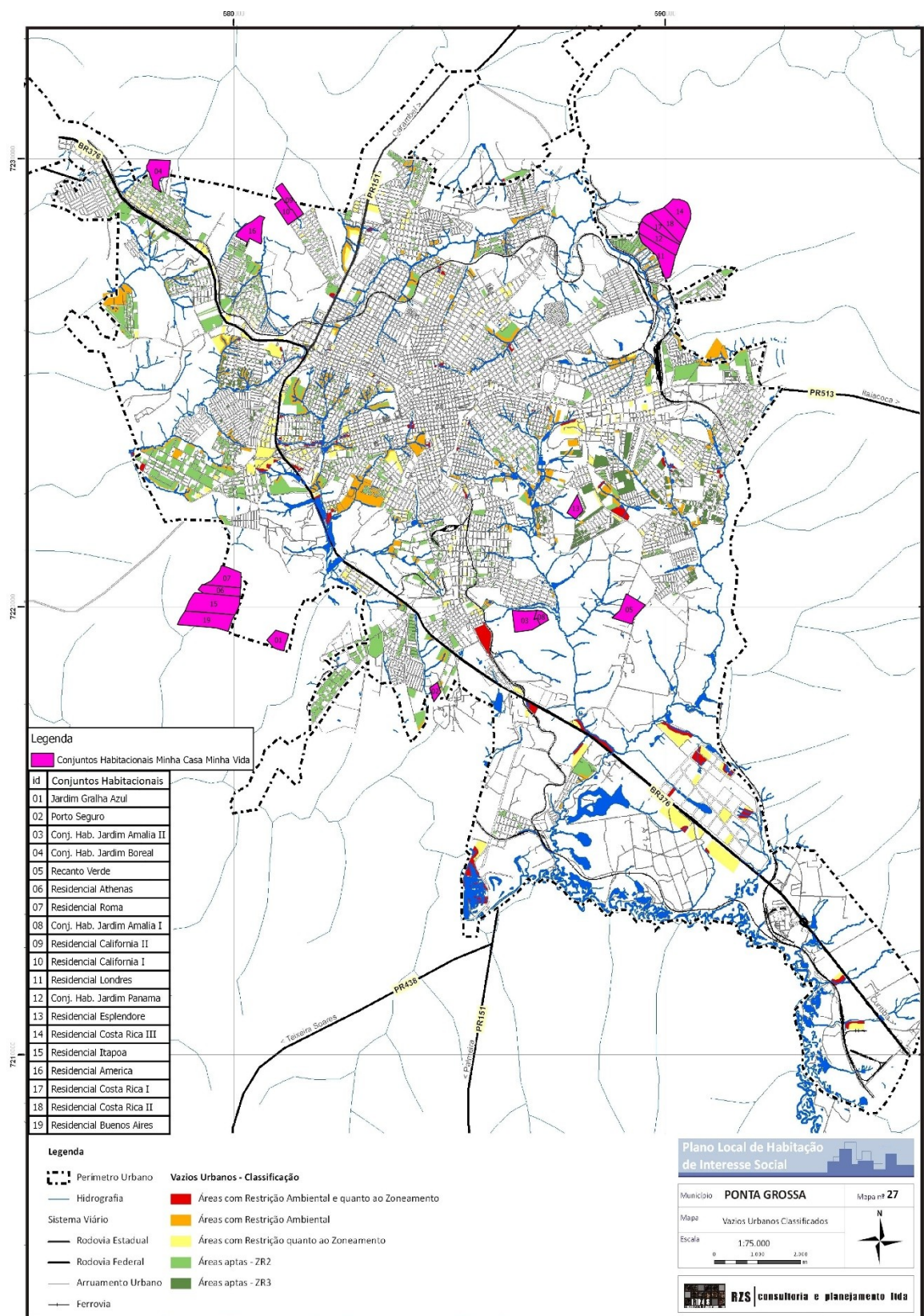


Obs: Adaptado - Plano Local de Habitação de Interesse Social, 2011

Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social, 2011. PROLAR, Programas Sociais, 2016.

Organização: GOES, John Lenon. SCHEFFER, Sandra Maria

FIGURA 8 – Distribuição espacial dos conjuntos Minha Casa Minha Vida em relação as áreas loteadas não classificados em Ponta Grossa



Obs: Adaptado - Plano Local de Habitação de Interesse Social, 2011
 Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social, 2011. PROLAR, Programas Sociais, 2016.

Organização: GOES, John Lenon. SCHEFFER, Sandra Maria.

A área da implantação dos conjuntos habitacionais teve uma distinção na forma de aquisição. Para quatro dos conjuntos: Porto Seguro, Londres, Boreal e Gralha Azul a área pertencia anteriormente a Companhia de Habitação de Ponta Grossa – PROLAR que realizou licitação pública para a comercialização destes espaços para construção dos empreendimentos por construtoras. A empresa que obteve êxito na licitação ofertou o terreno e o projeto para a superintendência da Caixa Econômica Federal, sendo aprovado em seus requisitos vendeu integralmente o que produziu para o banco, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização.

Os quinze demais conjuntos habitacionais tiveram suas áreas definidas pelas empresas construtoras que diante de sua competência realizou o mesmo procedimento junto à CAIXA.

Na figura 7 fica evidente que nenhum dos 19 conjuntos habitacionais está situado em área apta para programas habitacionais em vazios urbanos. Apesar de previsto no PLHIS de Ponta Grossa como estratégia de política pública habitacional os vazios urbanos não são utilizados como política de inclusão urbanística. Decorre também do desenho do Programa Minha Casa Minha Vida que estimula a simbiose entre mercado imobiliário e empresarial com a lógica de acumulação de capital em sintonia e convivência do poder estatal.

Os municípios assumem um controle indireto sobre a produção do espaço com a aprovação dos projetos urbanísticos. Dessa forma, a característica do federalismo no Brasil e sua relação com as políticas públicas que considerou o fortalecimento dos municípios nas políticas sociais na relação intragovernamental pós Constituição de 1988 acaba subtraída em detrimento do que é definido por Shimbo (2016) como complexo imobiliário-financeiro que colocou a habitação de interesse social em outro patamar de acumulação do capital.

Na figura 8, temos 07 conjuntos que estão sob áreas não loteadas, sendo os Conjuntos Amália I, Amália II, Esplendore, Califórnia I e América de forma integral e Califórnia II e Recanto Verde de forma parcial visto que adentraram em área rural e com restrição quanto ao zoneamento respectivamente.

Quanto à definição do zoneamento, a lei que rege as normativas foi se adaptando conforme as solicitações dos empreendedores, demonstrado no item seguinte deste capítulo, o que indica a propensão para alteração das definições

espaciais.

Com relação à construção de empreendimento em área rural, ocorreu a alteração do perímetro de rural para urbano para dez conjuntos. Outros cinco estavam em área urbana, porém possuíam a finalidade rural, isto é, constavam no perímetro urbano, mas realizavam atividades agrícolas e dois conjuntos possuíam área em ambos os perímetros, porém possuíam a finalidade rural. Somente o Residencial Esplendore estava em área urbana não edificada sem finalidade rural. No quadro 10 consta a especificação do perímetro anterior e da finalidade anterior.

QUADRO 10: Perímetro e finalidade anterior da área dos conjuntos Minha Casa Minha Vida

	Nome Empreendimento	Perímetro anterior	Finalidade anterior
01	Residencial Califórnia I	Urbana	Rural
02	Residencial Califórnia II	Urbana/rural	Rural
03	Residencial América	Urbana	Rural
04	Residencial Esplendore	Urbana	Urbana
05	Conjunto Habitacional Jardim Amália I	Urbana	Rural
06	Conjunto Habitacional Jardim Amália II	Urbana	Rural
07	Conjunto Hab. Jardim Boreal	Urbana/rural	Rural
08	Conjunto Hab. Jardim Gralha Azul	Rural	Rural
09	Residencial Jardim Panamá	Rural	Rural
10	Conjunto Habitacional Porto Seguro	Rural	Rural
11	Residencial Athenas	Rural	Rural
12	Residencial Jardim Costa Rica I	Rural	Rural
13	Residencial Jardim Costa Rica II	Rural	Rural
14	Residencial Jardim Costa Rica III	Rural	Rural
15	Residencial Londres	Rural	Rural
16	Residencial Roma	Rural	Rural
17	Residencial Jardim Itapoá	Rural	Rural
18	Residencial Recanto Verde	Urbana	Rural
19	Residencial Buenos Ayres	Rural	Rural

Fonte: Dados da Divisão de Projetos Técnicos – PROLAR (2016) organizados pela autora

A implantação dos conjuntos habitacionais foi remodelando a configuração espacial do município, tanto na ampliação do perímetro urbano como alterando a finalidade funcional da área.

A lei que vigora sobre a divisão territorial do município de Ponta Grossa para fins de organização política é a de nº 9865 de 2009 que define e classifica

especialmente as áreas municipais demarcando o perímetro urbano do rural. Anterior e posterior a esta lei inúmeras leis e decretos foram instituídas como propósito de realizar adaptações no limite alterando a área para urbana e entre estas as referentes à implantação dos conjuntos habitacionais.

A construção em áreas definidas anteriormente como rurais é permitida na legislação¹² do PMCMV, desde que sejam consideradas área de expansão urbana e observem o respectivo Plano Diretor. No caso de Ponta Grossa as áreas foram aprovadas pelos órgãos municipais ampliando a área do perímetro urbano.

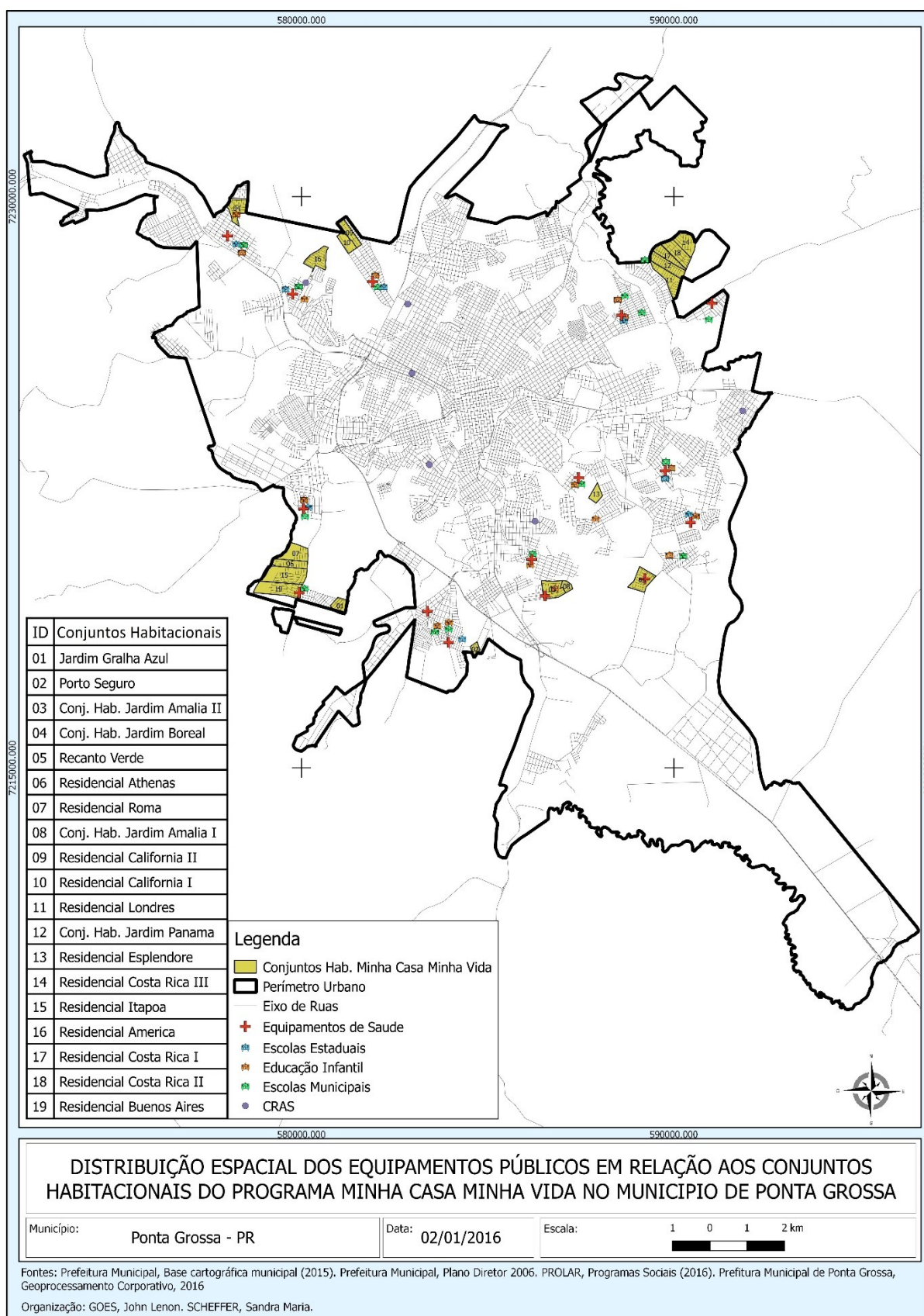
Assim, o perímetro urbano de Ponta Grossa não demarcou que as atividades fossem urbanas. Muitas áreas com finalidade agrícola estavam inseridas no perímetro urbano. Estas áreas urbanas com finalidade rural evidenciam que a cidade não é um espaço homogêneo, pois apresenta espaços rurais envoltos por espaços urbanos gerando “ilhas” rurais em consonância com as atividades urbanas. Esta configuração ocorre visto a expansão urbana adentrar sobre áreas rurais com fins de ampliar seus limites, por consequência vai criando paralelamente determinados subespaços com particularidades do campo, alterando a paisagem urbana, numa constante construção e reconstrução (ROCHA; PIZZOLATTI, 2005).

Como espaço que apresenta descontinuidades, o espaço urbano apresenta funcionalidades e recortes espaciais que de algum modo permite observar a presença de múltiplas territorialidades inscritas no tecido urbano.

A construção destes conjuntos ampliou o perímetro urbano e situaram os conjuntos habitacionais nas bordas periféricas. Como a definição sobre a localização do empreendimento passa por agentes privados (proprietários fundiários e construtoras) com anuência do poder estatal federal e municipal verifica-se a influência destes agentes sobre a produção do espaço. A periferização também se reflete sobre a cobertura dos equipamentos públicos ocasionando outra situação advinda da produção do espaço urbano. A figura 9 apresenta os equipamentos públicos no período de entrega dos conjuntos habitacionais MCMV. No apêndice D tem-se a relação dos equipamentos e a distância em relação aos conjuntos.

¹² Lei nº 12.424, de 2011 inclusa na 11.977, de 2009.

FIGURA 9: Distribuição espacial dos equipamentos públicos em relação aos conjuntos Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa



A distância entre os serviços essenciais dos equipamentos urbanos e comunitários e a unidade habitacional é determinante para a vivência cotidiana da população. Na figura 9 foi possível verificar que no entorno dos conjuntos existem equipamentos, alguns mais distantes do que outros (ver apêndice D), porém estes equipamentos já possuem uma área de cobertura, visto que atendem à demanda da região o que acarreta em sobrecarga visto a inserção de novas comunidades na área. Nos espaços que congregam vários conjuntos contíguos amplia-se a demanda pelos serviços essenciais e equipamentos existentes no entorno.

A localização dos conjuntos habitacionais da faixa de renda 1 foram definidas pelo setor privado (via compromisso com proprietários fundiários ou PROLAR) e os receptores indicados pelo órgão municipal não escolhem o seu local de moradia, ou seja, se adaptam ao que lhes é ofertado. Isto implica no distanciamento de locais de trabalho e equipamentos urbanos definindo uma relação espaço - tempo. O tempo, para Lefebvre (2008), é um bem que se vende e se compra, tempo: de percurso, de trabalho, de consumo, etc., que se organiza em função do trabalho produtivo na cotidianidade tornando-se o lugar de reprodução das relações de produção.

O PMCMV nas fases 1 e 2 não prevê recursos para a construção de equipamentos urbanos, desta forma, a construção destes conjuntos acarreta em problemas pela ausência de recursos na área de educação, saúde, entre outros. Cabe ressaltar que a legislação básica, assim como as instruções normativas que regulamentam o programa, estabelecem parâmetros para aprovação dos projetos que buscam mitigar esta situação como a orientação para que a CAIXA priorize a contratação de empreendimentos localizados em áreas com infraestrutura básica, providos ainda de serviços urbanos. Diante da não existência, o município deve assinar declarações responsabilizando-se em cumprir com o atendimento destas necessidades.

A política habitacional ao implantar a produção de novos empreendimentos gera um impacto sobre outras políticas, pois morar implica em condições de vida, em ordenamento territorial e no funcionamento das cidades. O distanciamento da moradia dos equipamentos urbanos, dos locais de trabalho acentua a segregação socioespacial (MOURA, 2014).

Desse modo, a produção do espaço com a implantação dos conjuntos habitacionais acentua a segregação entre as camadas sociais ao definir

características de perfil socioeconômico, localização periférica com a insuficiência em equipamentos públicos.

Outro aspecto a ressaltar sobre a construção destes empreendimentos é seu rebatimento sobre a necessidade de terra urbana, gerando novas frentes de expansão urbana majoritariamente sobre terras até então utilizadas para fins agrícolas e periféricas, o que não significa que ocorra uma relação direta entre a demanda por terras para fins habitacionais e atendimento aos serviços sociais essenciais.

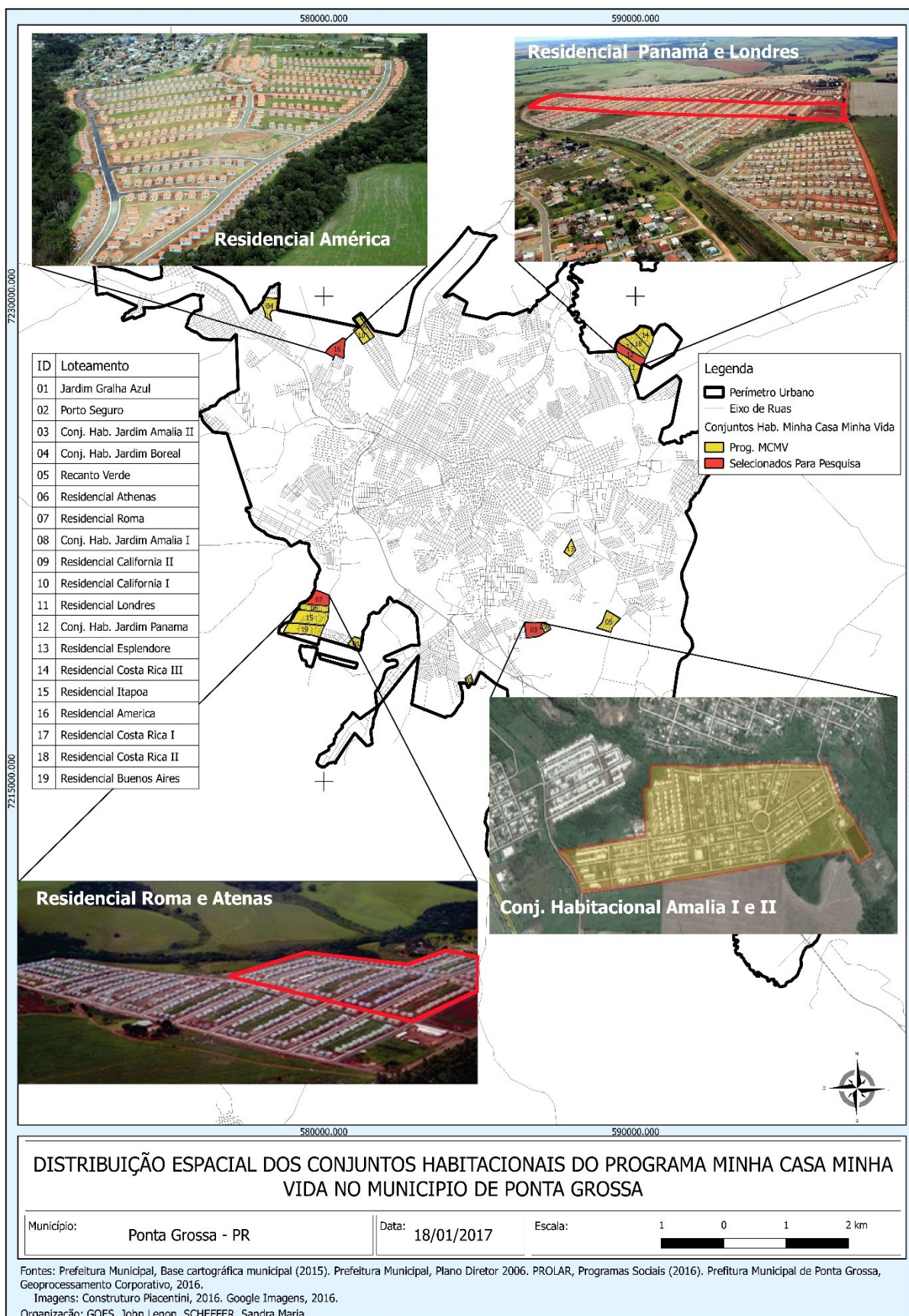
A produção espacial concebida define uma forma e um conteúdo que irá repercutir sobre o percebido e o vivido, onde se relaciona espaço e tempo sobre a prática do espaço. Para esta pesquisa, para captar a percepção sobre a prática e representação do espaço, foram aplicados entrevistas e questionários com receptores e implementadores públicos e privados do programa.

Os receptores foram definidos nos quatro conjuntos habitacionais selecionados previamente por apresentarem o maior percentual no atendimento de famílias provenientes de área de risco (vide capítulo 1). Na figura 10 apresentamos fotos dos Conjuntos Roma, América, Panamá e Amália II selecionados para a pesquisa situando-os junto à distribuição dos empreendimentos do PMCMV.

Os conjuntos habitacionais Roma e Panamá foram construídos em áreas rurais que foram incorporadas legalmente ao perímetro urbano e os conjuntos Amália II e América em área urbana, porém com finalidade rural, ou seja, os quatro conjuntos possuíam a funcionalidade rural anterior a implantação dos empreendimentos. Pelas fotos é perceptível que a relação entre rural e o urbano prossegue ocorrendo, pois mesmo alterando a finalidade anterior da área, encontram-se limítrofes com as extensões de área rural.

Também fica evidente que a construção segue uma padronização arquitetônica e construtiva repetitiva de tipologia habitacional definida pelas construtoras. Como expressa Rolnik (2015) padronizar o processo produtivo com a uniformização de materiais e componentes é uma das estratégias para impactar sobre a lucratividade do empreendedor.

FIGURA 10: Fotos demonstrativas dos conjuntos pesquisados



Quanto à localização, estão situados nas bordas periféricas, sendo que somente o Residencial América não está contíguo a outro conjunto habitacional do PMCMV. Os demais estão acoplados formando extensas áreas de ampliação, sendo que o Roma e Panamá formam um conglomerado de quatro a cinco conjuntos habitacionais, situação que repercute sobre os serviços e equipamentos públicos ao expandir a demanda.

Para coleta de dados sobre a percepção sobre a política habitacional também foram entrevistados os implementadores públicos da: PROLAR, Secretaria de Planejamento, IPLAN e CAIXA e dos implementadores privados, 03 construtoras responderam o questionário das 06 que realizaram obras no município.

Com o material coletado sistematizamos as respostas segundo as variáveis teóricas de análise. Os dados coletados junto aos sujeitos da pesquisa foram categorizados e organizados de forma objetiva, sistemática e quantitativa. Também foram contempladas algumas falas mais significativas para expressar as percepções da habitação sobre a produção espacial.

4.1.1 A dinâmica do espaço urbano em Ponta Grossa pela especificidade da Habitação

Para esta variável teórica foram coletadas informações junto às três modalidades de sujeitos definidos para a pesquisa. Os temas das questões foram adequados conforme cada sujeito e analisados conforme as dimensões do método: concebido e percebido para os implementadores e percebido e vivido para os receptores. No quadro 11, os implementadores públicos serão identificados com a letra inicial do órgão que representam.

QUADRO 11: Percepção sobre a produção habitacional de Ponta Grossa

(continua)

Produção habitacional em relação a configuração espacial	Implementadores Públicos - CAIXA (C), IPLAN (I) PROLAR(P), Secret de Planej (SP)	Implementadores Privados - Construtora	Receptores	Total
Processo histórico				
Reflexo nacional	3 (SP, P, C)			3
Vanguarda	1 (P)			1
Incremento com MCMV	3 (C, SP, I)	1	17	21
Cidade acolhedora			11	11
Desconhece historicamente		2	12	17
Não respondeu			8	

Produção habitacional em relação a configuração espacial	Implementadores Públicos - CAIXA (C), IPLAN (I) PROLAR(P), Secret de Planej (SP)	Implementadores Privados - Construtora	Receptores	Total
Configuração espacial				
Construção em áreas de expansão	1 (C)			1
Áreas baratas	2 (C, I)	1		3
Distribuição espacial definida pela renda salarial	1 (C)			1
Empreendimentos distantes	2 (C, I)		15	17
Insuficiência de equipamentos e serviços públicos	2 (SP, I)		2	4
Impactos na planilha de serviços	1 (I)			1
Politicamente favorável		2		2
Adaptam a legislação		1		1
Desconhecem a cidade			11	11
Não respondeu			10	10
Melhoria no atendimento da demanda			17	17
Atendimento insuficiente da demanda			2	2

Fonte: Entrevistas com sujeitos da pesquisa. Dados organizados pela autora

Os implementadores públicos, privados e receptores quando questionados sobre o município em suas características históricas retrataram aspectos mais da atualidade, em especial, com o incremento da produção habitacional por meio do Programa Minha Casa Minha Vida do que especialmente características de épocas anteriores. Para os implementadores privados realizar uma análise histórica do município de Ponta Grossa torna-se mais complexa visto que várias construtoras são provenientes de outros municípios e estão participando da implantação de empreendimentos após 2009, porém possuem a percepção que Ponta Grossa tem potencial o que definiu a razão para escolha, visto inúmeros fatores, como: apoio político municipal e federal através da Prefeitura e da Superintendência da CAIXA respectivamente, áreas com preços acessíveis, parcerias com outras construtoras.

Os representantes da CAIXA, Secretaria de Planejamento e PROLAR expressaram genericamente que o município representou um reflexo do cenário nacional se adaptando aos momentos conjunturais propagados pelos programas habitacionais em nível nacional.

O depoimento do implementador público – CAIXA expressa à característica do município acompanhando os acontecimentos nacionais

Ponta Grossa na realidade é um reflexo do Brasil como um todo né, nós tivemos aí, ausência de programas de habitação principalmente após o

fechamento, a extinção do BNH. A CAIXA acabou assumindo as atividades do Banco Nacional de Habitação naquela época, só que pegou uma área que não tinha muito dinheiro, o Governo Federal não tinha recursos, não existia um fundo específico de habitação, então é a gente veio fazendo habitação com o que se tinha, que era um pouco do fundo de garantia, com um pouco de recurso do fundo perdido do orçamento geral da União. Em 2009 foi a revolução né, habitacional no Brasil com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida. (IMPLEMENTADOR PÚBLICO – CAIXA, 2015)

A percepção que o contexto histórico nacional se reproduz sobre o local, demonstra que na história se manifesta um processo produtivo espacial tanto pela presença como pela ausência da implementação de programas habitacionais. Lefebvre (2006) afirma que a história da produção espacial não é um encadeamento casual de fatos, mas sim um alinhamento entre forças produtivas e relações de produção referente ao modo de produtivo, em nosso caso, o capitalista.

