

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

CAROLINA SOARES DOS SANTOS

A INSERÇÃO URBANA DO DIREITO À CIDADE EM PONTA GROSSA-PR:  
ÊNFASE EM CONJUNTOS HABITACIONAIS ENTRE 2012 A 2021

PONTA GROSSA  
2022

CAROLINA SOARES DOS SANTOS

A INSERÇÃO URBANA DO DIREITO À CIDADE EM PONTA GROSSA-PR:  
ÊNFASE EM CONJUNTOS HABITACIONAIS ENTRE 2012 A 2021

Dissertação apresentada para obtenção do título de mestre  
na Universidade Estadual de Ponta Grossa, Área de  
Ciências Sociais Aplicadas.

Orientadora: Profa. Dr<sup>a</sup>. Sandra Maria Scheffer

PONTA GROSSA  
2022

S237 Santos, Carolina Soares dos  
A inserção urbana do direito à cidade em Ponta Grossa - PR: ênfase em conjuntos habitacionais entre 2012 a 2021 / Carolina Soares dos Santos. Ponta Grossa, 2023.  
118 f.

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

Orientadora: Profa. Dra. Sandra Maria Scheffer.

1. Direito à cidade. 2. Inserção urbana. 3. Programa Minha Casa Minha Vida. 4. Programa Casa Verde Amarela. I. Scheffer, Sandra Maria. II. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Cidadania e Políticas Públicas. III.T.

CDD: 320.12

## TERMO DE APROVAÇÃO

### *CAROLINA SOARES DOS SANTOS*

**"A inserção urbana do direito à cidade em Ponta Grossa-PR: ênfase em conjuntos habitacionais entre 2012 a 2021".**

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

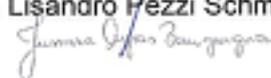
Ponta Grossa, 10 de fevereiro de 2023.

Assinatura pelos membros da Banca



\_\_\_\_\_  
Profª. Dra. Sandra Maria Scheffer - UEPG-PR - Presidente

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Lisandro Pezzi Schmidt - UNICENTRO-PR - Membro Externo

  
\_\_\_\_\_  
Profª. Dra. Jussara Ayres Bourguignon - UEPG-PR - Membro Interno

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Ricardo Luiz Tows - IFPR-PR - Suplente Externo

\_\_\_\_\_  
Profª. Dra. Reidy Rolim de Moura - UEPG-PR - Suplente Interno

À Deus e à minha Família.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente à Deus, que me permitiu sonhar e chegar muito além do que já pensei.

Ao meu esposo e amor da minha vida, Daniel, que tem sido meu suporte e maior incentivador principalmente na reta final deste desafio.

Aos meus pais, Carmen e Glenio, que me ensinaram o caminho a ser seguido, que me trouxeram ao mundo, são meus maiores exemplos e sempre me incentivaram a sonhar e lutar até o fim.

À minha família, Tainara, Gabriela, Bruno, Ruhann, Cloe, Eraldo, Carmen, Letícia, Evandro e os demais que são minha maior fonte de amizade, apoio, orações alegria e amor.

À Professora Sandra Maria Scheffer, que mesmo em circunstâncias difíceis não negou esforços para me apoiar, incentivar e orientar de maneira firme, mas sempre muito alegre e carinhosa. A senhora é um grande exemplo.

Agradeço à CAPES pela bolsa concedida, a qual tornou possível a dedicação integral às atividades da pós-graduação.

Agradeço a todos que direta ou indiretamente contribuíram para esta pesquisa.