Quanto à configuração espacial do município pelo viés da produção habitacional, os implementadores públicos expuseram características que definem o como o espaço urbano vem sendo construído, tal como: a construção em áreas que eram rurais e foi transformada em urbana, a aquisição de áreas periféricas e mais baratas para a obtenção do lucro das empresas, as diferenças espaciais em relação à renda salarial, o crescimento espacial com expansão para diversas regiões longínquas o que acarreta por consequência impactos sobre as planilhas financeiras dos serviços e na dificuldade de instalação dos equipamentos públicos para sanar as necessidades. Quanto ao município ainda colocam que certas características geográficas acabam dificultando e quanto à política colocam o papel de protagonista da iniciativa privada sobre a produção espacial e o papel do gestor como subsidiário a implantação de programas.

Estas características expressam uma representação mais de espaço percebido na prática social do que espaço concebido, pois envolvem o uso sobre o espaço. Porém o concebido também se manifesta por meio das representações em normativas, a concepção espacial em escala local perpassa pela lógica da produção vinculada a regulamentações, as quais podem se adaptar ou não as necessidades e interesses dos agentes sociais.

Para as construtoras, o espaço percebido do município está vinculado à prática sobre o espaço e as formas possíveis de acesso e de transformação destas

áreas conforme os seus interesses. Esta lógica é mediada pelo mercado e seus agentes sociais que interferem na produção.

Os depoimentos dos quarenta e oito receptores do Programa Minha Casa Minha Vida ao serem indagados sobre a dinâmica do espaço urbano em Ponta Grossa pela especificidade da Habitação, expressam alguns pontos que denotam as diferenças em relação ao modo de vida, ou seja, perpassa por características do espaço vivido e está vinculada ao espaço das representações de uso na cotidianidade.

Quando indagados sobre a compreensão de Ponta Grossa com relação à questão habitacional historicamente os pontos mais destacados vinculam-se a características do presente e foi voltada para: o atendimento das famílias através dos programas habitacionais com o incremento do Programa Minha Casa Minha Vida, na característica de cidade acolhedora para morar e outros depoentes evidenciaram a distância dos conjuntos. Também se destacou o desconhecimento histórico por parte de 12 depoentes com mais 08 que não souberam responder. No quesito configuração espacial atual, 11 depoentes expuseram não conhecer outros bairros e 12 afirmaram não possuir uma opinião sobre o assunto.

O conhecimento sobre o tema habitação na cidade ficou restrito às experiências percebidas e vividas ou não pelos receptores. O espaço percebido está vinculado à prática do espaço na realidade cotidiana relacionando o tempo e a realidade urbana onde se entrelaçam, por exemplo, os percursos que ligam os lugares do trabalho, do lazer, da vida privada, etc. Os depoimentos relacionados à distância e à distribuição espacial perpassam por este percebido. O vivido seriam os espaços de representação, que se expressam por imagens e símbolos que acompanham o espaço dos habitantes. Os depoimentos sobre o não conhecimento de outros bairros e a dificuldade de expressar uma opinião sobre o assunto evidenciam um vivido relacionado à falta de mobilidade o que gera a falta de imagens de representação.

Nesta categoria teórica, ficam evidentes os interesses dos diversos agentes sociais envolvidos pelos depoimentos sobre a produção do espaço urbano pelo viés habitacional, entre os quais estão: a população diante de suas necessidades, as empresas privadas na busca de ampliação de seu capital e o Estado que atua por meio de várias esferas e momentos que interferem sobre o processo de

urbanização.

A produção e reprodução espacial caracterizam os agentes sociais em relação com o meio. Produzindo e alterando espaços acabam por reconstruir e modificar a si mesmos. O sentido do conceito não faz referência somente à produção material concreta, mas também a produção de seres humanos e condição para sua reprodução.

4.1.2 Minha Casa Minha Vida: características do Programa

Nesta variável teórica o conhecimento foi descrito pelos sujeitos envolvidos na pesquisa a respeito de algumas particularidades do Programa Minha Casa Minha Vida. Os temas das questões foram apropriados conforme cada sujeito e analisados conforme as dimensões do método.

QUADRO 12: PERCEPÇÃO SOBRE AS CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Características do Programa Minha Casa Minha Vida	Implementadores Públicos - CAIXA (C), PROLAR(P), IPLAN (I), Secret. de Planej. (SP)	Implementa- dores Privados - Construtora	Recepto- res	Total
Objetivos				
Atendimento da demanda	2 (C, P)	3	-	5
Valores subsidiados	1 (I)	1	-	2
Prestação baixa	1 (I)	3	-	4
Oportunidade para as empresas		3	-	2
Desconhece	1 (SP)		-	1
Recomendações quanto a localidade do empreendimento				
Definição da iniciativa privada	2 (P, SP)		-	2
Proximidade da infraestrutura urbana		2	-	2
Alterar área de rural para urbana		1	-	1
Não gerar novos vazios urbanos		1	-	1
Normativas com lacunas/ empreendimentos distantes	1 (P, I)	1	-	2
Critérios de elegibilidade				
Baixa renda	4 (P,C, I, SP)	3	4	11
Mulher responsável por domicílio	2 (P,C)		8	10
Área de risco	2 (P,C)		19	21
Pessoa com deficiência	2 (P,C)		6	8
Conversa com autoridades			9	9
Insistência			2	2

Fonte: Entrevistas com sujeitos da pesquisa. Dados organizados pela autora

O questionamento quanto os objetivos foram direcionados a percepção dos

implementadores, os quais demonstraram conhecimento sobre a concepção do programa, alguns com foco na área social e outros para o setor econômico. A primazia foi para características de inclusão social (atendimento da demanda, prestação baixa, subsídios), porém todos os representantes de construtoras destacaram a área econômica (oportunidade para as empresas) e um implementador público afirmou não conhecer. O PMCMV apresenta os dois objetivos: social e econômico, mas este último foi evidenciado pelas construtoras visto que buscam acumulação de capital por meio do programa, ou seja, produzem o espaço com foco na lucratividade empresarial.

O objetivo social do programa define o foco da política social de habitação de interesse social e o econômico faz relação com toda uma cadeia de setores que envolvem a construção civil e a criação de postos de trabalho formais.

Quanto às recomendações sobre a localidade do empreendimento, os depoimentos de dois implementadores públicos apresentaram a competência do agente privado na definição da localização do empreendimento e outros dois depoimentos destacaram que as normativas apresentam lacunas, visto que os empreendimentos estão em área periférica. Os implementadores privados trouxeram uma diversidade de características presente nas normativas relacionado à infraestrutura, extensão da malha urbana, entre outros.

Os implementadores em suas percepções foram decifrando o espaço produzido. Demonstram conhecimento sobre o concebido, como também relacionam o concebido com a prática do espaço (espaço percebido) ao dimensionarem os efeitos dos empreendimentos sobre a produção espacial, especialmente em relação ao distanciamento.

Com relação aos critérios para acessar o PMCMV, os 07 implementadores participantes da pesquisa consideraram a baixa renda como o foco, porém o representante da PROLAR e CAIXA elencaram também os demais critérios: como mulher responsável por domicílio, área de risco e pessoa com deficiência. Isto ocorreu visto serem os implementadores que estão diretamente envolvidos com as normas para comercialização e, portanto refletem a concepção do programa. Os demais implementadores apresentaram um conhecimento que vivenciam sobre o assunto.

Os receptores destacaram a área de risco como sendo o critério majoritário,

porém outros critérios como renda, pessoa com deficiência e mulher chefe de família também surgiram nos depoimentos. Cabe evidenciar que 9 depoentes relataram: conversa com autoridades e insistência como fatores determinantes para serem selecionados. Todos os pontos apresentados fazem parte do vivido, ou seja, são representações que acompanham os receptores que tem como aceito em sua vivência os pontos citados.

Para os receptores ainda questionou-se sobre qual órgão eles presumiam ser o agente propositivo pela implantação dos conjuntos habitacionais do PMCMV. Ocorreu uma diversidade de informações, porém os órgãos mais citados foram Prefeitura e PROLAR com 28 indicações de forma separada ou em parceria, a CAIXA foi citada 07 vezes como única responsável ou em parceria com a PROLAR. As construtoras foram citadas 03 vezes e 09 pessoas não souberam opinar. Fica evidente que os receptores não possuem um conhecimento concreto sobre as regulamentações e normativas do programa o que os coloca num distanciamento sobre o espaço concebido.

O espaço concebido seriam as representações do espaço que tenderiam para aquilo que foi elaborado por profissionais. No caso do Programa Minha Casa Minha Vida o agente privado tem primazia pela definição da área onde será construído o conjunto com o aval do agente federal, CAIXA. Posteriormente ocorrerá a aprovação dos projetos pelo município e órgãos afins. Nos depoimentos dos receptores somente 03 destacaram as construtoras o que evidencia não possuírem um conhecimento concreto sobre todas as competências dos agentes sociais envolvidos no processo de implementação do MCMV com recursos do FAR. As respostas foram por presunção e representam no imaginário uma percepção por suposição.

As características do Programa Minha Casa Minha Vida expresso nas normativas e regulamentações incidiram sobre a produção e reprodução espacial, porém se manifestam de maneiras diferenciadas entre os sujeitos pesquisados. O concebido e percebido ficou mais evidente para os implementadores quanto que para os receptores o percebido e vivido.

A representação do espaço, ou seja, o espaço concebido do programa é o que conduz a sua implementação e se reflete sobre a produção espacial. Os espaços de representação, ou seja, o espaço vivido encontra-se subordinado ao concebido mesmo que este não seja do conhecimento de todos os envolvidos.

4.1.3 Minha Casa Minha Vida: competências institucionais e construção espacial em Ponta Grossa

As competências institucionais nas normativas nacionais do Programa Minha Casa Minha Vida incidem diretamente sobre a conduta dos agentes envolvidos na produção do espaço local. Desta maneira, para esta variável teórica os questionamentos foram direcionados para os implementadores públicos e privados, porém transferimos um questionamento das características do programa voltado para os receptores para este item visto trazer elementos relevantes para reflexão.

QUADRO 13: Percepção sobre competências institucionais e construção espacial em Ponta Grossa

Implementação do MCMV	Implementadores Públicos - CAIXA (C), PROLAR(P), IPLAN (I), Secretaria de Planejamento (SP)	Implementadores Privados - Construtora	Total
Fases para implantação dos conjuntos			
Conhecimento de todas as fases	2 (C, P)		2
Conhecimento relacionado a competência do órgão		3	3
Desconhecimento as fases do programa	2 (I, SP)		2
Competências do órgão na implementação			
Em todas as fases	1 (C)		1
Comercialização e pós-entrega	1 (P)		1
Aprovação dos projetos urbanísticos	1 (SP)		1
Fiscalizar a aplicação da legislação	1 (I)		1
Captação área, propor projeto e executar obras		3	3
Decisão sobre a localização do empreendimento			
Construtora	C, P, I, SP	3	6
Instrumentos urbanísticos considerados para a implementação			
Plano Diretor	1 (SP)		1
Lei de Zoneamento	2 (P, SP)	1	3
Lei de Loteamento	2 (I, SP)		1
Lei do Parcelamento do Solo	2 (I, SP)		2
Lei do Sistema Viário	1 (SP)		1
Desconhece	1 (C)	2	3
Participação do Conselho Municipal de Habitação			
Nula	P, C, SP, I		4
Desconhece		3	3

Fonte: Entrevistas com implementadores públicos e privados. Dados organizados pela autora.

As fases para a implantação do programa apresentadas no item 3.3.2.1 do Capítulo 3 estão inseridas na legislação que regula e normatiza os objetivos, a metodologia e as competências referentes a cada agente social envolvido. Diante

disso, os implementadores quando indagados sobre o conhecimento das fases apresentaram respostas distintas. Os implementadores públicos CAIXA e PROLAR que se envolvem de forma constante demonstraram conhecimento de todas as fases, os implementadores da Secretaria de Planejamento e IPLAN informaram desconhecer as fases apesar de cumprirem com a função de analisar e avaliar os projetos urbanísticos. Os implementadores privados apresentaram conhecimento pertinente a sua competência analisando elementos que irão incidir sobre o valor total do empreendimento como o preço da terra, mão de obra, projetos, etc. Com relação à decisão sobre a localização do empreendimento seja por documento de compra e venda com o proprietário do imóvel ou por licitação junto ao órgão municipal de habitacional todos os depoentes afirmaram ser de responsabilidade das construtoras.

Quanto às competências, os implementadores públicos e privados responderam de acordo com a sua especificidade. Estas estão regulamentadas na Lei nº 11.977/2009 e Portaria nº 168/2013 que regulam as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos do FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU.

As competências e as fases estão conectadas aos interesses e necessidades de cada agente social correspondendo ao concebido. Contudo, destacamos alguns elementos entre os depoimentos dos implementadores. O implementador público federal – CAIXA (2015) coloca que o órgão trabalha “como uma fábrica de montagem” e é “o elo de tudo”. O implementador municipal - PROLAR (2015) destaca que o gestor habitacional municipal tem “um poder reduzido” e que a “atuação prioritária é da iniciativa privada”. O implementador municipal da Secretaria de Planejamento refere-se à flexibilização da legislação para atender o MCMV no município.

As regulamentações e os depoimentos evidenciam que o Programa Minha Casa Minha Vida possui um fio condutor do governo federal que define as competências, entre estas as dos agentes locais o que gera uma verticalização na política habitacional. As construtoras tem primazia pela definição da escolha do local do empreendimento o que coloca o governo local numa posição suplementar. O governo local ainda possui uma autonomia visto que detêm o poder legal para tomar decisões sobre a produção do espaço local, mas se ajusta e flexibiliza as normativas

municipais.

Rolnik (2015) coloca que os empreendimentos do MCMV geram um “capital político” para os municípios proporcionando visibilidade e legitimidade no exercício da gestão. Isto acarreta num elemento de pressão para não se perder a possibilidade de adquirir o recurso e dessa forma o governo local molda-se aos interesses dos demais agentes envolvidos.

Com relação ao conhecimento sobre os instrumentos urbanísticos que incidem sobre a produção do espaço local na implementação do PMCMV, o implementador da Secretaria de Planejamento foi que apresentou maior número de instrumentos e dois representantes das construtoras e da CAIXA informaram desconhecer quais instrumentos que são utilizados na avaliação dos projetos de implantação. O não conhecimento impacta diretamente sobre a produção do espaço local, pois a aquisição da área e sua avaliação iniciam diretamente pelos agentes que informaram desconhecer os instrumentos urbanísticos municipais. Este fato demonstra que o agente buscará atingir os seus objetivos e metas sem conhecer o concebido sobre o espaço local.

Quanto à participação do Conselho Municipal de Habitação no processo de implantação, obtivemos os 04 depoimentos dos implementadores públicos como não existente e os implementadores privados desconhecem a existência desta participação. Relacionando com um questionamento para os receptores sobre a participação populacional ou de um representante na fase implantação dos conjuntos habitacionais do PMCMV obtivemos 37 depoimentos que afirmaram não haver representante e 11 informaram desconhecer a existência.

Na configuração do federalismo brasileiro tem-se a participação da sociedade como um pilar para as políticas públicas, porém a ausência desta demarcada na regulamentação do PMCMV incide sobre a implementação. A participação do Conselho Municipal de Habitação é definida pelas regulamentações do programa somente na fase de definição dos dois critérios municipais para escolha dos usuários, porém nem este momento foi citado pelos depoentes o que indica falta de conhecimento ou reminiscência diante do fato. A exclusão da participação societal nos empreendimentos acarreta consequentemente em exclusão sobre as definições do espaço urbano, o que vai à contramão do direito à moradia e a cidade conforme discussão empreendida em capítulos anteriores.

4.1.4 Espacialização em relação à moradia

Nesta variável teórica foram elencados os receptores provenientes de área de risco como sujeitos pesquisados visto que seriam indagados sobre as condições da moradia anterior e atual no conjunto habitacional coletando dados para análise conforme as dimensões: percebido e vivido do método regressivo-progressivo.

Inicialmente apresentamos por meio de infográficos dados sociais, econômicos e locacionais¹³ com relação ao perfil das famílias receptoras entrevistadas que repercutem sobre a prática do espaço. Estas informações estão compiladas e demonstradas nos gráficos 1, 2, 3 e 4.

Os conjuntos habitacionais Amália II e Roma foram entregues em 2012 e respectivamente 62,83% e 53,1% das unidades habitacionais ficaram destinadas para famílias provenientes de área de risco. Já os conjuntos habitacionais América e Panamá foram entregues em 2014 com 72,2% e 62,10% para as mesmas características de famílias.

O atendimento para famílias provenientes de área de risco deveria ser voltado para o atendimento das prioridades do PLHIS (2011), que definiu uma escala conforme a síntese de inadequação dos assentamentos urbanos (vide figura 6). Contudo, a escolha das famílias ocorreu pela PROLAR em parceria com o Departamento de Patrimônio da Prefeitura Municipal que definiram o critério de proximidade com o conjunto. Conforme os gráficos a seguir, destaca-se que 52,1% dos entrevistados eram de regiões próximas do conjunto e 47,9% de localidades distantes, o que demonstra que nesta amostra não ocorreu um retorno conforme o previsto quanto ao critério de escolha.

¹³ Os dados do endereço e renda salarial anterior foram coletados no banco de dados da Divisão Social da PROLAR e durante a entrevista com os receptores. O valor da renda salarial refere-se a um ano anterior a entrega, período em que aproximadamente se inicia a comercialização das unidades habitacionais.

GRÁFICO 1: Dados dos receptores entrevistados – Residencial Roma

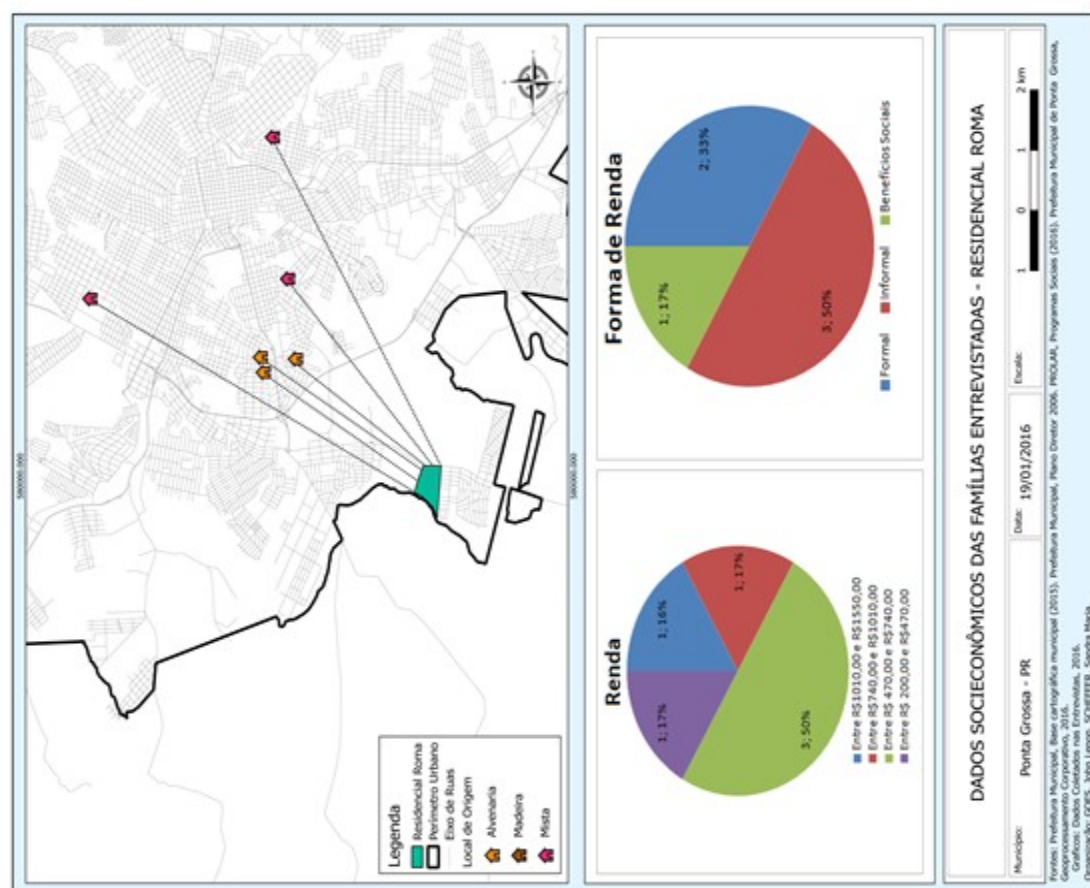


GRÁFICO 2: Dados dos receptores entrevistados – Conjunto Amália I

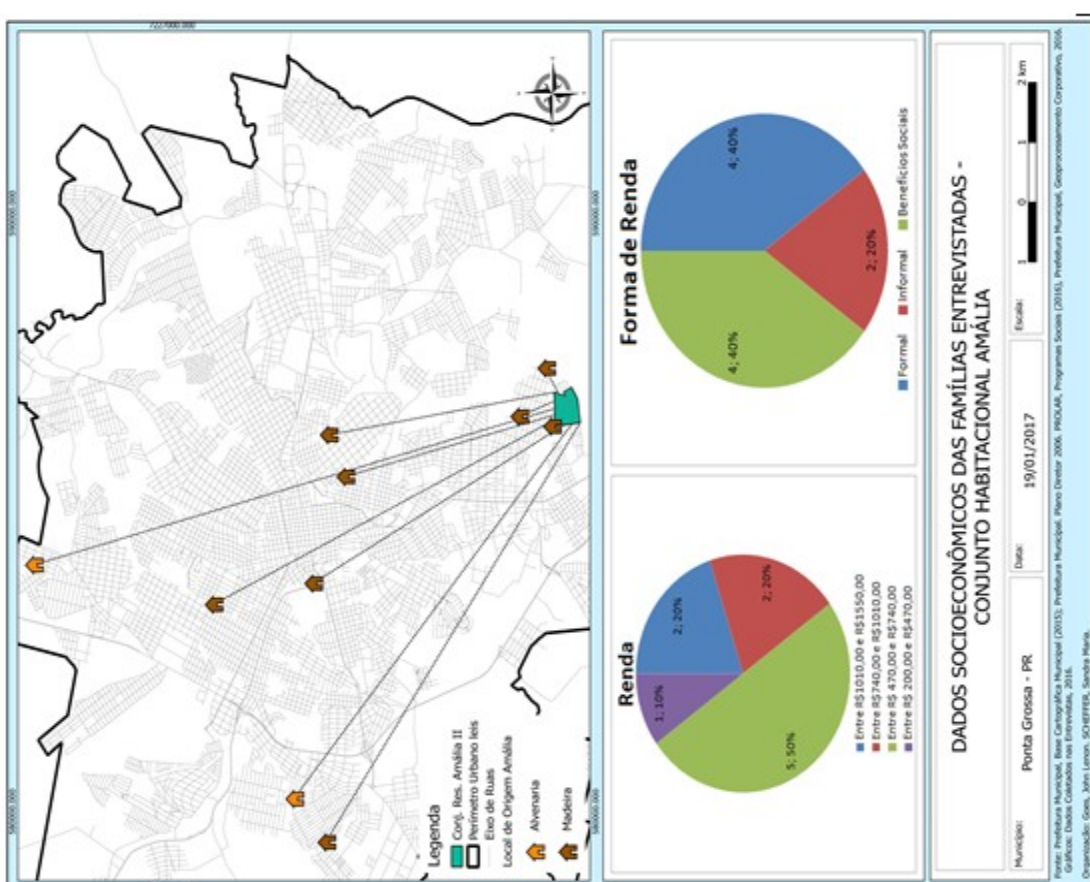


GRÁFICO 3: Dados dos receptores entrevistados – Resid. América

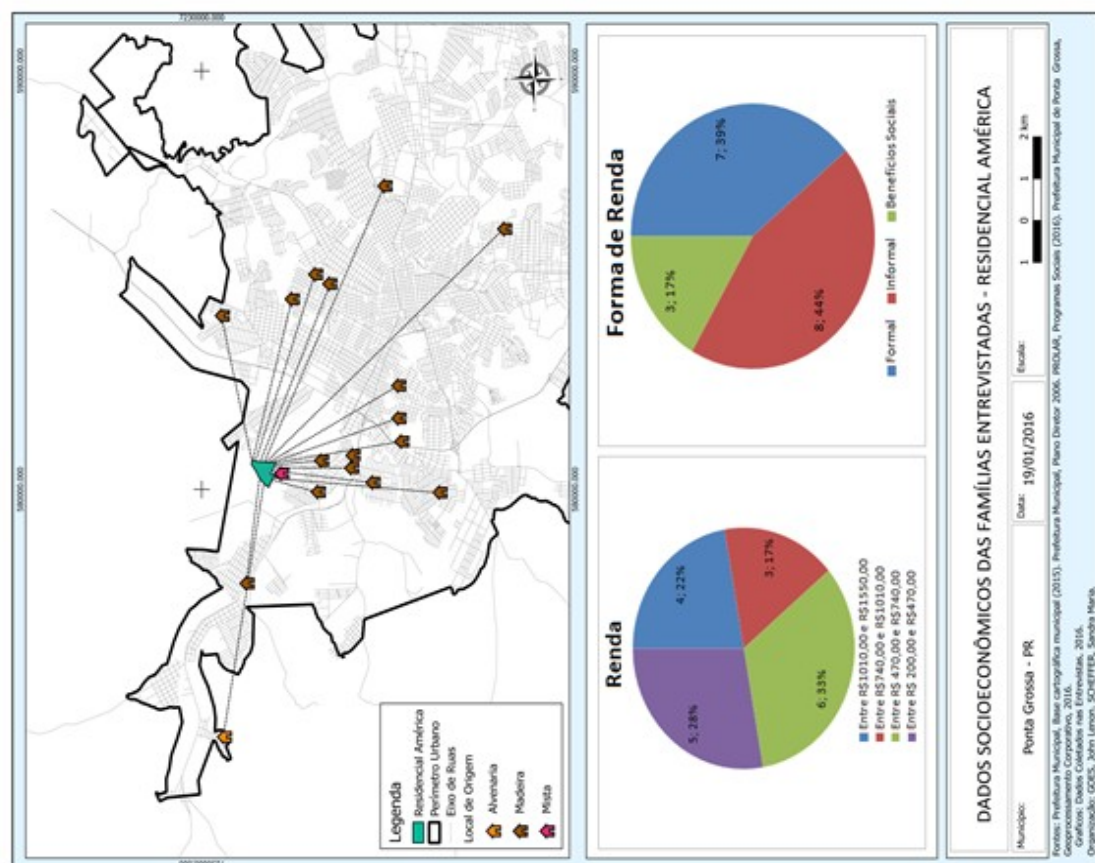
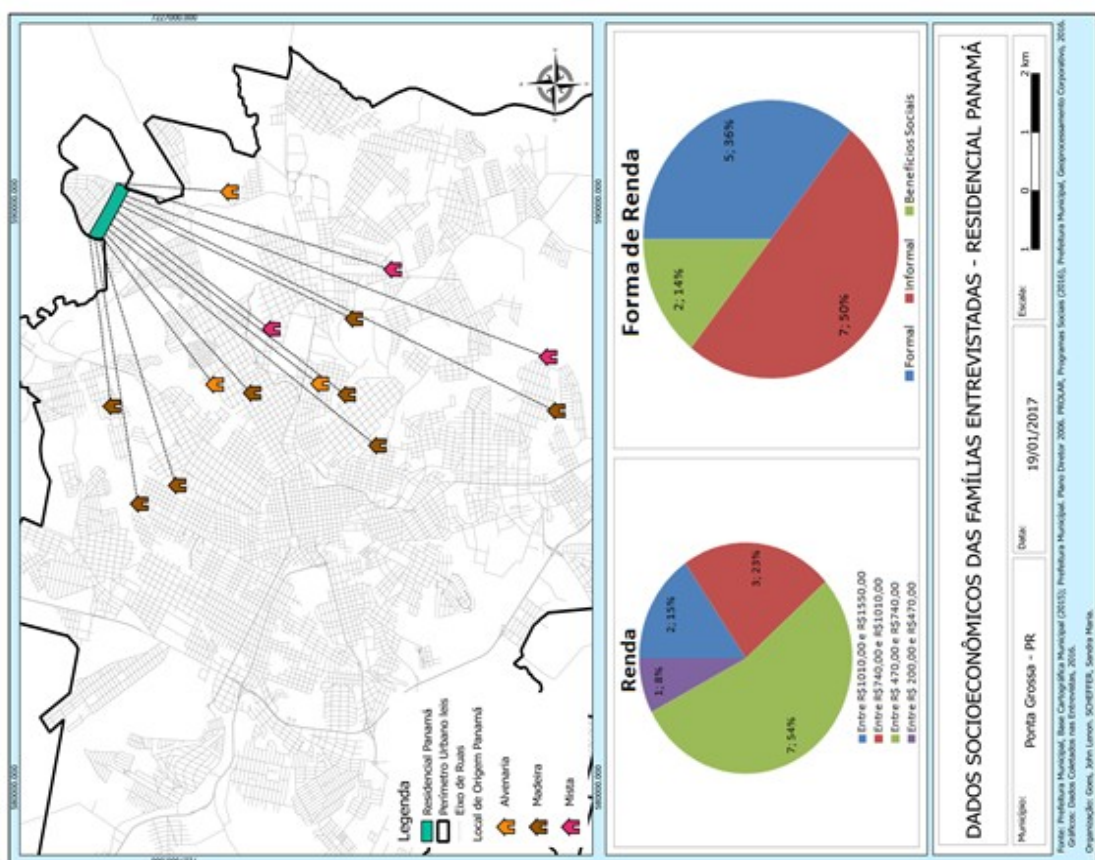


GRÁFICO 4: Dados dos receptores entrevistados – Resid. Panamá



Os receptores apresentam similaridades quanto ao perfil socioeconômico. Em forma de síntese, os dados dos gráficos demonstram que os entrevistados possuem um perfil com condições sociais e econômicas precárias visto o rendimento salarial familiar de 68,8% dos depoentes ser de até 01 salário mínimo e os demais 31,2% possuem renda familiar até R\$ 1.600, 00, valor máximo previsto para os receptores da faixa 1 do programa. Este baixo rendimento provém tanto do setor formal com 37,5% dos entrevistados, 41,7% do setor informal e 20,8% de benefícios sociais como Bolsa Família, Benefício da Prestação Continuada, pensão, entre outros. Quanto à moradia o padrão construtivo anterior corresponde a 64% de madeira, 20,8% de alvenaria e 14,6% eram mistas.

Os receptores também apontaram em seus depoimentos, problemas relativos à inadequação ambiental e a precariedade da moradia na área de risco.

Diante deste cenário, os depoentes foram questionados sobre a antiga moradia e a situação de risco. Com a relação à moradia atual foram indagados sobre os equipamentos e serviços públicos e a percepção sobre a localização do conjunto, conforme apresentado no quadro 14.

QUADRO 14: Percepção sobre moradia anterior e da moradia Minha Casa Minha Vida

(continua)

Tema das Questões				Total	
Moradia em área de risco					
Condições da antiga moradia		Área de risco (arroyo, linha de trem, barranco)		30	
		Precária, mas não é área de risco		15	
		Não era precária e nem área de risco		3	
Com relação a casa na área de risco em que vivia		Tem outra família morando		21	
		Tem outro parente morando		10	
		Área está vazia		6	
		Área ocupada com outros fins		2	
		Não corresponde		9	
Moradia no Conjunto Habitacional					
Com relação à moradia atual: equipamentos públicos no conjunto					
Escola Municipal		Escola Estadual		CMEI	
Possui - 0	Não Possui - 48	Possui - 0	Não Possui - 48	Possui - 10	Não Possui - 38
Unidade de Saúde		Lazer (praça, quadra de esporte)		Coleta de lixo	
Possui - 10	Não Possui - 38	Possui - 14	Não Possui - 34	Possui - 48	Não Possui - 00

Entrega de correspondência		Transporte coletivo		Comercio	
Possui - 0	Não Possui - 48	Possui - 48	Não Possui - 00	Suficiente - 17	Insuficiente - 31
Com relação à espacialização dos Conjuntos habitacionais					
Localização		Distante da família		8	
		Próximo da família		5	
		Distante para sanar as necessidades (comerciais, financeiras, trabalho, etc.)		25	
		Próximo para sanar as necessidades		10	

Fonte: Entrevistas com receptores selecionados para a pesquisa. Dados organizados pela autora

Nem todos os receptores provenientes de área de risco percebem o espaço anterior com a característica do risco, houve 30 depoentes que consideraram esta particularidade, porém 15 definiram a casa como precária, mas não de risco e 03 não consideraram nenhuma destas possibilidades. Quanto a resolução da situação de risco na área em que residiam 31 responderam que existe outras pessoas morando no local, 02 colocaram que área que está sendo destinada para outros fins (depósito de reciclado, criação de animais), 09 afirmaram não corresponder visto não terem se caracterizado como vivendo em área de risco e somente 06 afirmaram estar desocupado local.

Estes depoimentos demonstram que apesar de famílias de área de risco estarem sendo atendidas, isto ocorre de forma isolada mitigando a problemática dos assentamentos precários, porém sem solucioná-los, ou seja, o risco socioambiental passa a ser transferido para quem foi repassado o imóvel ou prossegue para os que ficam na área gerando uma reprodução do risco socioambiental. Conforme os depoimentos a área que foi desocupada não passa por processo de recuperação de suas características originais como a recuperação da mata ciliar, portanto o espaço anterior não sofre alterações prosseguindo com a deficiência na preservação ambiental das áreas.

Outro ponto destacado foi o não reconhecimento da área de risco apesar de estarem no cadastro da PROLAR como provenientes desta situação. Isto levanta outros questionamentos como: a existência real ou não do risco, a falta de certificação do dado cadastral para fins de atendimento ou ainda um desconhecimento por parte dos depoentes sobre a condição de risco socioambiental. O foco da pesquisa não adentrava neste aspecto, porém geraram uma inquietação sobre tal questão. Os relatos sobre o espaço anterior servem como

indicações sobre o processo produtivo que juntamente com as formas, ou, as coisas (SANTOS, 1991; 1997; LEFEBVRE, 2006; 2008) se influenciando mutuamente se compreende o espaço.

O percebido e o vivido se manifestaram nos depoimentos, assim como, o “não-dito” ou “interdito”, termos utilizados por Lefebvre (2006) para explicar que o espaço social também traz elementos de afastamento entre sujeitos e seu meio.

Quanto à moradia no conjunto habitacional os depoentes destacam a falta de inúmeros equipamentos públicos. Em todos os conjuntos pesquisados não existia escola municipal e estadual. Quanto aos Centros Municipais de Educação Infantil, Unidades de Saúde e equipamentos de lazer havia sido construído em um conjunto e em outros três não ocorreu. Com relação aos serviços públicos o atendimento possui cobertura total no transporte público e coleta de lixo e nenhuma cobertura em entrega de correspondências. Perante o comércio local ocorre uma insatisfação de 31 depoentes considerando insuficiente e 17 consideraram satisfatórios os atendimentos.

Estes elementos em consonância ao questionamento relacionado a espacialização dos conjuntos destacam a dificuldade com a distância para sanar as necessidades segundo o conceito de moradia adequada. Para a ONU (2011), este conceito deve considerar as características físicas do imóvel, mas também devem ser estimados os equipamentos para sanar as necessidades, o convívio em comunidade e os aspectos culturais das localidades. Nos depoimentos dos receptores ficou expresso que 33 entrevistados colocam a distância dos recursos (equipamentos públicos, comerciais, trabalho) e da família como um elemento desfavorável na localização dos conjuntos. Por outro lado, 15 receptores destacam que o conjunto fica próximo ou da família ou do atendimento de suas necessidades, o que demonstra que o percebido com relação ao deslocamento espaço-tempo não se torna desvantajoso.

A relação de espaço-tempo foi sendo remodelada de acordo com a mobilidade ocorrida entre a moradia anterior e no conjunto habitacional. As mudanças com relação ao distanciamento: do trabalho, do comércio, dos equipamentos públicos, da família que tiveram como base a moradia atual sustentam a compreensão que as relações sociais de produção continuam a se reproduzir através da organização sistemática do cotidiano das pessoas. Como

afirma, sobre o espaço, Lefebvre (2006, p.4) “ele se dialetiza: produto-produtor, suporte de relações econômicas e sociais”.

A despeito de se ter conjuntos periféricos que ampliam a relação espaço-tempo, isto não desvincula as pessoas de uma sociedade produtivista onde tudo tem um valor: o tempo, os bens materiais, as necessidades.

O tempo e o espaço constroem-se reciprocamente e inserido no urbano reproduz as suas contradições sendo concomitantemente, lugar da reprodução das relações sociais anteriores, da sua degeneração e da formação de novas relações sociais.

4.1.5 Minha Casa Minha Vida: análise em Ponta Grossa

A análise sobre o Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa segundo a visão de todos os sujeitos pesquisados contribui com subsídios para descrever o fenômeno. Nesta variável teórica foi questionado de forma aberta quais os pontos fortes e fracos considerados na implementação do programa.

QUADRO 15: Percepção sobre a Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa

Análise sobre Programa Minha Casa Minha Vida	Implementadores Públicos - CAIXA (C), PROLAR(P), IPLAN (I), Secret. de Planej. (SP)	Implementadores Privados - Construtoras	Receptores	Total
Pontos Fortes				
Dispersão de conjuntos para várias regiões	1 (C)			1
Atendimento da demanda	2 (C, SP, P)	2	16	20
Intersectorialidade de programas (CadÚnico, meio ambiente, etc....)	1 (P)			1
Exigência da Infraestrutura	1 (I)			1
Pagamento ágil para a construtora		1		1
Setor econômico em movimento		2		2
Prestação baixa			14	14
Casa Própria			17	17
Pontos Fracos				
Falta de equipamentos públicos	2 (C, SP)		6	8
Distância dos empreendimentos	1 (I)		16	17
Interferências políticas	1 (P)	1		2
Problemas nas casas			3	2
Roubos frequentes			1	1
Desconto da parcela no aluguel social			1	1
Falta de fiscalização (nos critérios, na venda de imóvel)		1	6	7
Sem pontos fracos		1	14	15

Fonte: Entrevistas com sujeitos da pesquisa. Dados organizados pela autora

Nos pontos fortes, o único item em comum presente em 20 depoimentos das três modalidades de sujeitos foi o atendimento da demanda. Todos os demais itens foram respondidos por uma das modalidades de sujeitos. Os implementadores públicos direcionaram as respostas para a lógica espacial com distribuição para várias regiões, para a exigência de infraestrutura e para a intersetorialidade de programas envolvidos durante e pós entrega dos empreendimentos. Os implementadores privados conduziram suas respostas para a área empresarial com o dinamismo para o fluxo de caixa com o pagamento ágil da contratante federal e para o movimento do setor empresarial com as obras. Os receptores focaram na moradia como propriedade com pagamento acessível. Assim, o foco foi direcionado para os interesses e competências dos agentes, como também para os objetivos sociais e econômicos da implementação que repercutem sobre a produção espacial.

Sob o aspecto dos pontos fracos, ocorreu uma maior congruência de opiniões entre os sujeitos, porém nenhuma em que as três modalidades tivesse paridade. As que mais se destacaram foram: distância dos empreendimentos, falta de equipamentos públicos, falta de fiscalização perante critérios de acesso e de venda pós-entrega. Estes pontos indicam características do espaço vivido e percebido pelos sujeitos da pesquisa. São elementos que configuram possibilidades para reformulação de normativas e regulamentações. Arretche (2001b) destaca que as regras de uma política não são estanques e que o processo de implementação permite conhecer as vicissitudes para levá-las em consideração para a reformulação. Isto inclui as distintas decisões tomadas pelos implementadores no contexto institucional, político e econômico em que operam.

A interferência política também foi citada por dois implementadores tanto da área pública como privada, o que acarreta em desvio dos objetivos do programa. O depoimento do implementador público – PROLAR (2015) expressa

.... política não é a mesma coisa que política pública, infelizmente no português nós temos o mesmo termo, a mesma nomenclatura, mas são totalmente distintos. Quando você politiza uma política pública, daí sim você põe tudo a perder, seja quem tiver na gestão do programa, enquanto tiver, quando você consegue fazer um planejamento, um projeto, quando você executa esse projeto ao longo de vários anos aí a coisa vai, vai bem, agora quando politiza

Na fase da implementação os implementadores possuem uma margem de

autonomia para tomar decisões, porém ocorrem externalidades que intervêm sobre a política pública e entre estas é a interferência política gerando entraves na implementação.

Cabe destacar que 15 depoentes não consideraram o programa ter pontos fracos entre estes 14 receptores e 01 implementador privado. A ausência da participação societal nas fases de implementação não foi levantada como um elemento relevante. Estas ausências indicam que: ou o assunto não é objeto de reflexão dos depoentes, ou não se tem conhecimento para ser ponderado ou o programa é considerado adequado e, portanto não necessita de reformulações.

As informações obtidas através das entrevistas, do questionário e do levantamento das legislações urbanísticas municipais vigentes serviram como base para a descrição da dinâmica atual sobre a produção espacial através da implementação do PMCMV em Ponta Grossa.

Como síntese da investigação deste momento apontamos alguns questões que demarcam uma complexidade horizontal onde a vida social foi reconhecida pela descrição da diversidade das relações sociais.

O espaço como um processo de construção histórica não foi retratado pela maior parte dos sujeitos pesquisados. O foco foi o PMCMV com o acréscimo da produção habitacional sobre o espaço. Isto caracteriza espaços de representação voltados para aspectos do presente, ou seja, o vivido ou o não vivido reflete-se sobre a percepção espacial.

A representação do espaço denominado espaço concebido, para fins desta pesquisa foi definido com base nas legislações e normativas tanto urbanísticas como na regulamentação do PMCMV. Os implementadores privados, com relação as normativas do PMCMV, compreendem mais a respeito das normas que são necessárias para definir e aprovar um projeto do que as que dizem respeito a competência municipal. Como contraponto, destaca-se a busca pela área para programar os empreendimentos a partir do preço da terra e lucratividade mercantil, para em seguida atender os interesses das normativas do PMCMV e do município.

Os implementadores públicos municipais têm capacidade institucional e poder legal para tomar decisões sobre a produção do espaço local, porém diante das inferências de órgão federal em consonância com os agentes privados adaptam as normativas municipais e sua autoridade passa a ser regulada por interesses. Tece-

se uma teia ajustada entre o interesse dos agentes com a finalidade de não perder o empreendimento e atender aos interesses de todos os envolvidos.

Os implementadores públicos e privados trabalham com um espaço concebido que não faz parte da percepção dos receptores, pois se apreende em seus depoimentos um desconhecimento sobre quem define o espaço urbano, do como será o projeto. Isto ocorre pela falta de previsão nas normativas do PMCMV sobre a participação dos receptores nas diversas fases de implementação do projeto, como também, pela ausência de participação dos Conselhos Municipais como agentes que acompanham, controlam e fiscalizam a política habitacional e das cidades, ou seja, neste programa não ocorre formas de participação de organizações da sociedade civil.

A prática social do espaço, ou seja, o espaço percebido para os receptores é vivenciada no cotidiano através de suas experiências com as distâncias, com as necessidades junto aos equipamentos públicos relacionando o tempo diante do trabalho, da escola, ou seja, de suas necessidades diárias. Estas famílias tem uma percepção sobre a relação espaço-tempo diante da forma que carecem para sanar as suas necessidades, assim como, expressam no seu vivido ou não vivido as dificuldades com as distâncias na espacialização dos conjuntos.

Segundo os depoimentos dos receptores provenientes da área de risco o atendimento ocorre de forma isolada sem reduzir a problemática dos assentamentos precários visto que na grande maioria ocorre a ocupação do local por outra família. Os implementadores privados desconhecem o como ocorre o processo de atendimento deste segmento populacional visto não ser sua competência. Os implementadores públicos municipais consideraram a ausência de programas de urbanização das áreas de risco para que não ocorra a reincidência do risco socioespacial. Esta representação espacial ou a ausência desta perpassa pelo espaço vivido dos agentes sociais envolvidos.

Para os receptores os espaços de representação, ou seja, o espaço vivido se traduz majoritariamente na conquista da casa própria, na possibilidade de ser atendido com um financiamento adequado as suas condições. Para os implementadores privados, os espaços de representação focam-se na vinculação do PMCMV fomentando a área econômica e para os implementadores públicos no atendimento da demanda com um programa com mais recursos de infraestrutura o

que consequentemente gera legitimidade governamental.

A diversidade espacial das relações sociais captada neste momento descritivo foi desvelando a complexidade horizontal da produção espacial do PMCMV sob o espaço local. Neste contexto, identificou-se o espaço como um produto e condição das relações sociais de produção. Lefebvre (2006) coloca que o espaço contém e está contido nas relações sociais, ou seja, a sociedade possui uma representação mental sobre o espaço e a cidade em seu conjunto seria a expressão material desta representação. O espaço expressa um *lôcus* de simultâneas pluralidades e formas de coexistir.

4.2 MOMENTO ANALÍTICO-REGRESSIVO: o contexto histórico e a produção espacial habitacional em Ponta Grossa

A compreensão do processo histórico, como etapa dialética de um caminho foi necessária para se entender que o presente possui vinculações com o passado. As relações sociais contemporâneas também se manifestaram em momentos históricos específicos. (LEFEBVRE, 1978; MARTINS, 1996; FREHSE, 2012). Sposito (2000, p.11) coloca que

o espaço é história e nesta perspectiva, a cidade de hoje, é o resultado cumulativo de todas as outras cidades de antes, transformadas, destruídas, reconstruídas, enfim produzidas pelas transformações sociais ocorridas através dos tempos, engendradas pelas relações que promovem estas transformações.

Neste momento do método procuramos realizar uma decomposição através do tempo sobre a produção do espaço urbano em Ponta Grossa pelo viés da produção de empreendimentos habitacionais de interesse social realizados por Companhias de Habitação para compreender a complexidade vertical, onde o real não resulta de atos, de práticas e de representações que são contemporâneas (SOUZA, 2009)

Para tanto, foram usadas como base pesquisas relacionadas sobre o espaço urbano e sobre a área habitacional¹⁴ com iniciativas do poder público e algumas ações de iniciativa privada de habitação popular do município. Inicialmente apontamos alguns dados históricos das legislações urbanísticas para na sequência

¹⁴ Partes das pesquisas relacionadas à história da área habitacional em Ponta Grossa provêm de pesquisas realizadas pela autora para elaboração da dissertação de mestrado.

relacionar com a produção espacial pelo viés habitacional no decorrer histórico.

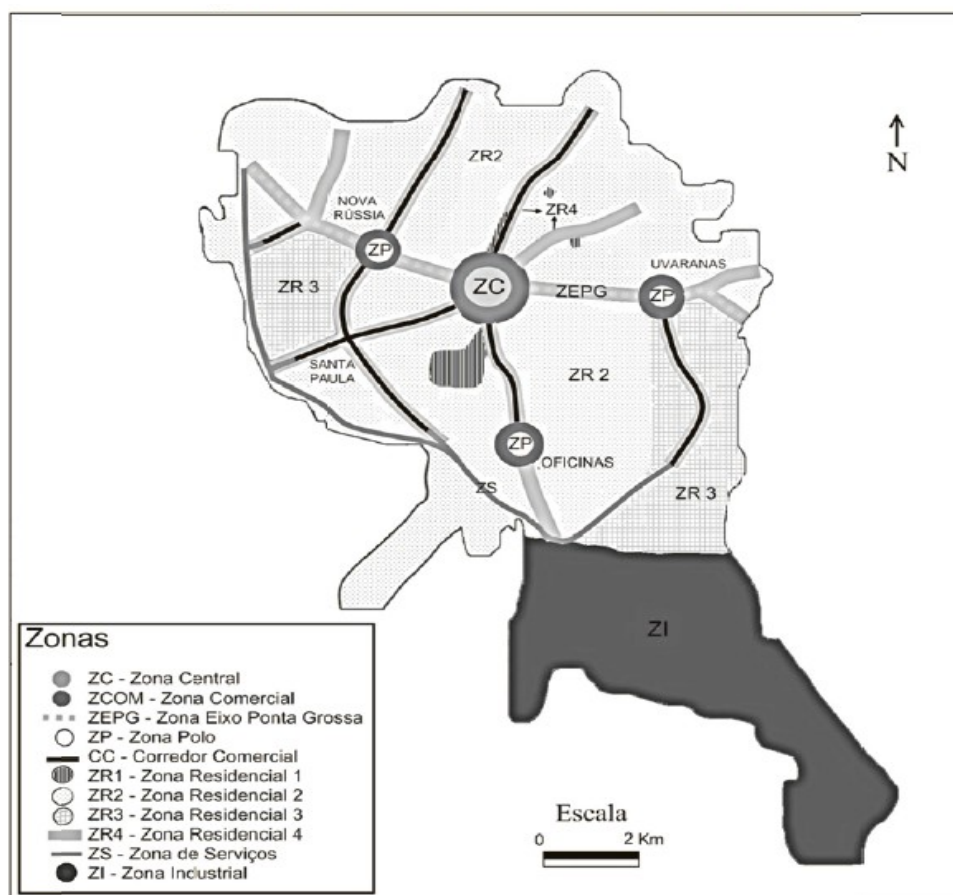
Os planos diretores são instrumentos amplos, pois abarcam questões relacionadas a: saneamento, transporte, educação, saúde, habitação, desenvolvimento econômico e social, dentre outros temas. A lei de zoneamento é mais específica ao definir o uso e a ocupação do solo, contudo têm intensa interferência no controle e ou fomento da especulação imobiliária. O plano diretor propõe diretrizes para o crescimento espacial do município e a lei de zoneamento deveriam derivar deste fio condutor.

Em Ponta Grossa existiram 03 Planos Diretores datados de 1967, 1992 e 2006 respectivamente. As leis de zoneamento que demarcam momentos são de 1976, 1985, 1992 e 1999, concomitante a estas, inúmeros decretos e leis apresentavam alterações, conforme especificado na sequência.

O primeiro Plano Diretor de 1967 foi elaborado no período do regime militar e estava na conjuntura em que foi elaborado o Decreto-Lei Federal nº 271 de 1967 que tinha por escopo estabelecer o que seria loteamento urbano, zoneamento urbano e desmembramento. Apesar de o período ter como característica a centralização do poder, o decreto definia mais autonomia para os municípios para aprovar ou recusar de projetos de loteamentos conforme seus critérios. O Plano Diretor de 1967 indicava um direcionamento sobre alguns eixos definidos, a circulação interna de forma radial era baseada em grandes avenidas onde ficavam dispostos os equipamentos que serviam as ZR 1 (PONTA GROSSA, 1967).

No ano de 1992 foi elaborado o segundo Plano Diretor que propunha um zoneamento para estimular a cidade para receber comércio e serviços em locais consideradas estratégicos. Conforme demonstrado na figura 11, o Plano Diretor definia como eixos de expansão os bairros de Oficinas, Uvaranas e Nova Rússia. A demarcação destes 03 polos secundários para estimular áreas de expansão era denominada de “Eixo Ponta Grossa” e visava dinamizar alternativas de oferta de bens e serviços (PONTA GROSSA, 1992). Possuía características e parâmetros semelhantes ao da Zona Central e seus eixos comerciais seriam acompanhados por zonas residenciais de maior densidade.

FIGURA 11: Zoneamento Urbano de Ponta Grossa em 1992



Fonte: OLIVEIRA; LOWEN SAHR (2012)

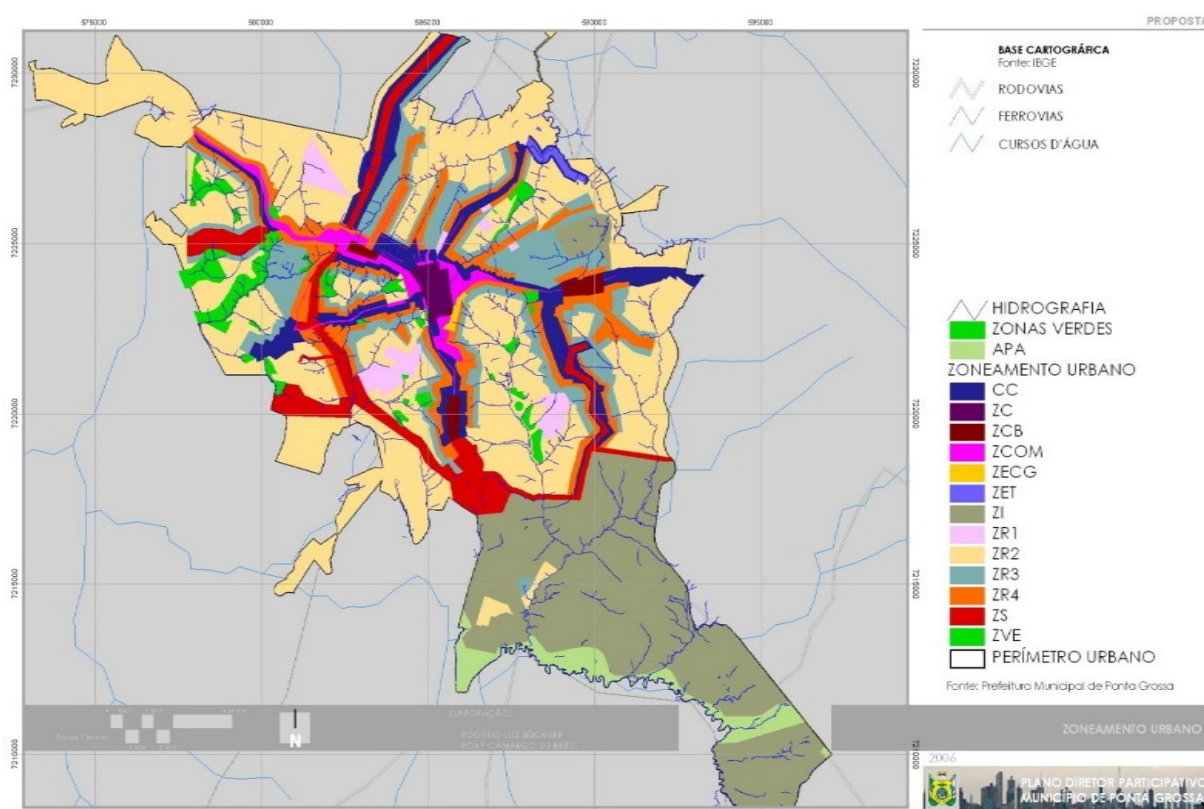
O Plano Diretor de 1992, mesmo sendo posterior a Constituição Federal de 1988, não apresentou um alinhamento com o proposto no capítulo da Política Urbana. Nenhum dos instrumentos previstos na Constituição para inibir a especulação fundiária e regar a função social da cidade foram definidos no Plano Diretor.

A Lei de Zoneamento nº 4856 de 1992 decorre do Plano Diretor do respectivo ano onde ficou definido as Zonas Residenciais - ZR 4, instigando a construção de edificações verticalizadas. As ZR 3 estavam previstas para os conjuntos habitacionais com o objetivo de atender a população que não teria condições de ter imóveis bem localizados. A ZR 2 se caracterizavam como de baixa densidade e pouca diversidade de usos e a ZR 1 seria destinada exclusivamente às residências unifamiliares destinadas à classe alta (OLIVEIRA; LOWEN SAHR, 2012; OLIVEIRA, 2013). A regulamentação urbanística definida favoreceu elementos de segregação

socioespacial com áreas definidas conforme o poder aquisitivo. Além disso, estimulou o setor imobiliário diante da valorização de eixos em detrimento de outros.

No ano de 2006 foi instituído o Plano Diretor Participativo. Mesmo com a reformulação deste instrumento em conformidade ao Estatuto da Cidade, os instrumentos propostos não foram autoaplicáveis e não tiveram implementação.¹⁵ O proposto pelo Zoneamento “revela-se uma atualização do de 1992, permanecendo a estrutura da cidade em setores diferenciados por determinados usos urbanos.” (OLIVEIRA; LOWEN SAHR, 2012, p.115)

FIGURA 12: Zoneamento Urbano de Ponta Grossa em 2006



Fonte: Ponta Grossa, Plano Diretor de Ponta Grossa (2006)

As zonas residenciais apresentaram poucas alterações no Plano Diretor de 2006. A ZR 4 onde antes existiam somente eixos de uso residencial de alta densidade e comercial, a prioridade passa a ser os serviços permitindo o uso comercial de grande porte e pequenas indústrias não poluentes. A ZR 3, que apresenta um padrão de ocupação destinado às classes média e baixa, possuem maior expressividade em termos de área, servindo de transição entre as ZR 4, de

¹⁵ A Lei de Estudo do Impacto de Vizinhança foi instituída pela Lei nº 12.447 em 29 de fevereiro de 2016. A Lei do IPTU progressivo no tempo foi instituída pela Lei nº 10.753 em 06 de março de 2012.

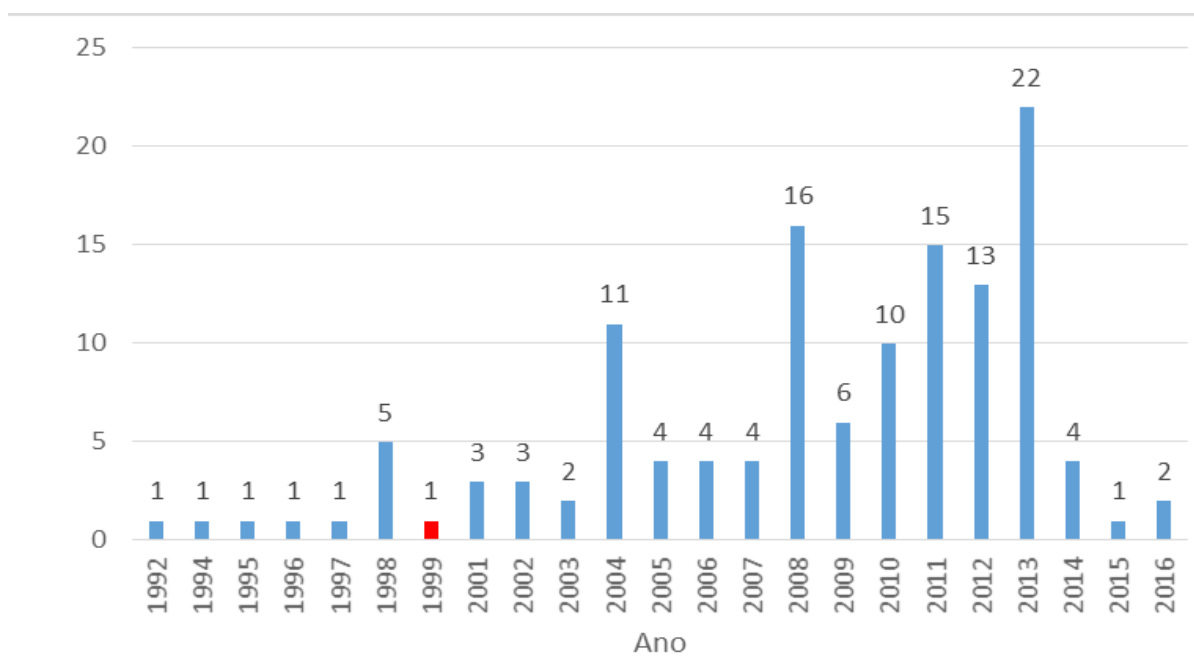
alta densidade, e as ZR 2, de baixa densidade e a ZR1 prossegue sendo o reduto da classe alta em áreas com infraestrutura, planas e com acesso facilitado ao centro se manteve.

Como discutido na seção anterior, nos dois últimos Planos Diretores a definição das ZEIS – Zonas de Interesse Social ficam determinadas para regularização de favelas, em conformidade com o especificado na Lei de Zoneamento e Uso e Ocupação do Solo.

Quanto a Lei de Zoneamento atualizada decorrente do Plano Diretor de 2006, isto não veio ocorrer. A Lei nº 6.329 de 1999, vigente até a presente data é anterior ao Plano Diretor e posterior a este só ocorreram alterações.

O gráfico 5 destaca o ano de 1999 da instituição da Lei 6.329 e a frequência de alterações anteriores e posteriores.

GRÁFICO 5: Lei 6.329/99 – Frequência de alterações anteriores e posteriores



Fonte: Leis municipais. Organizado pela autora

De 1992 a 1999 ocorreram 10 alterações. Posterior à implantação da Lei vigente ocorreram 120 alterações subsequentes através de leis e decretos que foram promulgadas para definir modificações nos limites entre as áreas, no quadro de índices urbanísticos e na alteração de finalidade de área.

A Lei de Zoneamento não é estática e as modificações que ocorreram foram conforme a competência legislativa municipal, porém nem sempre estão

sintonizadas com os aspectos técnicos definidos pelo planejamento urbano e ocupação do solo.

A demanda por alterações parte do poder público em atendimento aos interesses públicos e privados que necessitam modificar a finalidade de uma área para concretizar o uso espacial de determinada área. No gráfico 5 fica evidente que nos anos de 2004, 2008 e entre 2009 e 2013 ocorreram um maior número de alterações demonstrando maior movimentação dos agentes envolvidos. Como discutido por Lefebvre (2008) o espaço não é neutro, ele é político marcado por posicionamentos de agentes que vão moldando sua configuração. Portanto um instrumento político intencionalmente manuseado e que através da sua legislação vai definindo os agentes que modificam a representação do espaço em prol de seus interesses.

Um dos pontos que elucida o aumento do número de modificações pós 1999 são as alterações de algumas áreas para se enquadrarem em Zonas e Corredores Comerciais. Estas áreas possuem índices urbanísticos que permitem maior adensamento de edificações e diversidade de usos. Essa modificação potencializou as zonas, tornando-as áreas mais atraentes ao mercado imobiliário (OLIVEIRA; LOWEN SAHR, 2012).

Este descompasso temporal e espacial entre a proposta de 2006 do Plano Diretor e Lei de Zoneamento de 1999 gerou divergências entre o recomendado e o aplicado, pois considerando que a produção do espaço urbano é determinada pelo uso e ocupação do solo, temos que o previsto pelo Plano Diretor de 2006 ficou subestimado, ficando a primazia para a Lei de 1999 e suas alterações subsequentes.

O município apresenta esta contradição, visto que possui um Plano Diretor adequado a legislação federal, porém não tem eficácia, enquanto que utiliza uma lei de zoneamento defasada, contudo manipulável.

O controle do espaço através da legislação do uso e ocupação do solo e do zoneamento determina setores que demarcam interesses sobre as áreas. Neste sentido, o zoneamento reitera uma segregação programada, pois é apoiada pelo poder público ratificando as estratégias dos agentes influenciadores sobre o espaço concebido.

O ordenamento do uso e ocupação do solo através da lei de zoneamento

contribuiu com a movimentação do mercado de terras como também com a definição de áreas com forte homogeneidade social ao determinar espacialmente a localização dos empreendimentos habitacionais.

Em Ponta Grossa, os instrumentos de planejamento urbano persistiram com a estrutura urbana vigente, ou seja, fragmentada socialmente, e novos espaços se tornaram aptos para reprodução concentrada do capital estimulando a especulação fundiária (OLIVEIRA; LOWEN SAHR, 2012).

Quanto à divisão territorial do município de Ponta Grossa, descrita na seção anterior, esta passou por constantes alterações que foram redefinindo o processo de produção do espaço. As modificações que ocorreram nos limites do perímetro urbano a partir de 1950 foram no sentido de expandi-lo. A tabela 5 demonstra quantitativamente este crescimento.

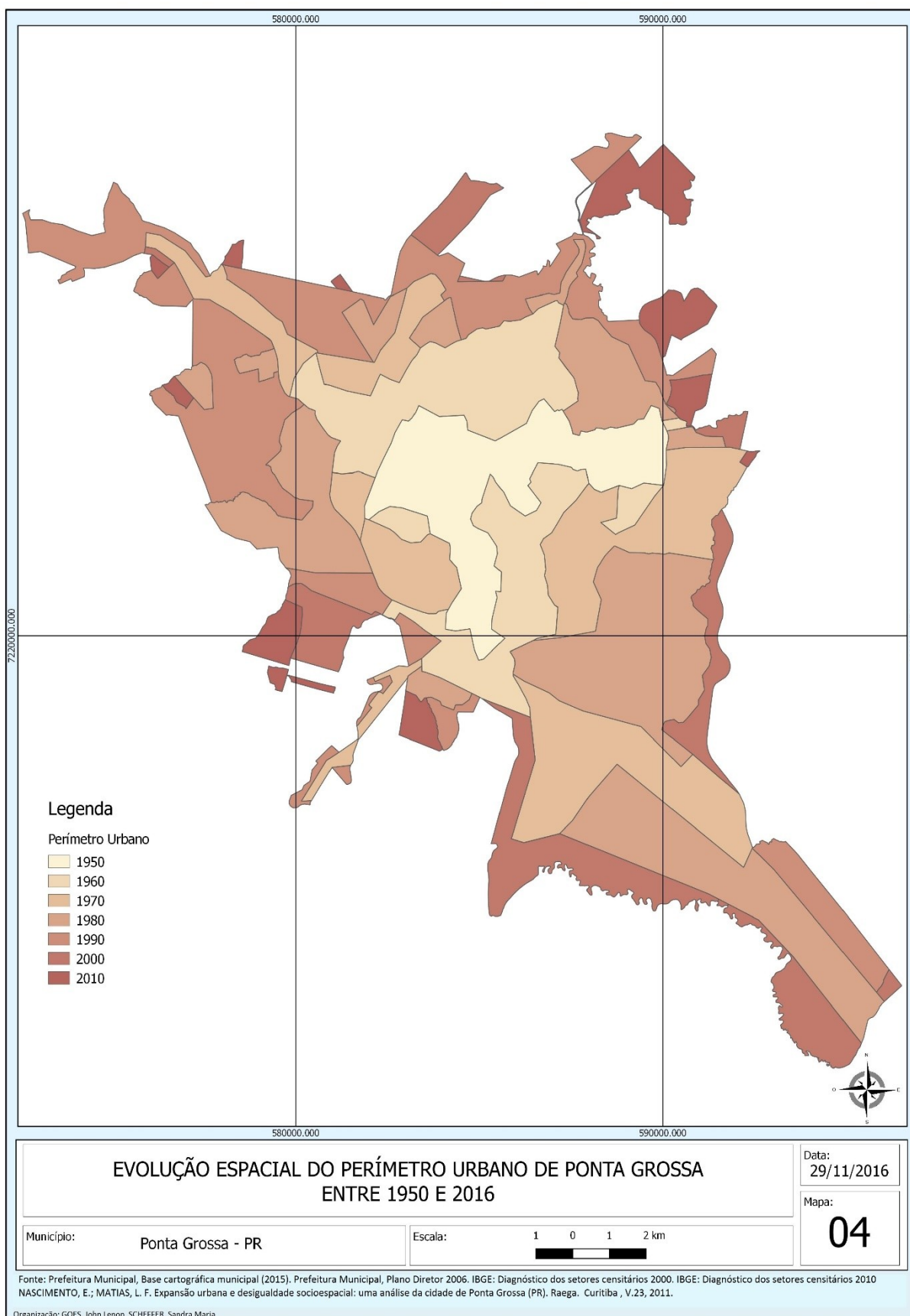
TABELA 5: Área dos perímetros urbanos e crescimento relativo em Ponta Grossa, de 1950 a 2010

Ano	Área (Km²)	Crescimento relativo (%)
1950	22,4	
1960	50,3	124,5
1970	90,2	79,3
1980	149,3	65,5
1990	150,3	0,6
2000	200,3	33,3
2010	243,1	21,4

Fonte: De 1950 a 2000 - NASCIMENTO; MATIAS (2011). A década de 2010 foi calculada pelo Qgis com base em regulamentações que alteraram o perímetro – dado organizado pela autora

Este acréscimo na expansão urbana decorre do processo sócio histórico e locacional. Como um município de entroncamento rodoferroviário a expansão ocorreu acompanhando grandes vias de deslocamento rodoviário e ferroviário formando espigões de desenvolvimento local.

FIGURA 13: Evolução do perímetro urbano de Ponta Grossa de 1950 a 2016



Os dados da tabela 5 em consonância com a figura 13, que demonstra

especialmente a evolução do perímetro urbano de Ponta Grossa de 1950 a 2016 evidenciam que Ponta Grossa apresentou uma estruturação socioespacial dinâmica com crescimento horizontal.

Na década de 1950, o adensamento na área central e concentrações ao longo de quatro eixos para os bairros Uvaranas, Oficinas, Jardim Carvalho e Nova Rússia.

O aumento da área urbana a partir de 1960 deve-se a expansão periférica, porém foi com a construção de conjuntos habitacionais na década de 1980 que ocorreu maior adensamento pontual em determinadas regiões.

Nas décadas de 1980 e 1990, prossegue a expansão da área urbanizada para todas as direções, com a urbanização de terras situadas em terrenos periféricos (NASCIMENTO; MATIAS, 2011).

A expansão horizontal periférica prossegue entre 2000 e 2016, sendo intensificado pós 2009 com a implantação de inúmeros conjuntos habitacionais com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida, o que será demonstrado a seguir.

A ocupação do solo urbano observado sob o aspecto da implantação das políticas habitacionais é um elemento que repercute sobre o processo de urbanização. A política habitacional interfere nesta realidade apresentando uma determinada lógica para ocupação do espaço urbano e ao mesmo tempo em que também é determinada por esta dinâmica.

Distinguimos quatro fases direcionadas as diferentes iniciativas do poder público na área habitacional em Ponta Grossa e algumas ações da iniciativa privada na habitação popular.

Em Ponta Grossa, as primeiras ações voltadas para a habitação de interesse social datam de 1952, com a implantação do primeiro conjunto habitacional denominado de Jardim Brasil com 50 unidades e era voltado para a classe dos militares, sendo instalado próximo quartel do exército no bairro de Uvaranas. Este conjunto foi realizado pela primeira Companhia Habitacional que construiu em Ponta Grossa, a Caixa de Habitação Popular do Estado do Paraná¹⁶. Os recursos foram provenientes da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Servidores Públicos do

¹⁶ A Caixa de Habitação Popular do Estado do Paraná era um órgão paraestatal criado pela lei nº 360, de 5 de julho de 1950 e extinta quando da criação da COHAPAR em 14 de maio de 1965 - lei nº 5113/1965.

Estado do Paraná, a qual tinha sede em Curitiba e o terreno foi uma doação da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa através da Lei nº 359/1951.

Os militares sempre foram uma presença constante na cidade. “Em 1923, em outubro, o 13º Regimento da Infantaria, inaugurava a sua sede, no bairro de Uvaranas” (CHAMMA, 1988, p.70). Com a instalação do quartel, Ponta Grossa passou a ter movimentação com novas famílias se fixando e com recrutas que se deslocavam de outros lugares para servirem ao exército. Este conjunto habitacional acabou se tornando transitório, pois os militares eram constantemente relocados para outras cidades. Posteriormente, este conjunto foi repassado para a administração da Companhia do Estado do Paraná – COHAPAR (SCHEFFER, 2003).

O segundo conjunto construído pela Caixa de Habitação Popular foi a Vila Ferroviária e expressa outra característica acentuada da cidade que seria a expansão das ferrovias. Foi construído na região do Bairro de Oficinas, no ano de 1956 com 43 casas, para atender os trabalhadores da estrada de ferro. Este bairro possuía um dos centros ferroviários, e se chama Oficinas devido ao complexo de oficinas de vagões instalado na localidade. O terreno era de propriedade da Rede Viação Paraná Santa Catarina – RVPSC, a qual edificou as casas originalmente de madeira (LAROCCA JR, 2016).

A configuração urbana de Ponta Grossa acompanhou o desenvolvimento das ferrovias com a construção de casas nas margens das linhas férreas. Regiões como a central, Uvaranas e Oficinas foram se delineando baseada pelo progresso que a estrada de ferro trouxe para a cidade (MONASTIRSKY, 2001).

Esta primeira fase de implantação de ações voltadas para a área habitacional em Ponta Grossa expressou que a habitação, como área de atuação de órgãos públicos ocorreu inicialmente na década de 1950, porém a ação voltou-se para duas categorias profissionais: os militares e os ferroviários, que na época possuíam destaque no cenário municipal. A produção do espaço estava focada em um tratamento fragmentado e setorializado, girando em torno de uma demanda que possuía salários fixos e que contribuía aos institutos de previdência. As residências eram próximas ao local de trabalho, o que favorecia as condições e os meios de reprodução da produção.

Um segundo momento na história da implantação dos conjuntos habitacionais em Ponta Grossa, remete-se a década de 1960 que acompanhando a conjuntura nacional instala no município a Companhia de Habitação Popular – COHAB-PG segundo a Lei nº 1.747/65.

Neste período, no Brasil, estava instaurada a ditadura militar. Em Ponta Grossa a conjuntura do país se reflete, pois o exército pressionou e o prefeito José Hoffmann renunciou ao cargo em 1966, justificando problemas existentes na Prefeitura, mas se não renunciasse poderia ser cassado. Ficou em seu lugar o vice, Plauto Miró Guimarães (CHAMMA, 1988).

A COHAB – PG foi a primeira COHAB de Ponta Grossa instalada pelo poder público e poderia “celebrar convênios e a contratar financiamentos com o Banco Nacional de Habitação (BNH), ou com outras entidades de crédito e a tomar todas às providencias necessárias para integrar o Município no Plano Nacional de Habitação instituído pela Lei nº 4.380, de 21/08/1964” (PONTA GROSSA, Lei 1.747, 1965).

Eram militares os responsáveis pela companhia, tanto na gestão como na área técnica. Com a COHAB-PG, foram construídos quatro conjuntos habitacionais perfazendo um total de 1.203 unidades habitacionais (SCHEFFER, 2003). Destaca-se o nome do primeiro conjunto construído por esta Companhia, denominado 31 de Março, com 1.000 unidades habitacionais como uma homenagem ao golpe militar.

Estas obras foram construídas com recursos federais provenientes do BNH com tipologia arquitetônica padronizada e repetitiva. A COHAB - PG era o agente executivo, ou seja, encaminhava o projeto para o BNH para obtenção de recursos e supervisionava a execução dos projetos com a contratação de construtoras. Foi uma fase propícia para a construção civil onde se aliou interesses do poder público com o capital imobiliário e empresarial.

Os quatros conjuntos habitacionais construídos na década de 1960 foram distribuídos espacialmente para diversas regiões da cidade o que reitera a expansão urbana da época ampliada para diferentes direções, acompanhando áreas já implantadas ou em áreas de difícil acesso o que acirra o processo de especulação imobiliária.

Acompanhando a conjuntura do BHN estes recursos foram se reduzindo e a COHAB-PG foi vendida para a COHAPAR – regional Ponta Grossa, transferindo estes conjuntos para a sua responsabilidade e administração.

A terceira fase de empreendimentos envolveu empreendimentos com iniciativa do poder público através da Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR, a qual é uma companhia de habitação do estado fundada em 1965 e em Ponta Grossa estabeleceu o seu escritório regional. Foram construídos conjuntos habitacionais em parceria com a Prefeitura Municipal, sendo terrenos particulares desapropriados e repassados para a COHAPAR construir as casas. O custo dos imóveis era acessível, pois a prefeitura arcava com as despesas do terreno e infraestrutura, valores estes que não eram repassados para os usuários. Era um programa subsidiado, pois a parte que cabia à prefeitura municipal era a fundo perdido, isto é, não retornava aos cofres públicos. O investimento proveniente do governo do Estado retornava sob a forma de prestações para a COHAPAR (SCHEFFER, 2003).

A COHAPAR implantou 6.523 unidades habitacionais através de 15 conjuntos habitacionais urbanos e 03 conjuntos rurais entre 1979 a 2012. No período compreendido entre 1979 a 1982, houve uma intensa atividade dos programas da COHAPAR para Ponta Grossa, porém posterior a esta época tem-se fases de completa estagnação e a partir de 1997 apresentam-se alguns conjuntos, mas em comparação com outras épocas são mais escassos.

Os períodos de ascensão foram devido ao grande impulso por parte da prefeitura municipal com a aquisição dos terrenos, porém a prefeitura assumiu dívidas para adquiri-los e ficou por vários anos pagando-os (CHAMMA, 1988). A partir de 1989, o município instala uma Companhia de Habitação Municipal, o que fez com que a COHAPAR direcionasse mais suas atividades para outros municípios englobados pelo escritório regional (SCHEFFER, 2003).

A quarta fase foi marcada pela implantação de conjuntos pela iniciativa privada através das cooperativas particulares e pela iniciativa pública através Companhia de Habitação de Ponta Grossa – PROLAR.

Durante a gestão do Presidente da República Fernando Collor de Mello foi disponibilizado financiamentos na área habitacional, em especial do Plano de Ação Imediata para a Habitação - PAIH e muitas empresas e cooperativas se utilizaram

desses recursos para a classe popular. O objetivo da política habitacional era o estímulo a indústria da construção civil por meio de financiamento de empreiteiras (AZEVEDO, 1996).

A COHALAR - Cooperativa Nacional de Habitação, empresa privada, contratando construtoras instalou dois conjuntos habitacionais e quatro conjuntos de condomínios fechados sob a forma de apartamentos totalizando 1.470 unidades entre 1988 a 1995. Os recursos eram federais e administrados pela Caixa Econômica Federal.

A implantação dos conjuntos de apartamentos foi realizada nas periferias da cidade, intensificando o processo de verticalização periférica. Destaca-se, também o Conjunto Cristo Rei, construído fora da malha urbana da cidade, dificultando o acesso da população aos recursos comunitários como também para sanar suas necessidades.

A PROLAR - Companhia de Habitação de Ponta Grossa, criada em 13 de setembro de 1989 pela Lei Municipal n.º 4.298 para ser o órgão promotor da política habitacional municipal. Foi estabelecida num contexto onde a municipalização das políticas era favorecida pelos preceitos constitucionais como também pela instabilidade institucional das políticas federais pós-BNH.

A PROLAR no seu transcurso realizou vários formatos de programas tanto de iniciativa local como com recursos federais. A tabela 6 quantifica as unidades habitacionais por formato de programa entre 1989 a 2015.

TABELA 6: Síntese dos Programas Habitacionais de 1989 a 2015 realizados pela PROLAR

PROGRAMAS HABITACIONAIS	UNIDADES
Conjuntos Habitacionais	10.005
Condomínios Sociais	291
Loteamentos Urbanizados (sociais, comerciais, residenciais)	7.150
Total de famílias que foram beneficiadas com imóveis na PROLAR	17.446

Fonte: Dados da PROLAR – 2016. Organizados pela autora com programas entregues até 2015

Os conjuntos habitacionais foram implementados com recursos federais de diversas fontes de programas, os quais eram construídos por construtoras em área da companhia de habitação. As empresas construtoras eram definidas em processo licitatório pela PROLAR. Os mutuários eram selecionados e passavam pela comercialização da PROLAR e os pagamentos das parcelas dos imóveis de

programas com recurso a fundo perdido eram para a PROLAR e programas com outras fontes de recursos pagavam para a Caixa Econômica Federal.

O programa denominado condomínios sociais realizado com recursos municipais da PROLAR, apresentou versões diferenciadas. A princípio foram condomínios fechados com casas geminadas entregues com um conjunto de equipamentos internos como parques, hortas e barracão do ofício para famílias de área de risco. Também foi instalada uma variante rural de condomínio e uma versão urbana sem equipamentos e construídas de madeira em terrenos individuais.

O programa de loteamento urbanizado desenvolvido pela PROLAR a partir de 1991 foi uma forma de atender a população de menor poder aquisitivo, como também desenvolver projetos para atenuar os problemas habitacionais, devido aos cortes de recursos federais na área habitacional. Os lotes urbanizados, enquanto programa habitacional local operou com menores investimentos, devido à aplicação de recursos na compra da área e infraestrutura.

A PROLAR acompanhou o processo conjuntural, inicialmente com apoio de recursos federais construiu conjuntos habitacionais, na sequência planejou programas com capacidade municipal para gerir os recursos implantando lotes urbanizados e regressa pós 2009 a receber elevado montante de recursos federais com a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida. O diferencial deste último programa foi o processo de definição de áreas e projetos sendo gerido pelas construtoras, para a PROLAR ficou a competência de seleção dos receptores e comercialização das unidades habitacionais.

Como já demonstrado no capítulo 1, Ponta Grossa foi o município de porte médio não metropolitano que mais recebeu recursos federais para o Programa Minha Casa Minha Vida. Isto decorreu de alguns fatores, como: demanda apresentada pela Fundação João Pinheiro; disposição de áreas com preços acessíveis em locais de expansão urbana; construtoras interessadas em apresentar projetos; destaque do município nas pesquisas econômicas como atrativo para receber investimentos; organização institucional municipal na área habitacional;

ajuste na legislação municipal; a instalação da superintendência da CAIXA¹⁷ com agentes de perfil técnico-construtor para angariar construtoras.¹⁸

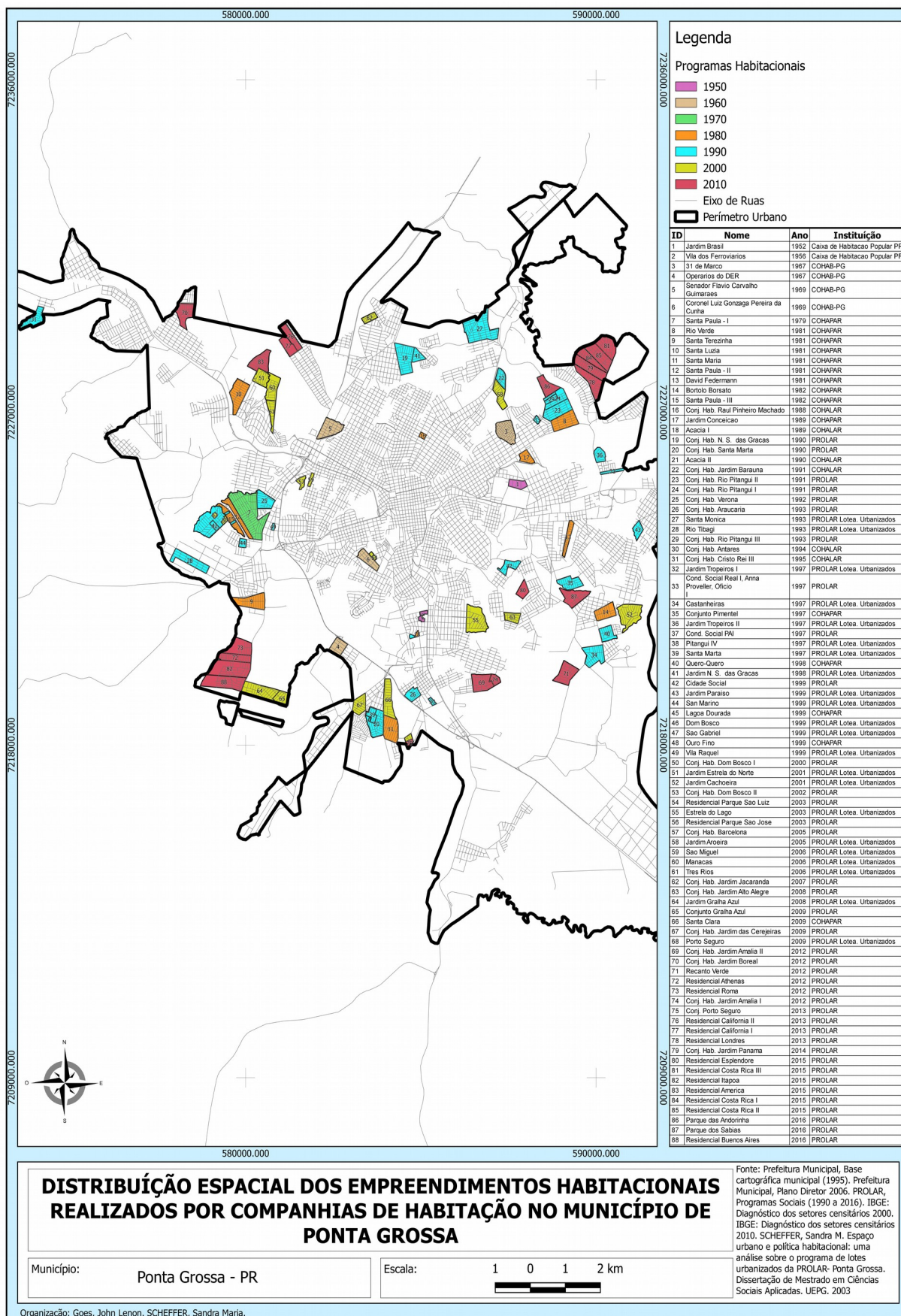
A soma destes elementos favorecidos pela gestão pública municipal com interesse em conciliar a necessidade com sua legitimação perante a sociedade acarretou num dos maiores ciclos de implantação de conjuntos habitacionais para baixa renda no município em seu percurso histórico.

No município foram implantados 6.209 unidades habitacionais em 19 conjuntos habitacionais pelo PMCMV para famílias da faixa 1 contratados entre 2009 a 2014 e entregues até 2016, o que corresponde a 32% de todos os empreendimentos realizados pela PROLAR. Dessa maneira, a expansão e a disponibilidade de subsídios públicos para a produção habitacional provocou uma ampliação do crescimento do setor construtivo e imobiliário no município.

Para demonstrar espacialmente o percurso histórico das ações habitacionais apresentamos na figura 14, os oitenta e oito empreendimentos habitacionais de 1952 a 2016 em Ponta Grossa qualificando-os por ano de entrega e companhia de habitação que operou no município. Na figura estão evidenciadas por cores as décadas em que foram entregues os empreendimentos.

¹⁷ A superintendência da CAIXA foi instalada em outubro de 2011 em Ponta Grossa amplificando os recursos federais para o Programa Minha Casa Minha Vida.

¹⁸ Dados extraídos das entrevistas realizadas com gestores públicos – CAIXA, PROLAR e Secretaria de Planejamento em novembro e dezembro de 2015.



Foram oitenta e oito empreendimentos produzidos por quatro companhias públicas e uma cooperativa privada. Na tabela 7, identificam-se quantitativamente os empreendimentos e as companhias atuantes por década.

TABELA 7: Número de empreendimentos habitacionais de interesse social implementados por década em Ponta Grossa

Década	Nº de empreendimentos habitacionais	%	Nº de companhias habitacionais atuantes no período
1950	2	2,3	01
1960	4	4,6	01
1970	1	1,1	01
1980	11	12,5	02
1990	31	35,2	03
2000	19	21,6	02
2010 a 2016	20	22,7	01
Total	88	100	

Fonte: SCHEFFER (2003); Relatório PROLAR (2016). Dados organizados pela autora

A operacionalização das companhias de habitação demarcou períodos de maior ascensão quantitativa de empreendimentos. Na década de 1950, a atuação foi da Caixa de Habitação Popular do Estado do Paraná com 02 conjuntos habitacionais, na década de 1960, a atuação foi da COHAB-PG com 04 conjuntos. Com o fim das atividades da COHAB-PG ocorreu uma lacuna na implantação dos programas até o início das atividades da COHAPAR no município no final da década de 1970 com a instalação de 01 conjunto habitacional. Na década de 1980 foram 09 conjuntos pela COHAPAR e 02 condomínios de apartamentos pela COHALAR.

A década de 1990 obteve 35,2% da implantação dos empreendimentos através da atuação paralela de 02 companhias de habitação: PROLAR e COHAPAR e 01 cooperativa, a COHALAR, implantando 12 conjuntos habitacionais, 14 loteamentos urbanizados e 05 condomínios fechados sendo 02 de apartamentos e 03 com casas. Esta diversidade foi decorrente da obtenção de recursos federais, como também de iniciativa do governo local com programas de loteamentos urbanizados, pois nesta década foi estimulado o processo de municipalização da política habitacional como agentes promotores da habitação de interesse social, processo este favorecido pela centralidade dos municípios na Constituição de 1988 e pela diminuição de recursos federais. Seria o processo caracterizado por Arretche (2000), Cardoso e Aragão (2013) como “descentralização por ausência”.

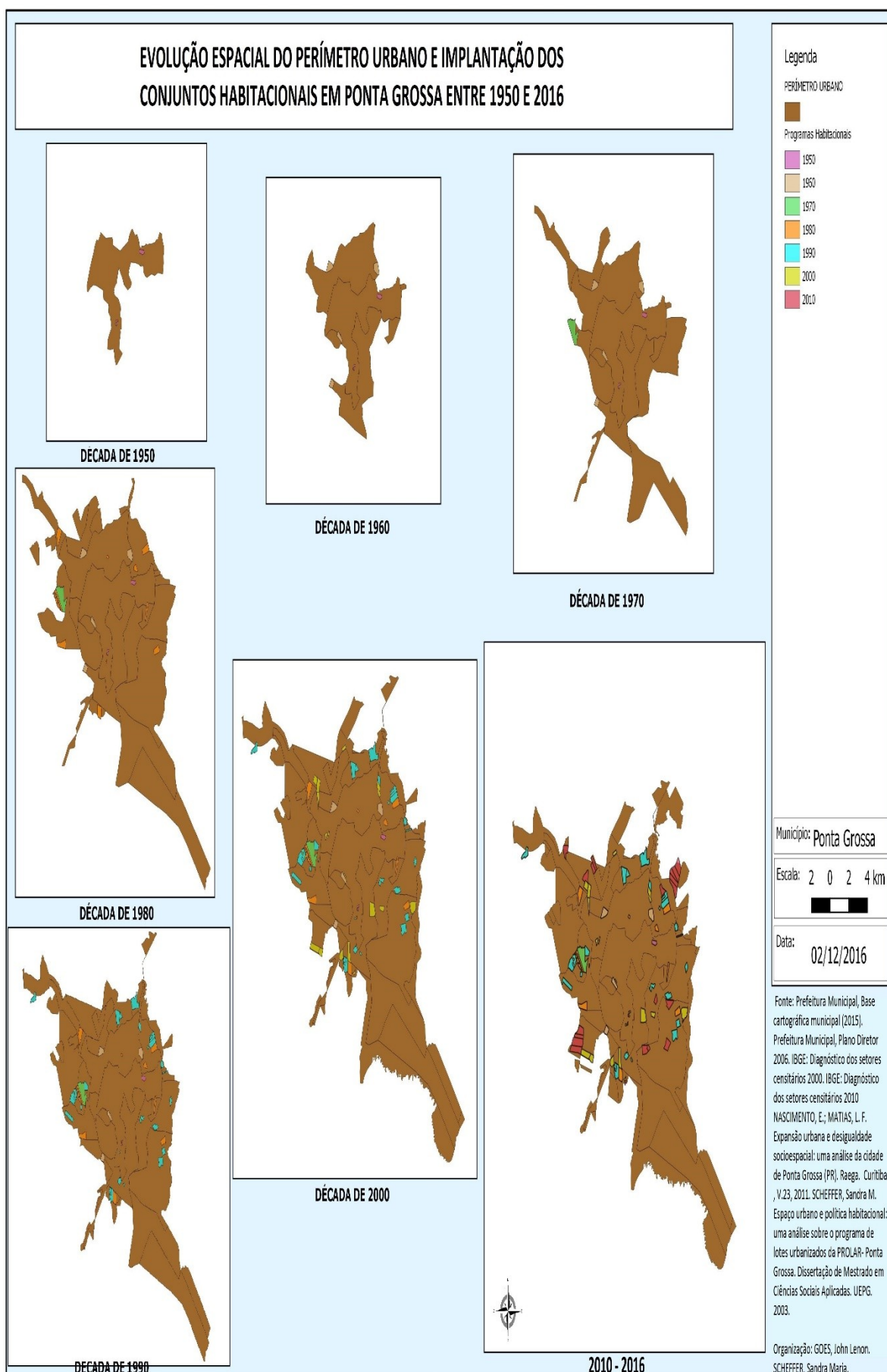
Na década de 2000, a atuação foi de duas Companhias de Habitação: PROLAR e COHAPAR com a instalação de 08 conjuntos habitacionais, 09 loteamentos e 02 condomínios fechados de apartamentos. A lógica prossegue com captação de recursos federais e iniciativas do poder local para atender a demanda.

Entre 2010 a 2016, ocorreu a injeção de recursos federais subsidiando a habitação para famílias de baixa renda sendo 20 conjuntos habitacionais implantados somente pela PROLAR em 06 anos. Destes, 18 são recursos do PMCMV e 02 com recursos do FNHIS. Isto evidencia um incremento dos recursos federais para a implementação de programas com lógicas diferenciadas, pois 02 conjuntos foram com recursos fundo a fundo e possuem controle social pelo conselho de habitação local e 18 conjuntos com centralidade de recursos nos órgãos federais sem participação do Conselho de Habitação. Em Ponta Grossa, desde 2007 foi instituído o Conselho Municipal de Habitação pela Lei nº. 9.305, o qual tem o propósito de estimular a participação dos segmentos sociais no controle social da referida política.

A disparidade na forma de implementação dos programas pelo MCMV e FNHIS evidenciam a ambiguidade da política habitacional onde convivem formas diferenciadas de operacionalização. Um dos pontos que explica esta situação foi à lógica da formulação da agenda, onde programas vinculados ao FNHIS foram advindos da pressão de movimentos sociais pela reforma urbana e o MCMV ficou comprometido com o mercado privado com parceria coadjuvante dos governos subnacionais.

A política do FNHIS é regida por princípios de participação social através dos conselhos municipais de habitação enquanto que o MCMV exige a participação do processo de implementação e regressa ao modelo não participativo anterior a política habitacional implementada em 2004. O PMCMV se sobrepôs as demais ações e programas da Secretaria Nacional de Habitação, mas não os excluiu. Isto indica que a política habitacional apresentou múltiplos sentidos que por vezes não convergem, mas que coexistem.

Quando relacionamos a implementação dos programas habitacionais e a evolução do perímetro urbano evidenciamos que reproduzimos a produção do espaço historicamente. A figura 15 apresenta a relação entre estes dois elementos.



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.

O processo da reprodução do espaço não abrange só o recente, mas o contém juntamente o remoto. A figura 15 evidencia características que reiteram o passado e outras que se diferenciam.

Quando se situa a implementação dos programas por década temos que a localização dos primeiros empreendimentos da década de 1950 ficou vinculado à proximidade do local de trabalho das categorias militar e ferroviária como também se localizavam nos eixos de Uvaranas e Oficinas, os quais eram os eixos de desenvolvimento da época.

Na década de 1960, a localização dos quatro empreendimentos foi dispersa no espaço urbano, porém todos foram implantados na borda periférica ampliando a malha urbana. Esta década foi o período em que o perímetro urbano mais evoluiu com 124,5% (vide tabela 5) de aumento com relação à década anterior. Isto não indica que o espaço estava ocupado, pois “apenas 29,4% das terras havia algum tipo de edificação (residencial, comercial, de prestação de serviços etc.), ao passo que 60,12% eram compostas por glebas e lotes desocupados” (NASCIMENTO; MATIAS 2011, p.84).

Na década de 1970, apesar do perímetro urbano ter evoluído 79,3%, somente um conjunto habitacional foi entregue no ano de 1979 localizado na borda periférica ampliando a malha urbana. Este hiato temporal decorreu do fim das atividades da COHAB-PG e o início das atividades da COHAPAR.

Todavia durante a década de 1980 as atividades da COHAPAR foram intensas com a implantação de 09 conjuntos habitacionais disseminado em diversas regiões seguindo a expressiva expansão da área urbanizada com 65,5%. Também houve a construção de 02 condomínios fechados de apartamentos pela COHALAR.

Os terrenos dos programas da COHAPAR nesta época eram provenientes da parceira com a Prefeitura Municipal que desapropriava terrenos particulares,

contudo conforme a figura 15, a localização de 08 conjuntos Habitacionais segue a tendência de ampliar o perímetro urbano perifericamente enquanto que os 02 condomínios fechados e 01 conjunto habitacional ficaram situados em áreas anteriormente não loteadas do perímetro urbano da década de 1950 e 1960.

Nesta década o aumento do perímetro urbano decorreu da implantação dos novos conjuntos habitacionais, com também do processo de especulação fundiária. Aumentar o perímetro urbano gerando vazios que posteriormente teriam valorização é uma estratégia dos empreendedores imobiliários para a lucratividade empresarial capitalista tanto por meio da valorização espaço-temporal como em decorrência dos investimentos públicos na localidade.

Segundo Nascimento e Matias (2011) na década de 1980, havia 44,07% de áreas desocupadas e 49,74% de áreas com edificações o que indicava um espaço urbano densamente ocupado, mas com inúmeros vazios em sua periferia.

No período que compreende a década de 1990, o crescimento relativo do perímetro urbano foi de 0,6%, enquanto que a implantação de programas habitacionais foi intensa com 31 empreendimentos efetuados por três companhias habitacionais públicas ou privados, ou seja, a expansão do perímetro urbano não ocorreu devido à implantação dos programas. Esta divergência se esclarece quando se vincula com o crescimento do perímetro urbano de décadas anteriores que geraram novas áreas periféricas com baixa ocupação.

Na figura 15, evidencia-se que a majoritária implantação dos programas de 1990 ocorreu de forma espraçada na ampliação do perímetro da década de 1980 nas bordas periféricas. Somente o Conjunto Cristo Rei, ampliou o perímetro urbano ficando desconexo visto o distanciamento locacional de qualquer outra vila próxima.

A característica da década de 1990, de ocupação das áreas não loteadas sem expandir demasiadamente o perímetro e criar novos vazios urbanos, ocorreu visto o mercado de terras inseridas no perímetro urbano estarem abastecido com a existência de terras ociosas em áreas de expansão de décadas anteriores.

A década de 2000 prosseguiu com as características da década anterior com relação à implantação dos empreendimentos em áreas já situadas no perímetro urbano, porém paralelamente ocorreu o crescimento do perímetro urbano em 33,3% em relação à década anterior. Foram 19 empreendimentos habitacionais de interesse social realizados em localização periférica dos quais 18 foram implantados

em áreas não loteadas advindas da expansão urbana de 1970 a 1990 e somente 01 empreendimento gerou a ampliação do perímetro.

Portanto, nesta década ocorre novamente a expansão do perímetro urbano ampliando áreas ociosas de lotes e glebas desocupadas, áreas para fins agrícolas e até com reflorestamento (vide categoria outros na tabela 8). Estas três áreas perfizeram um total de 43,18% e ficam de prontidão para o momento “ideal” conforme os interesses do capital para alterar a forma de uso. Durante este processo ocorre a valorização da área caracterizando a especulação fundiária.

Na tabela 8, temos os principais tipos de ocupação da terra na área urbana nas décadas de 1960, 1980 e 2004.

TABELA 8: Participação percentual (%) dos principais tipos de ocupação da terra na área urbanizada de Ponta Grossa (1960, 1980 e 2004)

Tipo de Ocupação	Anos		
	1960	1980	2004
Edificações	29,44	49,74	51,78
Lotes e glebas desocupadas	60,12	44,07	17,01
Chácaras	2,03	2,42	19,98
Mata	6,74	3,03	5,04
Outros	1,67	0,74	6,19
Total	100,00	100,00	100,00

Fonte: NASCIMENTO; MATIAS (2011) por meio de interpretação de fotografias aéreas (1960/1980) e imagem de satélite (2004)

Destaca-se na tabela 8 o aumento percentual de áreas para chácaras utilizadas para fins agrícolas, ou seja, ampliou-se de uma média acima de 2% em décadas anteriores para quase 20% da área em 2004. Esta característica vai rebater sobre a implantação dos empreendimentos do MCMV na década posterior.

Na década de 2010, o crescimento do perímetro urbano foi de 21,4% e 20 conjuntos habitacionais foram implantados dos quais 11 vinculados ao PMCMV ampliaram o perímetro urbano. Os outros 09 conjuntos com recursos do MCMV e FNHIS foram construídos em áreas não loteadas da expansão urbana das décadas de 1980 e 1990. Apesar de ter ocorrido à expansão urbana isto não significa que estas áreas eram utilizadas para fins urbanos. Conforme especificado no quadro 10 da seção anterior, dos conjuntos do PMCMV somente um era do perímetro urbano e encontrava-se ocioso, os outros 18 conjuntos foram provenientes do perímetro rural ou estavam no perímetro urbano com finalidade agrícola.

Um elemento que se diferencia dos demais períodos e se destaca na década de 2010 é o direcionamento normativo que o PMCMV proporciona para as construtoras, pois estas têm entre as suas competências a definição do terreno para aprovação da CAIXA e anuência do governo municipal. No caso de Ponta Grossa, esta competência retomou com a lógica de expansão do perímetro urbano por meio da construção dos conjuntos habitacionais.

Neste percurso entre as décadas de 1950 a 2016, têm-se características que se reiteram historicamente e outras que se diferenciam espacialmente sobre a localização dos empreendimentos habitacionais. Na tabela 9 apresentamos a síntese das características espaciais detectadas espacialmente.

TABELA 9: Síntese das características espaciais da construção dos empreendimentos habitacionais entre 1952 a 2016 em relação ao crescimento do perímetro

Década	Próximo local de trabalho	Em área de ampliação do perímetro urbano	Em áreas não loteadas advindas da expansão do perímetro urbano de períodos anteriores	Crescimento relativo do perímetro urbano em relação a década anterior (%)
1950	02			
1960		4		124,5
1970		1		79,3
1980		8	3	65,5
1990		1	30	0,6
2000		1	18	33,3
2010		11	9	21,4
Total	02	26	60	--

Fonte: Organizado pela autora com dados da pesquisa e os relativos ao crescimento do perímetro urbano: de 1960 a 2000 (NASCIMENTO, MATIAS, 2011) e 2010 calculado pelo Qgis

Isto indica que no processo espacial 02 conjuntos habitacionais foram construídos em prol do processo de trabalho, 26 empreendimentos habitacionais necessitaram de ampliação do perímetro urbano para sua instalação e 60 foram implantados em áreas não loteadas e chácaras provenientes da expansão do perímetro urbano de períodos anteriores. No processo histórico, nas décadas de 1960, 1970, 1980 e 2010 os empreendimentos habitacionais contribuíram para a ampliação perímetro urbano e nas décadas de 1990, 2000 e parte de 2010 a 2016 os empreendimentos foram instalados em áreas advindas da expansão urbana de períodos anteriores.

A concentração de glebas dentro do perímetro urbano caracterizou-se como uma prática do processo de especulação fundiária que permeou o processo de

expansão urbana de Ponta Grossa na segunda metade do século XX e início do XXI (NASCIMENTO; MATIAS, 2011).

Desta forma a cidade aumenta a sua superfície total e este aumento de área encoraja a especulação, e o processo se reinicia com ampliação da produção espacial e especulação continuamente (SANTOS, 1987).

O foco majoritário para a aquisição das áreas para os empreendimentos foi o periférico, áreas onde as terras são mais baratas visto o distanciamento: da centralidade, das artérias de transporte, dos equipamentos e serviços públicos.

Por outro lado, a produção espacial nas bordas periféricas incide diretamente sobre os custos para estender a infraestrutura urbana, serviços públicos e equipamentos urbanos aprofundando a segregação socioespacial de uma população com renda salarial baixa. Como expressa Schimdt (2009, p.253)

a segregação socioespacial não está distante da relação dos agentes produtores do espaço e diretamente com o poder público, pois o sentido da produção do espaço intensifica diferentes articulações na sociedade e conduz aos objetivos construídos em torno da continuidade da fragmentação espacial

A diferenciação socioespacial por meio dos programas habitacionais para baixa renda salarial é uma marca espaço temporal na cidade, ou seja, se reproduz relacionando espaço e reprodução das relações capitalistas em todas as suas contradições e conflitos.

As ações na área habitacional consolidaram historicamente o seu papel de reproduzir o padrão de segregação socioespacial, enquanto apropriação desigual do espaço urbano. Quando se analisa a partir da implantação do PMCMV tem-se que apesar do elevado montante de recursos destinados, veio ocorrendo uma repetição de uma série de características das décadas anteriores como a proliferação do padrão urbanístico, o espraiamento urbano periférico reforçando a segregação urbana existente (ROLNIK, 2015). Desse modo, o espaço enquanto um produto social é uma reprodução histórica concomitante a realidade atual.

Sintetizando este momento analítico-regressivo pontuamos algumas questões que se manifestaram na complexidade vertical onde se identificou na lógica temporal e espacial das relações sociais que podem ser desconstruídas, mas também foram coexistentes.

A produção do espaço local emerge das relações entre os agentes produtores do espaço regidos por interesses econômicos com anuência dos interesses do setor público.

A configuração do espaço urbano por meio da incorporação de novas áreas ao espaço da cidade caracterizou historicamente momentos de expansão urbana tendo como mecanismo a valorização fundiária. A terra no espaço urbano encontra-se na condição de mercadoria onde produção e reprodução do espaço recriam as condições para a reprodução do capital e da sociedade.

As ações voltadas para a área habitacional em Ponta Grossa no seu percurso histórico demonstram a influência que tiveram sobre a expansão urbana periférica ocorrendo momentos em que os programas ampliaram a malha urbana e outros em que utilizaram de áreas não loteadas advindas de períodos históricos anteriores. Ambas as formas produziram novas vilas nas periferias distantes da área central, favorecendo o crescimento horizontal espraiado da cidade.

Com o processo de resgate histórico compreende-se que formas espaciais que são dadas num determinado momento podem englobar reflexos do passado ou de outras formas espaciais que se modificaram e vêm se transformando, por via de um constante movimento que se estabelece pelo intermédio das ações do homem na prática socioespacial.

A transformação gradual do uso da terra foi abarcando áreas de uso anteriormente de uso agrícola produzindo como consequência a ampliação do perímetro urbano, a intensificação da especulação imobiliária e o encarecimento dos investimentos do poder público local em estender a rede de infraestrutura e equipamentos urbanos.

A legislação urbanística é um elemento definidor da lógica espacial, porém no caso de Ponta Grossa os instrumentos urbanísticos se encontram em descompasso temporal com o Plano Diretor. A desatualização da lei de Zoneamento e Uso e Ocupação do Solo (1999), bem como a inexistência dos instrumentos previstos pelo Plano Diretor possibilitaram a implantação de programas habitacionais conforme os agentes imobiliários e da construção civil definiam com o aval dos agentes públicos.

A política urbana municipal com uma legislação estagnada temporalmente e ajustada interessadamente estimula a (re)construção do ambiente urbano por meio da (re)ordenação da ocupação do solo da forma habitual ao produzir uma cidade

dispersa, penetrada por áreas não loteadas retidas para estimular a finalidade especulativa.

O espaço concebido na legislação traz dimensões do espaço percebido e vivido, porém os ajustes nas normativas alteram o espaço concebido conforme o interesse dos agentes produtores do espaço desconsiderando os interesses dos usuários dos programas. Estes são receptores, ou seja, recebem a habitação sem interferir sobre o processo de produção socioespacial.

Com a instalação de vários programas habitacionais, ocorreu a expansão de periferias longínquas potencializando a característica segregatória entre as camadas sociais de baixa renda na estrutura socioespacial da cidade.

A política habitacional local configurou momentos de centralização federal das ações com autonomia regulada pelo governo subnacional e outros de descentralização com o controle social do conselho de habitação. A participação social através do conselho municipal de habitação foi identificada somente após a Política Nacional de Habitação de 2004 e se eximiu na implantação do PMCMV.

O Programa Minha Casa Minha Vida, como um programa contemporâneo, reproduz características históricas na produção do espaço periférico, segregado e maleável aos interesses dos agentes produtores do espaço se distinguindo pela primazia do setor construtivo na definição espacial. O governo local possui uma autonomia regulada diante das competências definidas pelo governo central, ocupando atribuições subsidiárias na definição do espaço local, o que não caracteriza o governo local como ausente, pelo contrário, o distingue como um estado presente e interessado na relação público-privado.

Assim, o espaço como produto, condição e meio de reprodução da sociedade (CARLOS, 2014) se realizou no cotidiano da dimensão da prática socioespacial trazendo no contemporâneo elementos que são históricos e se reproduziram no movimento dialético temporal.

4.3 MOMENTO HISTÓRICO-PROGRESSIVO: MCMV como expressão do novo e do velho da política habitacional

Neste momento regressamos ao presente considerando a complexidade horizontal e vertical onde se processa elementos do presente e passado que interagem e se entrecruzam nas estruturas temporais da política habitacional como

elemento constituinte do espaço urbano, mas destacando o presente através do PMCMV sobre o espaço local.

Com base em elementos nacionais e locais, o presente no campo empírico foi emergindo de forma mais elucidada pela coexistência de formas e relações sociais expressas.

A perspectiva da reprodução do mundo capitalista sobre a produção do espaço via política habitacional nos leva a um entendimento do espaço, como produto da ação de diversos agentes sociais em prol de seus interesses conduzida pela generalização da mercadoria.

O espaço interpenetra toda a sociedade que necessita usá-lo para a efetivação da vida, contudo na sociedade capitalista, a lógica do valor de troca transforma o espaço em uma mercadoria e define os limites e as condições de sua utilização e apropriação.

O valor de uso fica subordinado à lógica do valor de troca (CARDOSO, 2011; CARLOS 2014). No uso ficam manifestos os trajetos, os percursos que fazem parte da vida na prática espacial. Na troca se expressa a valorização da apropriação mercadológica. Os espaços vão se redefinindo pelas estratégias do mercado e “marcam a passagem do processo de consumo no espaço para o de consumo do espaço” (CARLOS, 2004, p.11).

Os elementos transformadores do espaço urbano e protagonistas da produção do espaço são engendrados por agentes que produzem e consomem espaço. Neste contexto, se manifestam as diferentes formas de apropriação da terra, as quais trazem em seu cerne a constante contradição: a produção espacial ocorre socialmente, porém a apropriação é privada (CARLOS, 2014).

Com relação aos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida com recursos do FAR, vários agentes sociais foram envolvidos. Nesta pesquisa o foco foi para o Estado em âmbito federal e municipal, as construtoras e os receptores do programa, cujas ações podem se sobrepor ou se justapor sendo marcadas por complementariedade e antagonismos.

Foi possível inferir que a produção dos conjuntos habitacionais no espaço local foi conduzida por uma política concebida federalmente que propiciou como agente protagonista as construtoras, as quais tinham a possibilidade de escolher as áreas para a construção dos conjuntos conforme a melhor possibilidade mercantil.

O governo subnacional através dos municípios desempenhou uma posição subsidiária na implementação do PMCMV para a gestão do espaço local. Przeworsky (1995) coloca que a autonomia estatal pode ser verificada quando o Estado tem capacidade institucional de escolher seus próprios objetivos e de concretizá-los mesmo diante de interesses conflitantes. No caso do MCMV, os municípios possuem autonomia diante da possibilidade de aprovação ou não dos empreendimentos o que impacta sobre a produção espacial, porém também sofrem pressão dos outros agentes envolvidos para a concretização das ações que possibilitam a implantação dos conjuntos habitacionais.

Desse modo, os governantes municipais não são ausentes, mas possuem uma autonomia relativa visto que possuem capacidade institucional para escolher a forma da produção espacial, porém passam por constrangimentos. Segundo Przeworsky (1995) os constrangimentos podem ocorrer por decorrência da oferta, institucionais e econômicos afetando a autonomia estatal visto que o estado não é coeso numa racionalidade universalista, ao contrário, é permeado por interesses particularistas de atores particulares. Isto se reflete diretamente sobre a expansão da cidade que vai adquirindo formas conforme os condicionantes mercadológicos.

A política habitacional inserida na prática espacial vai produzindo uma configuração que só se desvela se for decifrando este espaço com foco nas dimensões do concebido, do percebido e do vivido. Essas dimensões, no plano do cotidiano incidem diretamente sobre a sociedade onde cada elemento se organiza e tensiona o outro (LEFEBVRE, 2006).

O espaço concebido possui elementos do percebido e do vivido como também se difundem sobre os espaços de representação para regular as práticas socioespaciais no plano da vida cotidiana.

As políticas públicas da habitação sustentam uma direção concebida sobre a produção e reprodução do espaço urbano como também demonstram ambiguidade diante do próprio concebido. O PMCMV, instalado numa conjuntura federativa apresenta esta discrepância concebida, pois por um lado a Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade e o PlanHab 2009 delegaram aos municípios a competência de implementar os instrumentos de política urbana referente a função social da cidade e ao uso e controle do solo. Por outro lado, o MCMV institui entre as competências a definição espacial dos empreendimentos para as construtoras estimulando o setor

empresarial construtivo e imobiliário e os municípios dentro de sua função executiva se adaptam para receber os recursos e legitimar-se perante a população.

O PMCMV injetou elevados recursos para a produção habitacional nos espaços locais, porém não ocorreu vinculação com o Plano Local de Habitação de Interesse Social como instrumento de planejamento municipal previsto pelo Plano Nacional de Habitação de 2009. Também não adveio nas normativas uma relação com as políticas de solo redistributivas previstas no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Participativo. Moreira e Ribeiro (2016) discutem que este quadro contribuiu com a problemática fundiária aprofundando o quadro de segregação socioespacial nas cidades e dessa maneira ocorreu uma sobreposição conflitante entre as atuações das diferentes esferas de governo diante das diretrizes e pressupostos da PNH, com relação à questão fundiária.

Outro ponto conflitante refere-se à lógica da descentralização. O PMCMV como um marco governamental desde 2009 na política habitacional destaca-se com uma política centralizada na esfera federal, a despeito de uma estrutura paralela da Política Habitacional de Interesse Social de 2005 instituída para ser descentralizada e incumbir às esferas estadual e municipal para regularem e coordenarem suas ações. Dessa forma, o PMCMV passa a regular as competências das outras esferas como também as diretrizes sobre a espacialização local deixando os municípios condicionados as suas definições.

Neste contexto, o modelo federativo para a política habitacional mesclou disposições descentralizadoras em consonância com ações centralizadoras. O MCMV configurou um regresso à forma do federalismo centralizado num arranjo cooperativo e complexo entre o público e privado.

Isto favoreceu o que Shimbo (2016) coloca como um alinhamento entre instituições públicas, legislação, disponibilidade de recursos e cadeia produtiva da construção, o que gerou uma produção em massa com subsídios públicos tornando mais complexas as relações entre Estado e mercado. A autora trabalha com a ideia de “complexo imobiliário-financeiro” regendo as atividades relacionadas a produção do espaço, ou seja, “a concepção, o planejamento, a aquisição das terras, a construção, a regulação, o financiamento, a distribuição e a manutenção” (SHIMBO, 2016, p.131). Isto ocorreu devido à disposição política favorecida pelos objetivos econômicos e sociais do PMCMV.

Isto não indica que os objetivos são adversos, pelo contrário, estes se justapõem. Os agentes como bancos, empreendedores construtivos e imobiliários e o Estado orientam suas estratégias de acumulação na produção da mercadoria-espaço na perspectiva mercantil e de reprodução das relações de produção.

Villaça (1997) discute que o controle da produção e consumo do espaço urbano ocorre através do controle de três esferas. Na esfera econômica via o controle do mercado imobiliário, na esfera política através do Estado que se revela por meio do controle da localização da infraestrutura urbana, da localização dos aparelhos do Estado e da legislação de uso e ocupação do solo. Na esfera ideológica, a classe dominante desenvolve toda uma ideologia a respeito do espaço urbano que como toda ideologia objetiva auxiliar a dominação e torná-la aceitável pelos dominados.

A implantação de um programa habitacional reproduz estas três esferas que se entrecruzam impactando sobre a produção do espaço urbano. O espaço como um produto social expressa valores e entre este o da localização, que é um valor de uso, porém incidirá sobre o valor de troca.

No caso específico de Ponta Grossa, as localizações dos empreendimentos MCMV foram majoritariamente nas áreas periféricas (vide figura 1), ou seja, nas bordas das cidades o que gera consequentemente altos investimentos públicos com extensores urbanos, isto é, redes viárias, elétricas, de saneamento, entre outras, destinados a interligar os novos e distantes conjuntos habitacionais com a área urbana mais próxima. A foto abaixo demonstra esta característica

FIGURA 16: Foto do Residencial Roma e Panamá e obras do Costa Rica I



Fonte: Arquivo PROLAR – 2016

Esta periferização acarreta em consequências sobre a prática do espaço para os receptores do programa. Nas entrevistas, a relação entre espaço tempo diante das necessidades demarca o espaço percebido para o trabalho, para os equipamentos públicos, entre outros fatores da cotidianidade. Consideraram que apesar das dificuldades quanto às dificuldades de localização o bem adquirido possui relevância. No vivido, se reproduz as relações sociais e a práxis, a qual é contraditória, traz elementos de repetição da situação anterior vivenciada como também de inovação diante da moradia.

Outro ponto a ser considerado foi a construção de empreendimentos contíguos como estratégia para gerar rentabilidade (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011). Em Ponta Grossa, vários empreendimentos foram construídos sob esta lógica. Dos 19 conjuntos habitacionais somente 6 foram construídos isoladamente os demais formam agrupamentos de 02 a 05 conjuntos adjacentes. (Vide figura 1).

A implementação do PMCMV veio regida por uma lógica empresarial e trouxe reflexos diferenciados para a construção do espaço urbano, assim como para a eficácia da política de habitação como mecanismo de redução das desigualdades socioespaciais. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011). As construtoras na busca pela maximização da valorização do investimento procuraram terrenos mais baratos, portanto com problemas de acessibilidade, de infraestrutura e de provisão de

equipamentos e serviços. Como consequência gera um aumento no “custo social” que os receptores do programa arcam, pois terão dispêndio de recursos e de tempo para sanar as suas necessidades e, portanto acabam “pagando” pelo lucro das construtoras (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Nas normativas do MCMV apesar de se estar definido uma infraestrutura mais completa que modelos anteriores não se garantem a urbanidade e nem o rompimento com a segregação socioespacial. Neste modelo está intrínseca a definição de áreas periféricas longínquas visto a finalidade do setor privado na obtenção do lucro (ROLNIK, 2014). Neste sentido, a legislação e normativas do MCMV estão considerando o conceito de habitação como parte física.

O espaço não é constituído só por bens físicos e relações de posse, ele também representa a subjetividade, a existência e a representação mental. Gottdiener (2010, p.127) nos coloca que

...o espaço não pode ser reduzido apenas a uma localização ou às relações sociais da posse da propriedade — ele representa uma multiplicidade de preocupações sociomateriais. O espaço é uma localização física, uma peça de bem imóvel, e ao mesmo tempo uma liberdade existencial e uma expressão mental. O espaço é ao mesmo tempo o local geográfico da ação e a possibilidade de engajar-se na ação.

Estas características estão expressas no conceito de moradia adequada definida em normativas internacionais, incorporada pelas nacionais, porém subjugada nas normativas do PMCMV, onde se considera a habitação enquanto estrutura física, infraestrutura e a localização são relativizadas, diante da “oferta empresarial” do projeto.

Bonduki (2009) tece uma crítica diante do PMCMV, pois considera inadequada a localização no que se refere à falta de equipamentos públicos, possibilidades de emprego como também por gerar impactos negativos como a elevação do preço da terra o que provoca especulação imobiliária desvirtuando os propósitos do Plano Nacional de Habitação - PlanHab.

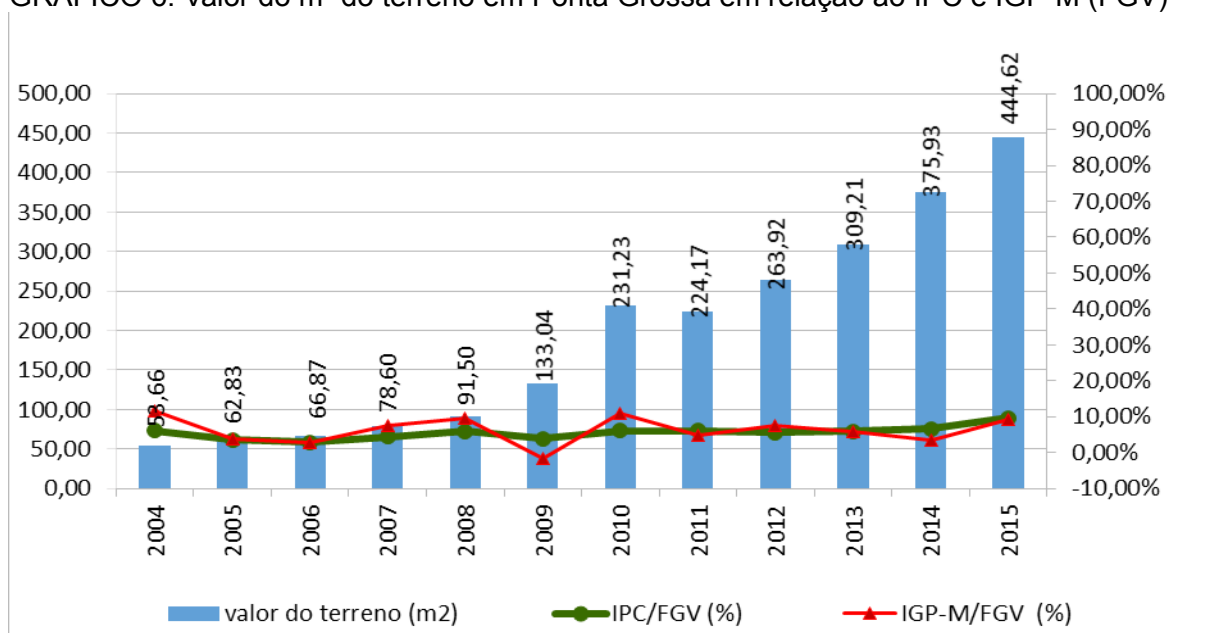
No caso de Ponta Grossa, a questão fundiária foi determinante para a

consecução do programa no município e para a característica de expansão periférica, porém destaca-se que após o início da implantação deste, o preço do m² do terreno sofreu uma elevação acentuada.

Os empreendimentos foram produtos viabilizados a partir da dinâmica do mercado como também condição e meio para valorização do m² da terra em todo espaço urbano.

No gráfico 6 é possível observar o valor da média anual do m² do terreno em Ponta Grossa em relação ao IPC - **ÍNDICE DE PREÇOS AO CONSUMIDOR** e o IGP-M - Índice Geral de Preços - Mercado da Fundação Getúlio Vargas - FGV.¹⁹ Estes índices medem o preço de componentes que indicam o preço da inflação.

GRÁFICO 6: Valor do m² do terreno em Ponta Grossa em relação ao IPC e IGP-M (FGV)



Fonte: Relatórios do INPESPAR²⁰ - Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento do Mercado Imobiliário e Condominial de 2004 a 2015. Dados organizados pela autora.

Fica evidente que o preço médio do m² do terreno em Ponta Grossa evoluiu conforme a inflação até o ano de 2008. A partir de 2009 o valor do m² expande ano a ano crescendo muito acima dos índices de inflação.

¹⁹ O IPC infere sobre a variação de preços de um conjunto fixo de bens e serviços de despesas habituais de famílias e o IGP- M verifica preços do comércio no atacado, no varejo e na construção civil.

²⁰ Os dados correspondem a partir 2004, data em que o INPESPAR iniciou as pesquisas para o município de Ponta Grossa.

A variação do preço do terreno entre 2004 e 2015 foi de 236,52%, enquanto da inflação acumulada pelo IPC foi de 66,99% e do IGP-M foi de 75,66%. Se considerarmos somente o período pós-contratação e implementação de PMCMV, ou seja, entre 2009 e 2015, temos uma valorização de 159,81% do m² do terreno. Isto decorreu da lógica mercadológica entre oferta e demanda, isto é, quanto mais demanda por áreas maior acréscimo no valor da oferta visto haver interessados na aquisição.

Esta valorização incidiu diretamente sobre os terrenos de maneira geral, porém não indica que o valor da área dos empreendimentos MCMV foi valorizado, até porque o valor da área é determinado pelas normativas do programa para a região e os agentes imobiliários e da construção civil conseguiram imóveis conforme o indicado nas normativas, porém estes em sua maioria são áreas rurais, ver quadro 10 na seção 4.1, que confrontavam com a área urbana formando um cinturão de novos conjuntos em bordas periféricas na configuração espacial do espaço urbano de Ponta Grossa. Por outro lado, a materialização destes empreendimentos tem contribuído para estimular a especulação imobiliária, pois mesmo cada novo empreendimento habitacional estando situado em áreas afastadas, eleva-se o preço do solo no seu entorno.

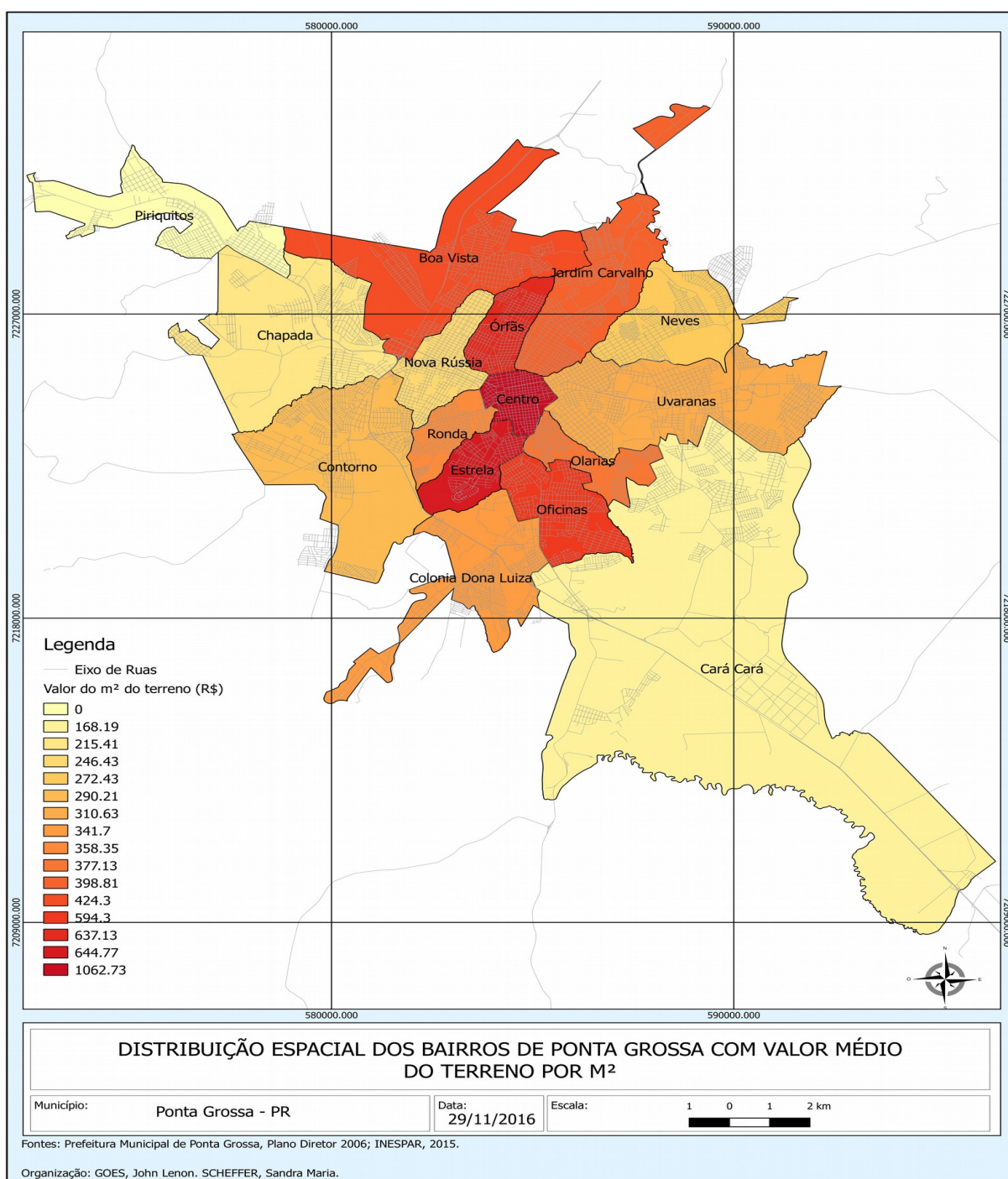
O preço médio do m² do terreno possui diferenças quando se trata de localidade, a qual traz elementos que agregam maior valor ou não a terra. Villaça (1998) considera dois elementos essenciais na valorização da terra, primeiro são os produtos presentes como infraestrutura, equipamentos, as edificações e segundo seria o valor produzido pela aglomeração, dado pela localização dos edifícios, ruas e praças, pois é a localização que os insere na aglomeração. As vantagens ou não que uma determinada localidade tem para oferecer em prol do fim desejado (residencial, comercial, industrial, etc.) também determina um valor na configuração socioespacial.

Outro fator que propicia a valorização é a lei de zoneamento, pois determina a forma de utilização das áreas o que gera maior valor conforme a especificidade da área. Têm-se, ainda, as estratégias do setor imobiliário e fundiário para instigar uma valorização diferenciada por setores no espaço urbano. Uma destas estratégias é converter às terras situadas no entorno das cidades de uso rural para uso urbano,

para fins de valorização para obter maior remuneração de suas terras (CORRÊA, 2000).

Todas estas estratégias favorecem o mercado imobiliário e repercutem sobre a localidade. A figura 17 apresenta o valor médio do m² por bairro, no ano de 2015.

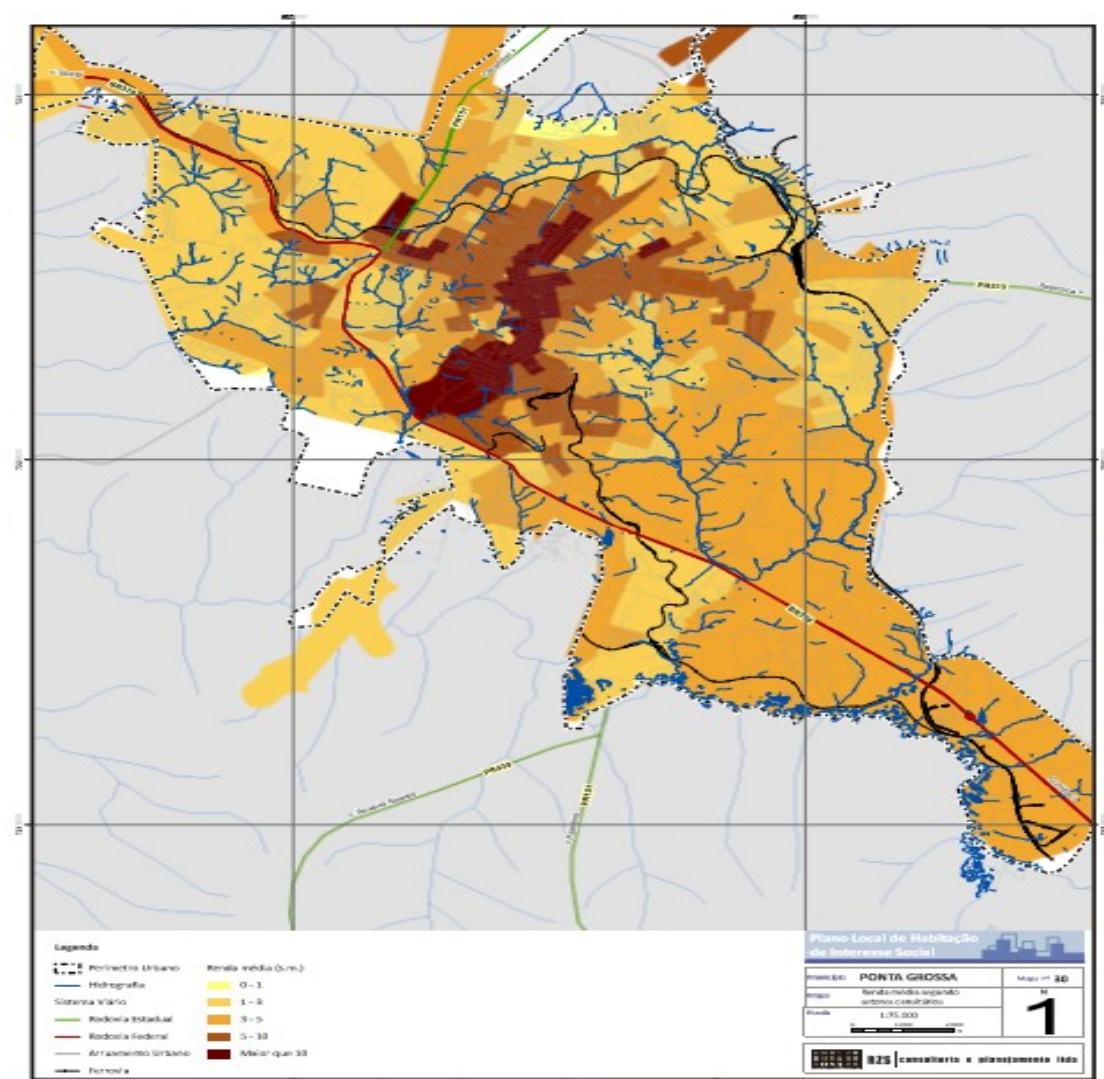
FIGURA 17 – Distribuição espacial dos bairros de Ponta Grossa com valor médio do terreno por m²



Neste ano, a média do m² era de R\$ 444,62, porém quando se visualiza o preço por bairros²¹ evidencia-se distinta diferenciação espacial. O centro é a região com maior valorização com R\$1.062,73 o m², os bairros Estrela e Órfãos estão em subsequente valorização com R\$ 644,77 e R\$ 637,13. Posteriormente os bairros Oficinas, Boa Vista e Jardim Carvalho com valorização entre R\$ 594,00 a R\$ 398,00. Os demais bairros vão tendo uma valorização entre R\$377,00 a R\$ 168,00.

Quando se verifica espacialmente a renda média salarial dos moradores da área urbana destaca-se a analogia espaço e renda.

FIGURA 18 – Renda média salarial segundo setores censitários



Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social – 2011

²¹ Os dados correspondem a janeiro de 2015, ano em que o INPESPAR apresentou os valores por m² discriminando todos os bairros. No ano de 2014, ano em que o instituto apresentou pela primeira vez este dado, ainda não constava as informações de todos os bairros.

A valorização do mercado de terras gera uma disparidade social no uso do espaço urbano. A distribuição espacial dos grupos de renda apresentadas na figura 18, demonstra que as camadas de renda mais elevada, representadas pelas famílias com rendimento acima de dez salários mínimos residem de forma preponderante no centro da cidade e nos arredores como Órfãs, Jardim Carvalho, Estrela, Oficinas e parte da Boa Vista. Estes foram os bairros com maior valorização do m² do terreno evidenciado na figura 17. Por outro lado, quanto mais periférica esta a área, menor foi a média da renda salarial das famílias.

A fragmentação socioespacial destacada na relação entre renda salarial e valor da área reforça os elementos presentes na segregação e periferização de segmentos sociais empobrecidos.

Outro ponto a destacar nos empreendimentos do PMCMV foi o padrão construtivo definido pelas empresas. Em Ponta Grossa todos formam extensos conjuntos repetitivos arquitetonicamente conforme demonstrado na figura 19 de um dos conjuntos implantados representando os demais. Esta forma de planejamento dos projetos construtivos racionaliza o processo produtivo para fins de obtenção do lucro empresarial.

FIGURA 19: Foto do padrão construtivo



Fonte: Jornal da Manhã – ago 2016.
Nota: Residencial Costa Rica

A rentabilidade do empreendimento para as construtoras é obtida através da padronização, da quantidade de unidades reproduzidas, do menor valor possível com a aquisição do terreno e da rapidez na aprovação dos projetos (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011; ROLNIK, 2015). Desta maneira, extensos conjuntos são realizados com padronização das tipologias habitacionais em localizações periféricas onde o solo urbano é mais barato.

Estas características não se diferem de períodos anteriores onde a localização periférica foi um marco para os programas de interesse social com padrões repetitivos de construção. A localização dos conjuntos em áreas mais distantes da centralidade com menor acessibilidade para sanar as necessidades cotidianas, revelam que as contradições e os conflitos que se expressavam na produção do espaço urbano historicamente se reproduzem no contemporâneo.

Com relação à ampliação do perímetro urbano por meio dos programas habitacionais para baixa renda, em Ponta Grossa a produção e reprodução do espaço urbano alternaram ciclos de ampliação do perímetro através da incorporação de novas áreas pelos empreendimentos habitacionais com outros em que se aumentou desmesuradamente o perímetro deixando terras estagnadas para posteriormente serem utilizadas para fins de construção. É preciso observar o papel do município e suas estratégias espaciais, e nesse sentido considera-se a configuração do espaço urbano tendo como mecanismo a valorização fundiária.

Ficou evidente que a expansão urbana refletiu muito mais do que a simples demanda social por novas áreas urbanizadas. Também demonstrou a busca pela valorização capitalista das áreas através da apropriação da terra fundamentada na propriedade privada (NASCIMENTO; MATIAS, 2011).

Como apresentado na seção anterior, as normativas como Plano Diretor e Lei de Zoneamento como instrumentos urbanísticos concebidos no município de Ponta Grossa possuem discordância temporal, o que acabou favorecendo o processo de configuração espacial. O Plano Diretor datado de 2006, enquanto lei majoritária encontra-se em sintonia com o Estatuto da Cidade, porém não foram instituídas várias das leis correlatas previstas e outras não foram adequadas, e entre estas a Lei de Zoneamento datada de 1999. Esta vem passando por complementos legais que somente incorporam interesses de atores em acrescentar certa área como pertencente a alguma tipificação de zona espacial. Esta desatualização na Lei foi

uma característica percebida pelos implementadores municipais como um facilitador desencadeador de aprovação dos projetos MCMV.

Outro ponto de destaque para a implantação do PMCMV foram os ajustes na lei de Loteamento nº 3.360 de 1981 que dispõe sobre normas especiais para aprovação de loteamentos urbanos destinados à implantação de conjuntos habitacionais e edificações de interesse social. Foram realizados ajustes como: redução da metragem do tamanho do lote e a retirada da necessidade de área comercial nos empreendimentos MCMV. Estas modificações repercutem sobre a lucratividade das construtoras que tem capacidade para construir mais unidades habitacionais na extensão de terra disponibilizada pela lei.

O espaço fica submisso à lógica da mercadoria, onde o valor de troca subordina as formas e os conteúdos do valor de uso que são gerados pela dinâmica da vida cotidiana. Dessa forma é produto e meio das relações de produção. É um espaço passível de ser fragmentado, homogeneizado, hierarquizado nas relações capitalistas.

Com a implantação de instrumentos que visavam garantir o melhor ordenamento e controle do uso do solo, o Plano Diretor poderia definir ZEIS, onde se é permitida e estimulada a implantação de novos empreendimentos habitacionais. Contudo, Ponta Grossa, não possui mecanismos implantados para a utilização de áreas específicas para produção habitacional e nem o controle social deliberativo dos Conselhos da Habitação ou das Cidades²² para discutir e cobrar o estabelecimento destes mecanismos.

Isto se agrava visto que no Programa Minha Casa Minha Vida as estratégias propostas pelo PNH e PlanHab referente ao combate a retenção especulativa da terra não foram incorporadas o que instiga a especulação imobiliária e a configuração periférica e segregatória.

A prerrogativa de participação da sociedade civil também não está definida pelas normativas do PMCMV, duas fases já foram implementadas e em março de 2016²³ foi lançada a terceira fase do programa, porém mesmo várias normativas

²² O Conselho de Habitação de Ponta Grossa e o Conselho das Cidades possuem caráter consultivo.

²³ Lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida – terceira fase foi realizada em 30 de março de 2016.

terem sido reformuladas, a correspondente a participação da população nas fases da obra e do controle social do Conselho não foi inserida. Esta não participação diminui a probabilidade de interesses sociais conflitantes na formulação e implementação da política.

Esta característica confirma-se por meio dos depoimentos dos receptores entrevistados que não percebem o que está concebido no programa, como também reconhecem a não participação do segmento populacional nas fases da implantação do conjunto habitacional bem como na defesa de suas necessidades e interesses.

Isto demonstra uma ação prevista pela PNH e pelo PlanHab e que não foi incorporada na estrutura do PMCMV. Mesmo diante da organização governamental em fazer cumprir os preceitos constitucionais de participação, acaba atuando de forma contrária a lógica definida anteriormente.

A despeito da delegação de poder para sociedade e grupos de interesse, o governo desenhou o PMCMV para enfrentar o problema habitacional sem a responsabilidade societal. Isto afeta diretamente a produção espacial, pois delega maior poder de negociação para alguns agentes sociais relegando o interesse de outros agentes. “Excluir do urbano, grupos, classes, indivíduos, implica também excluí-los da civilização, até mesmo da sociedade” (LEFEBVRE, 2008, p.32).

Quanto à relação entre o modelo de implementação de política entre o MCMV e os períodos anteriores ocorreram diferenças e similaridades. Inicialmente tendo o foco em categorias profissionais específicas. Na sequência, o período da COHAB – PG se assemelhou a MCMV onde o modelo de produção das casas de habitação social provia do BNH com o aperfeiçoamento da produção em larga escala tendo como primazia o setor da construção civil como uma medida política estratégica para o setor econômico. Com a COHAPAR, ocorreu a parceria entre o governo estadual e municipal e a prefeitura adquiria e ou desapropriava terrenos para os conjuntos, porém prossegue na lógica periférica espalhada. Nos programas implementados por meio da PROLAR ocorreu a captação de recursos federais e municipais para uma diversidade de modelos de programas que persistem na definição de áreas periféricas e desprovidas de serviços e equipamentos públicos. Todos estes possuem um ponto em comum, a falta de vinculação com uma política urbana fundiária.

Pós Estatuto da Cidade, inúmeras normativas nacionais e municipais foram sendo instaladas, porém ainda muito aquém de garantir acesso a terra urbanizada bem localizada para provisão de interesse social. Entre o previsto nas normativas para destinar áreas para o interesse social retirando-as da disputa de capitais e o concretizado está a estruturação capitalista da produção da moradia, onde a terra é considerada como componente essencial dos lucros (MOREIRA; RIBEIRO, 2016).

Por outro lado Gottdiener (2010) expressa que o espaço traz em seu âmago a probabilidade do empenho pela e na sua produção, Lefebvre (1996) traduz isto pelo conceito de práxis, na qual se relaciona num único movimento ou ação elementos de repetição, mimese e de inovação. Assim, a apropriação do espaço presente expressa características manifestadas em espaços pré-existentes, mas também apresenta o seu contrário com possibilidades de renovação. Dessa forma, compreende-se que a coexistência ou descompassos de características históricas evidenciadas por meio do PMCMV também são possibilidades para alteração buscando a realização de uma gestão do uso do espaço urbano socialmente mais justa.

Elencamos alguns pontos para sintetizar este momento histórico-progressivo a partir das informações empíricas e do marco conceitual adotado para compreendemos a produção espacial local pelo viés da política habitação de interesse social.

No percurso histórico, as relações econômicas, sociais e políticas foram se materializando gradualmente moldando o espaço, que é, portanto, um produto e produtor sócio histórico.

O espaço é indubitavelmente social onde formas e relações estão em sintonia com a maneira das pessoas viverem em sociedade. As relações sociais tem uma localização no espaço e na sociedade capitalista a noção de produção e reprodução do espaço se localizam diferencialmente, visto estar vinculada a lógica mercadológica.

Em Ponta Grossa a definição periférica juntamente com modelos construtivos padronizados e repetitivos e a segregação socioespacial através dos programas habitacionais de interesse social são características de semelhança no percurso histórico o que define elementos de continuidade dos períodos anteriores. Portanto,

a produção de habitações para a população de baixa renda e gerar lucro proporciona rebatimento espacial.

De acordo com a espacialização dos conjuntos na área urbana, os moradores dos conjuntos tem um melhor padrão construtivo habitacional, mas possuem dificuldades na relação espaço tempo para sanar as suas necessidades (educação, saúde, trabalho, consumo, atividades culturais, lazer etc.) situação advinda da produção do espaço urbano. É nestes espaços que as diferenças socioespaciais se fazem notar.

O processo de produção do espaço ficou expresso na expansão urbana, a qual gerou um ciclo de reprodução social e espacial. Ao demarcar mais espaço repercutiu a dinâmica de acumulação e concentração do capital na cidade ao mesmo tempo em que concentrou espacialmente pessoas como força de trabalho e mercado consumidor.

A habitação como uma necessidade e um direito repercute na vivência humana e seu espaço reflete e condiciona as diversas estratégias geradas pelos diferentes agentes sociais.

Com relação às relações intergovernamentais, a investigação da pesquisa atesta que as relações entre as esferas federal e municipal para implementar o PMCMV, ainda que assinalem instabilidades no que tange ao poder de decisão imputado a estas esferas, ressaltam a existência de uma certa complementaridade de ações voltadas para a execução do programa.

Ficou evidente que o presente apresenta relações que não são contemporâneas (MARTINS, 1996). Este demonstrou que possui conexões com o passado, com a forma de gerir as normativas municipais se adequando aos ditames federais e privados como também de prosseguir com uma urbanização segregacionista.

5 CONCLUSÃO

Com base na sustentação teórica metodológica adotada realizamos um processo de investigação e interpretação tendo como foco central analisar histórica e progressivamente a relação entre a produção do espaço urbano e a política habitacional, considerando para isto as relações intergovernamentais no federalismo brasileiro. Para tal intento, o caso empírico do município de Ponta Grossa trouxe os elementos por meio do PMCMV que corroboram com o objeto de investigação.

Para o alcance deste objetivo um caminho de investigação foi traçado com questões auxiliares e objetivos específicos para que o objeto fosse sendo desvelado. Tendo como uma questão o como ocorre a definição do espaço local pela relação intergovernamental e privada com a participação das construtoras para fins de atendimento da demanda habitacional municipal visualizamos o entrelaçamento de alguns objetivos específicos referentes à implementação da política nacional de habitação e a autonomia do governo local diante de sua capacidade de gerenciamento e implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na produção do espaço.

O Programa Minha Casa Minha Vida trouxe consideráveis modificações no cenário das políticas sociais da habitação no Brasil. Diante de um panorama de crise internacional, a sua formulação distingue-se por ter sido em instâncias diferenciadas as vinculadas aos organismos habitacionais do período e por pressão de grupos da construção civil interessados em participar mais ativamente do processo de produção de empreendimentos habitacionais, estes grupos também se diferenciam no processo de implementação com competências que direcionam maior poder de decisão sobre a definição do espaço local. Isto demonstra que as construtoras tiveram uma autoridade decisória sobre a política (*policy decision-making*) como também sobre a execução desta (*policy-making*).

Diferencia-se da Política Nacional da Habitação em sua configuração, determinação de competências e na forma de repasse de recurso gerando uma perda da centralidade nos princípios da referida política. O Programa Minha Casa Minha Vida possui uma diretriz verticalizada definida por um governo central de gestão nacional que determina as competências dos governos subnacionais locais e proporciona uma primazia para o setor privado.

O governo subnacional por meio dos municípios possuem a competência executiva sobre a implementação do programa e detém uma autoridade para autorizar ou inviabilizar o empreendimento diante das prerrogativas definidas nas regulamentações municipais o que repercute sobre a produção espacial. Por outro lado, o *policy-making* está vinculado às pressões dos outros órgãos como CAIXA e construtoras diante das metas e da disponibilidade de recursos para a região como também da demanda habitacional diante da necessidade da moradia. Desse modo, o governo local sofre influências de pressões externas e internas diante da implementação do programa.

Estas constatações rebatem no outro questionamento sobre como os municípios se relacionam com o governo central e construtoras durante a implementação do PMCMV o que incide nos objetivos referente à autoridade e autonomia de execução do governo local identificada através dos documentos e legislação pertinentes ao Programa Minha Casa Minha Vida.

Esta questão recai sobre a característica do federalismo no Brasil e sua relação com as políticas públicas diante da relação nacional – local. A partir de 1988, com a regulamentação da Constituição Federal ocorreram no Brasil modificações na forma de gerir as políticas públicas com premissas de descentralização, participação societal e fortalecimento dos municípios nas políticas sociais na relação intragovernamental. O PMCMV prevê em suas regulamentações uma relação de complementariedade entre as esferas federal e municipal na fase da implementação apesar do poder de decisão ser diferenciado. Devido ao poder mais diretivo da CAIXA, como o agente federal operador e financeiro, o programa assume uma implementação mais centralizada federalmente.

A condição dos municípios seria de receptor de um programa sem participação no processo de formulação e nas decisões da fase da implementação. Exerce a função de executor diante da comercialização das unidades habitacionais e de aprovação dos projetos urbanísticos nos órgãos municipais. Isto determinou uma carência da lógica do federalismo com a falta de representação nas arenas decisórias sobre as políticas de habitação condicionando ao governo federal uma definição unilateral sobre as regras da política.

Diante da configuração do espaço, a capacidade de autonomia do governo local sofre um enfraquecimento, pois ao delegar para as construtoras ofertarem a

área do empreendimento, os quais procuram áreas acessíveis para a lucratividade empresarial acarretando na periferização, geram pressão para os municípios aprovarem e não perderem os empreendimentos como também os ônus com a instalação de equipamentos públicos e serviços em locais longínquos. A autonomia do governo local passa a ser regulada pelas inferências que recebe. Esta característica não define o governo local como ausente, contraditoriamente demarca um estado presente e fortalecido ao mesmo tempo em que fortalece determinados agentes.

Quanto à forma participativa das políticas o programa não determina em suas normativas uma participação dos Conselhos de Habitação e nem dos segmentos populacionais ocasionando uma perda diante dos preceitos da Política Nacional de Habitação e do PlaHab. O programa foi formulado para não ter processo participativo o que demarca a ausência da participação populacional sobre os empreendimentos e consequentemente sobre o espaço urbano.

Em síntese, considerando a definição das competências nas regulamentações evidencia-se um preponderante poder decisório para a esfera federal através do agente financeiro e operador do PMCMV que se posiciona de forma a dar ênfase ao setor privado por meio das construtoras.

Estas considerações rebatem no governo subnacional do município de Ponta Grossa na produção e gestão do espaço local diante da implementação do PMCMV como também na capacidade do governo local de formular objetivos e implementá-los em relação a definição do espaço e da política habitacional.

Os dados desta pesquisa autorizam afirmar que se trata de um programa cuja implementação coloca o município desempenhando uma posição subsidiária para a gestão do espaço local.

Compõem-se um ajustamento de interesses dos agentes com a finalidade de não perder o empreendimento por meio de adequações legislativas municipais, compromissos por atender as necessidades por equipamentos públicos posteriormente. A não existência de propostas para definição de ZEIS e a falta de efetivação de outros instrumentos para uma política fundiária municipal planejada por meio do Plano Diretor e ratificada no Plano Local de Habitação de Interesse Social também colaboraram para adquirir empreendimentos localizados em área longínquas da centralidade e com deficiência no atendimento das necessidades.

Portanto, o governo local possui capacidade de formular objetivos para a definição do local, porém omite-se diante da implementação daqueles instrumentos urbanísticos planejados que propiciariam uma política de solo mais redistributiva e ajusta-se legalmente para receber os empreendimentos.

A implementação de PMCMV está regido por uma lógica mercantil empresarial, o que acarreta dificuldades quanto à eficácia da política de habitação enquanto mecanismo de redução das desigualdades socioespaciais, diante da localização dos empreendimentos na malha urbana como também a exclusão da participação societal sobre os empreendimentos e consequentemente sobre o espaço urbano.

A área para programar os empreendimentos é definida a partir do preço da terra e lucratividade mercantil. Criou-se um ciclo de especulação imobiliária onde a demanda por terra estimulou a lógica mercadológica gerando a busca por terras com valor mais baixo no mercado enquanto que paralelamente estimulou a especulação imobiliária com um virtuoso acréscimo no valor do m² do terreno no município.

A terra no espaço urbano encontra-se na condição de mercadoria onde produção e reprodução do espaço recriam as condições para a reprodução do capital e da sociedade

Os agentes como bancos, empreendedores construtivos e imobiliários e o Estado acabam orientando suas estratégias de acumulação na produção da mercadoria-espaço na perspectiva mercantil e de reprodução das relações de produção.

O desenho do programa é um fator determinante para a produção e reprodução do espaço local. Em Ponta Grossa, as características de implementação do programa se alinharam com as normativas nacionais. Com relação a produção espacial dos conjuntos habitacionais, verificamos nos mapas que estes ampliam a lógica da periferização e o crescimento horizontal espraído da área urbana, sendo que os novos conjuntos, muitas vezes, não estão próximos a bairros já instalados, portanto ocupam uma posição menos integrada à malha urbana.

Estes empreendimentos foram modificando a configuração do espaço local e a apropriação do mesmo. Quando se investigou o decorrer histórico da implantação dos empreendimentos habitacionais para baixa renda no espaço local, constatou-se

que as características de expansão urbana também se manifestaram alternando ciclos de aumento do perímetro urbano e outros de absorção de áreas que já haviam sido concentradas para o perímetro urbano, mas que estavam “em espera” para serem utilizadas no momento correto para o mercado. Desse modo, verificou-se que a expansão da área urbana ocorreu pela demanda por terras para programas habitacionais como também para estimular a valorização capitalista em áreas urbanas.

O crescimento da demanda por terras para atender as metas do PMCMV estimulou a expansão da área urbanizada em terras anteriormente utilizadas para fins agropecuários tanto na área rural como urbana ocasionando conjuntos habitacionais construídos em áreas limítrofes com propriedades rurais.

O regresso histórico desde a década de 1950 permitiu constatar que a implantação de vários programas habitacionais potencializou a característica segregatória entre as camadas sociais de baixa renda na estrutura socioespacial da cidade, definindo espacialmente a sua localização periférica. Os programas habitacionais se configuram como produtos, mas também são condição e meio de reprodução da sociedade e reproduzem a sua configuração espacial historicamente. O passado e o presente coexistem e se expressam na dinâmica do processo de construção do espaço urbano pela especificidade da habitação em Ponta Grossa.

O espaço urbano apresentado na contemporaneidade é reflexo histórico da sociedade fragmentada em classes, que dada a sua homogeneidade, se agrega em determinadas zonas residenciais como uma marca acentuada da cidade capitalista e por meio das relações socioespaciais, articulam-se. Essa localização diversificada no espaço urbano acentua a segregação espacial. Portanto, o espaço se caracteriza como produto e condição da produção e reprodução das relações sociais.

Diante deste quadro, o espaço local foi sendo construído como um produto social e histórico que regula e é regulado por interesses e definições de agentes que produzem e reproduzem a vida social.

Com base na legislação municipal, nos mapas temáticos e nas percepções dos sujeitos implementadores e dos receptores do Programa sobre a produção do espaço através da implantação do Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa mostrou que o espaço pelo viés habitacional é uma objetivação do social como espaço construído e conseqüentemente do mental como espaço percebido,

concebido e representado. Com relação a legislação definindo uma concepção espacial verificamos a sua maleabilidade diante dos interesses dos agentes produtores do espaço desconsiderando os interesses dos usuários dos programas, ou seja, o concebido nas normativas foi se alterando dialeticamente.

A regulação espacial acarreta uma relação entre o saber através de representações elaboradas e ideológica, pois tem uma funcionalidade ideológica. O espaço passa a ser ao mesmo tempo um instrumental funcional e ideológico vinculado à reprodução da força de trabalho pelo e para o consumo.

No caso do PMCMV o concebido envolvia normativas federais do programa e municipais com as legislações que regem os projetos urbanísticos e de uso e ocupação do solo. O foco de percepção dos implementadores tanto público ou privado direcionou-se para o seu mundo do trabalho, ou seja, maior conhecimento do concebido em sua área de atuação e pouco conhecimento ou desconhecimento quando da outra esfera. Isto gera um direcionamento unilateral que repercutirá sobre a produção espacial para fins de cumprir com a função ou objetivo almejado.

Os receptores demonstraram desconhecimento das normativas municipais e federais o que repercute na falta de participação no processo de produção espacial. Por outro lado, as decisões dos agentes privados e públicos são percebidas pelos receptores na prática do espaço na relação espaço-tempo diante de suas necessidades e interesses e vivida através dos espaços de representações no seu cotidiano.

Neste sentido, a política habitacional vai moldando um espaço-tempo real onde está incluso um sistema de valores e comportamentos. Estas relações subjetivas se difundem sobre o concreto desvendando a relação dialética entre sujeito e objeto.

Quando se situa os receptores diante de sua proveniência, ou seja, área de risco, para grande parte dos mesmos os espaços de representação se configuram num risco, mas relataram que na grande maioria ocorre a ocupação do local por outra família. Portanto a produção espacial do risco prossegue gerando um ciclo que reproduz a situação anterior.

Num esforço de síntese, é possível concluir que a produção do espaço traz à tona os elementos que integram o processo produtivo como os agentes sociais da produção e os objetivos que orientam essa produção numa determinada sociedade.

Neste sentido, o espaço em sua concretude torna-se produto e condição da reprodução das relações de produção.

Todos os agentes envolvidos direta ou indiretamente na implementação do PMCMV se comportam estrategicamente uns em relação aos outros em prol de seus interesses produzindo configurações socioespaciais onde se incluem formas espaciais provenientes de relações sociais, as quais vão se modificando conforme as características de cada localidade em cada momento histórico.

A política pública de habitação está em sintonia com a espacialização urbana e desempenham funções produção espacial das cidades, portanto, são produtos e produtoras como também suporte de relações econômicas e sociais. De outro lado, não está em sintonia com uma política fundiária, o que contribui para aprofundar o quadro de segregação socioespacial e periferização sem o devido acesso aos equipamentos e sociais necessários para a vida.

Conhecer a produção do espaço urbano por meio das políticas habitacionais com o aporte investigativo de apreender elementos do passado e do presente possibilitou dimensionar uma práxis que revela um movimento de repetição de ações com interesses definidos, como também a mimese das contradições, mas também nos desponha caminhos para discutir novas práticas socioespaciais, possibilidade de uma nova práxis urbana vinculando acesso socialmente mais justo ao uso do espaço urbano.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? **Revista Sociologia Política**. Curitiba, n.24, p. 29-40, jun. 2005.

AMORE, Caio Santo. "Minha Casa Minha Vida" para iniciantes. 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. Rio de Janeiro: Letra Capital. 2015.

ANDRADE, Eliana Santos Junqueira de. Síntese Histórica das Políticas Habitacionais no Brasil (1964 a 2010): avanços de antigas propostas e retorno a velhas práticas. **Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR**. Rio de Janeiro. 2011.

ARAGÃO, Thêmis A. **Influência das políticas habitacionais na construção do espaço urbano metropolitano de Fortaleza** - história e perspectivas. 2010. Dissertação (Mestrado Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional) IPPUR- Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. São Paulo: FAFESP, 2000.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Democracia no Brasil a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, vol.15, n.04, p.23-31, out/dez. 2001a.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brandt. (orgs). **Tendências e perspectivas na avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001b

ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Educ. Soc.**, Campinas. vol.23, n.80, p.25-48, set. 2002.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo. vol.18, n.02, p.17-26, abr/jun. 2004.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol.53, n. 03, p.587 - 620. 2010.

ARRETCHE, Marta (coord.) **Capacidades Administrativas dos municípios brasileiros para a Política Habitacional**. Secretaria Nacional de Habitação; Ministério das Cidades e CEBRAP, 2012.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Perfil municipal. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 08 mar. 2015.

AZEVEDO, Sergio de. **A crise da política habitacional**: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

BARROS, Sergio Resende. **Estado Unitário, Estado Regional, Estado Federal**. 2010. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/estado-unitario-estado-regional-estado-federal.cont>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística Aplicada às Ciências Sociais**. 7 ed. Florianópolis: UFSC, 2008.

BICHIR, Renata Mirandola. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais**. 2011. Tese Programa de Doutorado em Ciência Política. Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2011.

BONDUKI, Nabil Georges. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, v. 82, p. 1 a 10, maio. 2009.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 5ª ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2011

BONDUKI, Nabil. Avances, limitaciones y desafíos de la política habitacional del gobierno de Lula: derecho a la vivienda en oposición al derecho a la ciudad. In: BARRERO, Teolinda B.; ECHEGARAY, Mildred G.; MANCILLA, Marcelo R. (coords.) **Casas de infinitas privaciones ¿Germen de ciudades para todos?** Ediciones Abya-Yala; CLACSO; Universidad Central de Venezuela; Universidad Politécnica Salesiana, 2014, p. 51-93.

BRASIL. **Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964**. Institui o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Brasília. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm> Acesso em: 10 mar. 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 271 de 1967**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm> Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei 10.257/2001. Estatuto da cidade**. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10257.htm>. Acesso em: 12 dez 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília, 2004.

BRASIL. **LEI Nº 11.977/ 2009**. Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Leis/L11977compilado_2009_07_07.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013

BRASIL. **Portaria nº 168 de 2013**. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Disponível em: <<http://central3.to.gov.br/arquivo/176707/>>. Acesso em: 03 mar 2016.

CAIXA. **Empreendimentos Minha Casa Minha Vida contratados por Pessoa Jurídica** - relatório atualizado em 28 de janeiro de 2015. Disponível em: <www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casaminhavid/EmprerendimentosContratados_PJ_31122014.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2015

CARDOSO, Isabel Cristina da Costa. O Espaço Urbano e a Re-Produção das Relações Sociais no Pensamento de Henri Lefebvre: contribuições à teoria social crítica. **Libertas**, Juiz de Fora, v. 11, n. 2, p.2 - 23, 2011.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAUJO, F. S. Habitação de Interesse Social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: XIII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2011, Rio de Janeiro. **Anais do XIII Encontro Nacional da ANPUR**, 2011.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lucio (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p.17-66.

CARDOSO, Adauto Lúcio; MELLO, Irene de Queiroz e; JAENISCH, Samuel Thomas. A implementação do Programa Minha Casa Minha 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. Rio de Janeiro: Letra Capital. 2015. p.73 - 102.

CARLOS, Ana Fani A. **A cidade**. 6 ed. São Paulo: Contexto, 2001.

CARLOS, Ana Fani A. **O espaço urbano**. Novos escritos sobre a cidade. São Paulo: Contexto, 2004

CARLOS, Ana Fani A. **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2011.

CARLOS, Ana Fani. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, Ana Fani; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (orgs.). **A produção do espaço urbano**. São Paulo: Contexto, 2014

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

CERVI, Emerson Urizzi. Métodos quantitativos nas ciências sociais: uma abordagem

alternativa ao fetichismo dos números e ao debate com as qualitativas. In: BOURGUIGNON, Jussara Ayres (org.). **Pesquisa Social: reflexões teóricas e metodológicas**. Ponta Grossa: Toda Palavra, 2009.

CHAMMA, Guisela V. F. **Ponta Grossa, o povo, a cidade e o poder**. Ponta Grossa: SMEC, 1988.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 4 ed. São Paulo: Ática, 2000.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (orgs.). **A produção do espaço urbano**. São Paulo: Contexto, 2014

COSTA, Maria Amélia de. Moradia digna na cidade. In: XV CONGRESSO NACIONAL COPENDI. **Anais do CONPEDI**. Manaus. 2006. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/maria_amelia_da_costa.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2015.

CRECI-RJ. Brasil de olho em modelo de sucesso. In: **Jornal O Dia**, 21/10/2007 Disponível em: <http://crecirj.wsrn.net/php/noticias/index.php?acao=ler&id=1759&entidade=288130&cabecalhoFrm=noticia_creci_topo&rodapeFrm=noticia_bottom>. Acesso em: 10 mar. 2016.

DI GIOVANNI, Geraldo. As estruturas elementares das políticas públicas. UNICAMP/Núcleo de Estudos de Políticas Públicas: **Caderno de Pesquisa**, nº82. Campinas, 2009.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento – Bases Epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009

ENGELS, Friedrich. **A questão da habitação**. Aldeia Global. Coleção Fundamentos 10, 1979.

FIX, Mariana; ARANTES, Pedro Fiori. **Minha Casa, Minha Vida, o pacote habitacional de Lula**. 2009. Disponível em: http://web.observatoriodasmetrolopes.net/download/gthab/text_ref_outros/fix_e_arantes_MCMV.pdf. Acesso em: 02 de fev. 2016.

FRESHE, Fraya. Potencialidades do método regressivo-progressivo: pensar a cidade, pensar a história. In: **Tempo Social Rev.Sociol. USP**, São Paulo, v.13, n. 2, p.169-184, nov. 2001.

FRESHE, Fraya. A contribuição dos tempos históricos no espaço para a pesquisa

urbana no Brasil. In: 36º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. **Anais....** set. 2012.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. IPEA, n 21, p.211-259, jun. 2000.

FREY, Klaus. Articulação em rede para governança ambiental. In: PHILLIPPI JR, Arlindo; SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce e FERNANDES, Valdir (Orgs.) **Gestão de natureza pública e sustentabilidade**. Barueri: Manole, 2012. p. 147-177.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/559-deficit-habitacional-20112012/file>>. Acesso em: 10 set. 2015.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, P. Uma reflexão sobre a produção do espaço. **Estudos Geográficos**, v.2, n. 1, p. 29-42, 2004.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. 2.ed. São Paulo: Edusp, 2010.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, David. The Right to the City. **International Journal of Urban and Regional Research**. V 27, n 4, p. 939-41, Dec. 2003.

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

HILL, Michael J. **The policy process in the modern state**. Harlow: Prentice Hall, 1997.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>>. Acesso em: 7 set. 2016.

IBGE– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Resultados do Universo do Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_do_Universo/tabelas_pdf/tab1.pdf>. Acesso em: 08 set. 2012.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Leituras regionais: mesorregião geográfica Centro-Oriental paranaense**. 2004. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/leituras_reg_sumario>

[_executivo.pdf>](#). Acesso em: 10 de março de 2016.

JACOBI, Pedro. Educação Ambiental, Cidadania e Sustentabilidade. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas. n. 118, p. 189-205, mar. 2003.

LAROCCA JR, Joel. Habitação social em madeira: Vila Ferroviária em Ponta Grossa (1956). **Revista de Engenharia e Tecnologia**. v. 8, n. 3, p. 165-174, dez. 2016.

LASSWELL, Harold Dwight. **Politics: Who gets what, when, how**. New York: P. Smith, 1950.

LEFEBVRE, Henri. **De lo Rural a lo Urbano**: antología preparada por Mario Gaviria Tradução Javier González-Pueyo (do original Du rural à l'urbain Paris: Anthropos, 1970). 4 ed. Barcelona: Península. 1978.

LEFEBVRE, Henri. **Critique of Everyday Life**. Tradução John Moore (trad. 2ª ed. Critique de la vie quotidienne). London and New York: Verso, 1991.

LEFEBVRE, Henri. **A Produção do Espaço**. Tradução Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins. (Original: La production de l'espace. 4 ed. Paris: Anthropos, 2000) - fev. 2006. Disponível em: http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/arq_interface/1a_aula/A_producao_do_espaco.pdf. Acesso em: 10 fev. 2015.

LEFEBVRE, Henri. Prefácio A Produção do Espaço. Tradução Ana Cristina Arantes Nasser (original - Paris: Econômica, 2000, p.xvi-xxviii). **Estudos Avançados**. São Paulo: vol.27, n.79, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142013000300009&script=sciarttext>. Acesso em: 08 mar. 2015.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henry. **O direito a cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Tradução Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

LEMOS, Pedro Rocha. **Cooperativa Habitacional e Controle do Estado no Brasil pós-64: o trabalho social do INOCOOP (1975-1979)**. 1992. Dissertação Mestrado em Sociologia. UNICAMP, São Paulo, 1992

LOPES, Isis Regina de Goes. **Estudo da infra-estrutura urbana básica de Ponta Grossa (Pr) utilizando o sistema de informações geográficas (SIG)**. 2001 Monografia graduação em Geografia. UEPG, Ponta Grossa, 2001.

LOWEN SAHR, Cicilian Luiza. Estrutura interna e dinâmica social na cidade de Ponta Grossa. In: DITZEL, Carmencita de Holleben Mello; LOWEN SAHR, Cicilian

Luiza (orgs.) **Espaço e cultura**. Ponta Grossa e os Campos Gerais. Ponta Grossa: UEPG, 2001. p. 13-36.

MARICATO, Ermínia. **BRASIL, CIDADES**: alternativas para a crise urbana. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008a.

MARICATO, Ermínia. O nó da terra. **Revista Piauí**, ed. 21, junho de 2008b.

MARTINS, José de Souza. As temporalidades da história na dialética de Lefebvre. In: MARTINS, José de Souza (org.) **Henri Lefebvre e o retorno à dialética**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MONASTIRSKY, Leonel Brizola. A mitificação da ferrovia em Ponta Grossa. In: DITZEL, Carmencita de Holleben Mello; LOWEN SAHR, Cicilian Luiza (orgs.) **Espaço e cultura**. Ponta Grossa e os Campos Gerais. Ponta Grossa: UEPG, 2001. p. 13-36.

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.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. O que é o urbano, no mundo contemporâneo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, IPARDES: n. 111, p. 09-18, Jul. – Dez. 2006.

MOREIRA, Tomás Antônio; RIBEIRO, Joana Aparecida Zavaglia M. T.; BERBERIAN Isabela de Melo. Política Fundiária e Desigualdade Sócio Territorial: prioridade na provisão de políticas habitacionais. In: XIII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO. Salvador. 2014. **Anais....** Salvador. 2014.

[MOREIRA, Tomás Antônio](#); [RIBEIRO, Joana Aparecida Z. M. T.](#) A questão fundiária brasileira no desenho das políticas nacionais de habitação: considerações a partir do início do século XXI. **Cadernos Metrópole**. vol.18, n.35, p.15-32, abr. 2016.

MOURA, Jéssica Moraes de. O Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: uma análise espacial dos padrões de segregação e desterritorialização. **URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana**. v. 6, n. 3, p. 339-359, set./dez. 2014.

OBINGER, Herbert, LEIBFRIED, Stephan e CASTLES, Francis G., **Federalism and the Welfare State**. New World and European Experiences. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

OLIVEIRA, Ana Carolina Rodrigues; LÖWEN SAHR, Cicilian Luiza. Induções nas transformações do uso e ocupação do solo urbano em Ponta Grossa – PR. **Terra Plural**, v.6, n.1, p. 109-123, jan./jun. 2012.

OLIVEIRA, Ana Carolina Rodrigues. Agentes e efeitos da especulação imobiliária em Ponta Grossa – PR. **Raega - O Espaço Geográfico em Análise**. Curitiba: UFPR,

V.28, p. 106-133, 2013.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções?** 2011. Disponível em: <<http://direitoamoradia.org/?p=6088&lang=pt>>. Acesso em 15 mar. 2015.

ORTIGOZA, Silvia Ap. Guarnieri. **O tempo e o espaço da alimentação no centro da metrópole paulista.** 2001. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Rio Claro, 2001.

ORTIGOZA, Silvia Ap. Guarnieri. As possibilidades de aplicação do método de análise regressivo-progressivo de Henri Lefebvre na geografia urbana. In: GODOY, P.R.T. (org.) **História do pensamento geográfico e epistemologia em Geografia** (online). São Paulo: Editora UNESP, 2010. p.156-184

PENALVA SANTOS, A. Urbanização brasileira: um olhar sobre o papel das cidades médias na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, V.12, nov. 2010. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/256>> Acesso em: 15 Mar. 2015.

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policies. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, vol. 8, n 4, p 449-478, 1995.

PIERSON, Paul. **Public Policies as Institutions.** Paper Prepared for the Yale Conference on Crafting and Operating Institutions, New Haven, apr. 2003.

PONTA GROSSA. **Lei 1747/65.** Autoriza o poder executivo municipal a constituir a Companhia de Habitação Popular (COHAB-PG). Disponível em: <<http://camara-municipal-da-ponta-grossa.jusbrasil.com.br/legislacao/428610/lei-1747-65>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

PONTA GROSSA. **Plano Diretor de Desenvolvimento.** Ponta Grossa, 1967

PONTA GROSSA. **Plano Diretor de Ponta Grossa.** Curitiba: Fortes Neto, 1992.

PONTA GROSSA. **Plano Diretor Participativo Município de Ponta Grossa.** Ponta Grossa, 2006.

PONTA GROSSA. **Lei 6329/ 1999** - Consolida e atualiza a legislação que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo das áreas urbanas do município de Ponta Grossa. Disponível em: <<http://camara-municipal-da-ponta-grossa.jusbrasil.com.br/legislacao/414399/lei-6329-99>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

PONTA GROSSA. **Lei nº 10.559/ 2011. Plano Local de Habitação de Interesse Social.** Disponível em <http://prolarpmpg.com.br/wp-content/uploads/lei_10559_130520011.pdf>. Acesso em 04 de março de 2014.

PROLAR, Companhia de Habitação de Ponta Grossa. **Relatório dos Programas Habitacionais desde 1989**. Disponível em: <http://prolarpmpg.com.br/programas-sociais/>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

PROLAR, Companhia de Habitação de Ponta Grossa. **Relatório de Demanda Habitacional**. 2015.

PRZEWORSKY, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. Tradução Argelina Cheilub e Pedro Paulo Zahluth. Rio de Janeiro: Relume Dumara, 1995.

RAICHELIS, Raquel. Gestão Pública e a questão social na grande cidade. **Lua Nova**. São Paulo. n. 69, p. 13-48, 2006.

RICHARDSON, Roberto Jarry, et al. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

RIKER, Willian. Federalism. In: GREENSTEIN, Fred; POLSBY, Nelson. **Handbook of Political Science**. V. 5, 1975, p 93-172.

ROCHA, Fernando Goular; PIZZOLATTI, Roland Luiz. Cidade: espaço de descontinuidades. **Estudos Geográficos**, v. 3, n. 2, p. 46-53, dez. 2005.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**. n. 22, mar. 2009

ROLNIK, Raquel, CYMBALISTA, Renato, NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. **Revista de Direito da ADVOCEF**. Porto Alegre, v.1, n.13, p.123-158, nov. 2011.

ROLNIK, Raquel. **Eu sou você amanhã: a experiência chilena e o ‘Minha Casa, Minha Vida’**. 2012 no Blog da Raquel Rolnik. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2012/05/10/eu-sou-voce-amanha-a-experiencia-chilena-e-o-minha-casa-minha-vida/>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

ROLNIK, Raquel. **Segregação urbana aceita na ditadura segue sendo o padrão**. 2014. Disponível em: <http://www.viomundo.com.br/denuncias/raquel-rolnik-segregacao-urbana-adotada-na-ditadura-militar-segue-sendo-o-padraonobrasil.html>. Acesso em: 02 abr. 2016.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

RUBIN, Graziela Rossatto. O Problema Habitacional na América Latina: exemplos do Brasil e Chile. **Geo**. UERJ, v. 1, n.24, p. 125-144, 2013.

SANTOS, Milton. **O espaço cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

SANTOS, Milton. **Pensando o Espaço do Homem**. São Paulo: Hucitec, 3 ed., 1991.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. 5 ed. São Paulo: Hucitec, 1997

SANTOS, Milton. **Técnica, Espaço, Tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional**. São Paulo: USP, 2008.

SCHEFFER, Sandra M. **Espaço urbano e política habitacional: uma análise sobre o programa de lotes urbanizados da PROLAR- Ponta Grossa**. 2003. Dissertação Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2003

SCHIMIDT, Lisandro Pezzi. **A (re) produção de um espaço desigual: poder e segregação socioespacial em Guarapuava (PR)**. 2009. Tese Doutorado do Programa de Pós-graduação em Geografia. Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

SECOVI - SP. **Política habitacional mexicana pode ser modelo para o Brasil**. 2007. Disponível em: <<http://www.secovi.com.br/noticias/politica-habitacional-mexicana-pode-ser-modelo-para-o-brasil/1958/>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

SHIMBO, Lúcia. Sobre os capitais que produzem habitação no Brasil. **Novos Estudos**. Cebrap. São Paulo. v.35, n 2, p.119-133, Jul. 2016.

SILVA, Ademir Alves da. **Política Social e Cooperativas Habitacionais**. São Paulo: Cortez, 1992.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da. **Política Habitacional Brasileira: Verso e Reverso**. São Paulo: Cortez, 1989.

SPOSATI, Aldaíza de O. Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio. In: VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Lisboa, Portugal, **Anais** Lisboa, 2002.

SPOSITO, Maria Encarnação B. **Capitalismo e urbanização**. 10 ed. São Paulo: Contexto, 2000.

SOARES, Isabelle Oliveira; et al. Interesses especulativos, atuação do Estado e direito à cidade: o caso do programa “Minha Casa Minha Vida” em Uberaba (MG). **URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 5, n. 1, p. 119-131, jan. /dez. 2013.

SOUZA, Celina. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513 - 560, 2001.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**. v.18, n. 2, p. 27-41, 2004.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas como direitos da personalidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SOUZA, Charles Benedito Gemaque. A contribuição de Henri Lefebvre para reflexão do espaço urbano da Amazônia. **CONFINS – Revue Franco- Brésilienne de Géographie**. n 5. 2009. Disponível em: <https://confins.revues.org/5633?lang=pt>. Acesso em: 02 de março de 2016.

STEFANIAK, João Luiz. A efetividade do direito humano e fundamental à moradia. **Direitos Fundamentais & Democracia**. Curitiba: Unibrasil. v. 8, n. 8, p. 237-256, jul./dez. 2010.

STEFANIAK, João Luiz. **Entre a miragem e a utopia: a efetividade do direito à moradia na cidade capitalista**. Ponta Grossa: URBI, 2015.

PAZ, Rosangela Dias Oliveira; TABOADA, Kleyd Junqueira. Conceitos básicos para intervenções habitacionais. In: **Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.p. 55-68.

PORTAL BRASIL. **Entenda como funciona o Minha Casa Minha Vida**. 2014. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2014/04/entenda-como-funciona-o-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 15 mar. 2016.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Cadernos de pesquisa Ritter dos Reis: Bases teórico-metodológicas da pesquisa qualitativa em ciências sociais ideias gerais para a elaboração de um projeto de pesquisa**. Porto Alegre: Faculdades Integradas Ritter dos Reis, v.4, 2001.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel; FAFESP; Lincoln Institute, 1998.

VILLAÇA, Flávio. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. In: VII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Recife, maio de 1997. **Anais...** Recife, 1997 Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/efeitos96.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2016.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução Daniel Grassi. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A

Roteiro de entrevista semiestruturada com implementadores – área pública do Programa Minha Casa Minha Vida

Data da entrevista:

Número da entrevista:

Nome do entrevistado:

Lugar da entrevista:

Cargo na instituição:

Tempo neste cargo:

A dinâmica do espaço urbano em Ponta Grossa pela especificidade da Habitação

1- Em termos históricos, qual a sua opinião sobre o município de Ponta Grossa na área habitacional?

2- Quanto à produção de empreendimentos habitacionais na história da urbanização de Ponta Grossa, qual a sua opinião sobre os impactos na configuração espacial de Ponta Grossa?

Minha Casa Minha Vida: características do Programa

3 - Gostaria de saber sua opinião sobre o MCMV – faixa 1:

3.1 – Quais os principais objetivos? Concorda com os mesmos?

3.2- Sobre a definição dos critérios de elegibilidade da população? Qual a sua opinião?

3.3 - Qual a sua opinião sobre o critério – famílias em área de risco?

3.3.1 – Considera que os conjuntos habitacionais atendem à demanda pretendida, tendo como critério famílias em área de risco ambiental? Se sim, de que forma isto ocorre? Se não, por quê?

3.4 – O programa define recomendações quanto à localidade do empreendimento? Qual a sua opinião?

Minha Casa Minha Vida: competências institucionais e construção espacial em Ponta Grossa

- 4 - Quais são as fases para um conjunto ser implementado no município?
- 5 - Quais são as competências deste órgão diante do MCMV? Considera adequada ou não? Por quê?
- 6 - Como é realizada a definição da localização dos conjuntos em Ponta Grossa? O que é avaliado?
- 7 - Quais os instrumentos de planejamento que são considerados para a definição do espaço urbano habitacional?
- 8 - O conjunto habitacional em sua fase de aprovação é consultado ou analisado pelo Conselho Municipal de Habitação?

Minha Casa Minha Vida - análise em Ponta Grossa

- 9 - O que considera como pontos fortes do Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa?
- 10 - O que considera como pontos fracos do Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa?
- 11- Em termos gerais, como analisa o MCMV em Ponta Grossa?

APÊNDICE B

Roteiro do questionário aberto com implementadores - construtoras do Programa Minha Casa Minha Vida

Data:

Nome da empresa:

Nome do depoente:

Cargo na instituição:

Tempo neste cargo:

Conjuntos construídos em Ponta Grossa:

A dinâmica do espaço urbano em Ponta Grossa pela especificidade da Habitação

1 - Em termos históricos, qual a sua opinião sobre o município de Ponta Grossa na área habitacional?

2 - Quais foram as razões para a escolha do município de Ponta Grossa para construir Conjuntos Habitacionais?

Minha Casa Minha Vida: características do Programa

3 - Gostaria de saber sua opinião sobre o MCMV – faixa 1:

3.1 – Quais os principais objetivos? Concorde com os mesmos?

3.2 - Qual a sua opinião sobre o critério – famílias em área de risco?

3.2.1 – Considera que os conjuntos habitacionais atendem à demanda pretendida tendo como critério famílias em área de risco ambiental? Se sim, de que forma isto ocorre? Se não, por quê?

3.3 – O programa define recomendações quanto à localidade do empreendimento? Qual a sua opinião?

Minha Casa Minha Vida: competências institucionais e construção espacial em Ponta Grossa

4 - Quais são as fases para um conjunto ser implementado no município?

5 - Quais são as competências das construtoras diante do MCMV? Considera adequada ou não? Por quê?

6 - Como é realizada a definição da localização dos conjuntos em Ponta Grossa? O que é avaliado?

7 – Quais os instrumentos de planejamento que são considerados para a definição do espaço urbano habitacional?

Minha Casa Minha Vida - análise em Ponta Grossa

8 – O que considera como pontos fortes do Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa?

9 – O que considera como pontos fracos do Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa?

10- Em termos gerais, como analisa o MCMV em Ponta Grossa?

APÊNDICE C

Roteiro de entrevista semiestruturada com receptores do Programa Minha Casa Minha Vida

Data da entrevista:

Número da entrevista:

Nome do entrevistado:

Lugar da entrevista:

Tempo de moradia na cidade -

Tempo de residência no Conjunto:

nº de habitantes

Local de proveniência:

A dinâmica do espaço urbano em Ponta Grossa pela especificidade da Habitação

- 1- Qual a sua opinião sobre cidade de Ponta Grossa com relação à questão habitacional? Momentos históricos marcantes.
- 2- Como considera a questão habitacional em Ponta Grossa em relação às suas localizações (local de construção)?
- 3- Qual a sua opinião sobre quem decide, sobre onde será construído e de que forma será um programa habitacional?

Minha Casa Minha Vida: características do Programa

- 4- Como ficou sabendo do Programa Minha Casa Minha Vida?
 - 4.1 - Para conseguir a casa, qual a sua opinião sobre:
 - 4.1.1- o tempo de espera;
 - 4.1.2- a documentação necessária;
 - 4.1.3- os critérios de seleção das famílias.
 - 4.2- Como avalia a relação com os órgãos com quem se relacionou como PROLAR, CEF e Prefeitura? Ótima, boa, razoável, ruim. Por quê?
- 5- Você acha que houve algum representante das pessoas selecionadas participando em reuniões junto aos órgãos, como PROLAR, CEF ou Prefeitura?

Sim () Não () Por quê?

Espacialização em relação à moradia

6- Quais eram as condições de sua antiga moradia?

6.1 - Como você decidiu o local de sua moradia antes do PMCMV?

6.2 Que motivos/aspectos considera importante na escolha do lugar para morar?

6.3 - Com relação às famílias da comunidade em que vivia anteriormente, quais os problemas que o MCMV conseguiu resolver para as famílias? O que acha que não conseguiu resolver?

7- Com relação à moradia atual no conjunto, qual a sua avaliação?

7.1 - Tamanho, número de cômodos, acabamento, vizinhança, equipamentos públicos, serviços como transporte, coleta de lixo, comércio, lazer, correio, unidade de saúde, escolas, etc.

7.2 - Quanto à localização do conjunto - vantagens e desvantagens (distância em relação ao trabalho, ao centro, aos equipamentos, serviços, etc.).

Minha Casa Minha Vida - análise em Ponta Grossa

8 - O que acha que são os pontos fortes do Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa?

9 – O que considera como pontos fracos do Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa?

APÊNDICE D

Equipamentos públicos em relação aos conjuntos habitacionais PMCMV – faixa 1 em Ponta Grossa

Residencial Jardim Califórnia I e II

Legenda	Equipamento Público/ Bairro	Distância aprox. do Conjunto
	Escola Estadual Iolanda Taques Fonseca – Los Angeles	1.300 m
	Escola Municipal Prof. ^a Zair Santos Nascimento – Los Angeles	1.300 m
	Centro Municipal de Educação Infantil Prof. ^a Sophia Adamovicz – Los Angeles	1.200 m
	Unidade de Saúde Aurélio Grott – Los Angeles	1.000 m
	Centro de Referência Assistência Social Nova Rússia	4.800 m

Residencial Londres, Panamá e Costa Rica I, II e III

Legenda	Equipamento Público/ Bairro	Distância aprox. do Conjunto
	Escola Estadual Nossa Sr. ^a da Glória - Rio Verde	2.800 m
	Escola Municipal Lagoa Dourada	1.500 m
	Centro Municipal de Educação Infantil João de Deus Flores de Paula – San Martin	2.200 m
	Unidade de Saúde Antero Machado de Melo – Rio Pitangui	2.800 m
	Centro de Referência Assistência Social – Jardim Paraíso	5.700 m

Residencial Esplendore

Legenda	Equipamento Público/ Bairro	Distância aprox. do Conjunto
	Colégio Estadual Padre Arnaldo Jansen - Borsato	2.800 m
	Escola Municipal Major Manoel Vicente Bittencourt – Vila Santana	1.200 m
	Centro Municipal de Educação Infantil Maria da Graça Franke Minini – Vila Santana	1.200 m
	Centro Municipal de Educação Infantil Pq. Dos Pinheiros	400 m
	Unidade de Saúde César Milleo – Vila Santana	1.200 m
	Centro de Referência Assistência Social Cará-Cará – Jd. Europa	2.800 m

Residencial Recanto Verde

Legenda	Equipamento Público/ Bairro	Distância aprox. do Conjunto
	Escola Estadual Eugênio Malinski - Borsato	2.700 m
	Escola Municipal Edgar Sponholz – Vila Neri	1.300 m
	Centro Municipal de Educação Infantil Jardim Castanheiras	1.100 m
	Unidade de Saúde Horácio Droppa - Borsato	2.700 m
	Centro de Referência Assistência Social – Jardim Paraíso	5.800 m

Conjunto habitacional Jardim Amália I e II

Legenda	Equipamento Público/ Bairro	Distância aprox. do Conjunto
	Escola Estadual Maestro Bento Mussurunga – Jd. Europa	2.500 m
	Escola Municipal Zahira Catta Preta Mello – Vila Cipa	1.600 m
	Centro Municipal de Educação Infantil Prof. Geraldo Woyciechowski – Vila Cipa	1.600 m
	Centro Municipal de Educação Infantil Jardim Amália	em obras no Cj
	Unidade de Saúde Ottoniel Pimentel dos Santos – Vila Cipa	1.600 m
	Centro de Referência Assistência Social Cará-Cará – Jd. Europa	2.600 m

Conjunto habitacional Porto Seguro

Legenda	Equipamento Público/ Bairro	Distância aprox. do Conjunto
	Colégio Estadual Santa Maria – Santa Maria	600 m
	Escola Municipal Profª Arminda Frare Gracia – Sta maria	1.100 m
	Centro Municipal de Educação Infantil N. Srª Apª. – Santa Maria	1.200 m
	Unidade de Saúde Lauro Muller – Santa Maria	1.100 m
	Centro de Referência Assistência Social Cará-Cará – Jd. Europa	6.000 m

Conjunto habitacional Gralha Azul e Residenciais: Roma, Athenas e Itapoá

Legenda	Equipamento Público/ Bairro	Distância aprox. do Conjunto
	Colégio Estadual José Gomes do Amaral – Sta Terezinha	2.000 m
	Escola Municipal Osni Villaca Mongruel – Sta Terezinha	2.000 m
	Escola e Centro Municipal de Educação Infantil Gralha Azul – Gralha Azul	500 m
	Centro Municipal de Educação Infantil Profª Julieta Koppen – Santa Terezinha	2.000 m
	Unidade de Saúde Cliceu Carlos de Macedo	2.000 m
	Centro de Referência Assistência Social Nova Rússia	7.800 m

Residencial América

Legenda	Equipamento Público/ Bairro	Distância aprox. do Conjunto
	Escola Estadual Sirley Jagas – Santa Luzia	1.350 m
	Escola Municipal Profª Maria Antônia de Andrade – Santa Luzia	955 m
	Centro Municipal de Educação Infantil Prof. Walter Elias – Bonsucesso	1.140 m
	Unidade de Saúde Antônio Schwanzee – Santa Luzia	810 m
	Centro de Referência Assistência Social Santa Luzia	662 m

Residencial Boreal

Legenda	Equipamento Público/ Bairro	Distância aprox. do Conjunto
	Escola Estadual Ana Divanir Borato - Borato	1.048 m
	Escola Municipal Profª. Faris Antônio Michael - Borato	1.048 m
	Centro Municipal de Educação Infantil Vovó Arminda Borato - Borato	1.363 m
	Centro Municipal de Educação Infantil Jd. Boreal	em obras no Cj.
	Unidade de Saúde Javier Cejar Arzabe - Borato	470 m
	Centro de Referência Assistência Social Santa Luzia	4.200 m

Fonte: Dados extraídos do Geoportal da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa pelo Webgis (2015)
Organizado pela autora