## RESUMO

A produção do espaço é um processo que envolve diferentes fatores e grupos sociais, assim, o espaço é um conjunto de relações que pertencem a um determinado modo de produção que molda e modifica-o de acordo com os seus interesses. A cidade é um espaço social e coletivo, e o direito à cidade se coloca como forma de superar as contradições geradas pelas relações de força entre agentes sociais dentro deste espaço. O direito à cidade diz respeito a um direito coletivo, que por vezes pode ser atendido na sua integralidade, parcialidade ou nulo, visto inúmeros fatores como interesses políticos, de mercado e ou especulativos. A política de habitação acaba muitas vezes sendo influenciada pela mesma lógica presente no mercado e de interesses de uma pequena parcela dos grupos sociais. Os programas governamentais habitacionais - Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa Casa Verde e Amarela são objetos de estudo da presente pesquisa, inseridos no contexto de produção e acesso à moradia. Desta forma, o presente trabalho tem por objetivo: descrever o direito à cidade por meio da inserção urbana nas dimensões que envolvem os serviços essenciais urbanos, Infraestrutura urbana e Serviços Urbanos e Sociais nos conjuntos habitacionais de faixa 1 e 2 do município de Ponta Grossa - PR. O recorte temporal contempla o período de 2012 a 2021, onde os Conjuntos Habitacionais destes programas foram sendo implementados. A pesquisa caracteriza-se como de caráter exploratório e descritivo, aliada à pesquisa bibliográfica e documental com o uso de legislações e mapas temáticos georreferenciados para apresentar o objeto. Infere-se que a instalação dos conjuntos habitacionais é majoritariamente periférica. No que concerne ao direito à cidade, mesmo em diferentes faixas de renda, os moradores dos Conjuntos Habitacionais, nas dimensões infraestrutura urbana e serviços essenciais urbanos são contemplados na integralidade. Com relação dimensão Serviços Urbanos e Sociais é contemplado de forma parcial no quesito de praças públicas, visto que não são todos os conjuntos habitacionais que possuem e acabam utilizando a de outros conjuntos habitacionais. Também não são atendidos na sua integralidade com relação a equipamentos de educação e saúde sendo necessário deslocamento para outros conjuntos habitacionais mais próximos que possuam este equipamento. Desta forma, observa-se que o direito à cidade pelo viés da política habitacional contempla na sua integralidade o acesso a habitação em sua infraestrutura e serviços essenciais urbanos, porém, quando relacionado aos direitos sociais e serviços urbanos estes não são atendidos na sua integralidade ficando alguns quesitos não cobertos.

**Palavras-Chave:** Direito à Cidade; Inserção Urbana; Programa Minha Casa Minha Vida; Programa Casa Verde e Amarela.

## ABSTRACT

The growth of space is a process that involves different factors and social groups, this space is a set of relationships that belongs to a particular mode of production which shapes and modifies, according to your interests. The city is a social and collective space, and the city right it refers to overcome the contradictions generated by the relations of force between social agents within this space. The city right concerns a collective right, which can sometimes be met in its entirety, partiality or null, given countless factors such as political, market or speculative interests. Housing policy often ends up being influenced by the same logic present in the market and interests of a small portion of social groups. The government housing programs - Minha Casa Minha Vida Program and the Casa Verde e Amarela Program are objects of study of this research, in the context of production and access to housing. This, the present work aims to: describe the city right through urban insertion in the dimensions that involve essential urban services, Urban infrastructure and Urban and Social Services in housing estates of range 1 and 2 in Ponta Grossa - PR. The time frame covers the period from 2012 to 2021, where the Housing Estates of these programs were being implemented. The research is characterized as exploratory and descriptive, combined with bibliographic and documentary research, with the use of legislation and georeferenced thematic maps to represent the object. It is inferred that the installation of housing estates is mostly peripheral. With regard to the city right, even in different income ranges, the residents of the Housing Estates, in the dimensions urban infrastructure and urban essential services they are fully contemplated. In relation to the dimension Urban and Social Services, it is partially contemplated in the item public squares since not all housing developments have them, and they end up using other housing developments. They are also not fully attended to regard to health and education facilities, and it is necessary to move for other nearby housing developments that have the facilities. In this way, it can be observed that the city right through housing policy contemplates in its entirety the access to housing in its infrastructure and essential urban services, but when it comes to social rights and urban services, these are not attended in their entirety, and some issues are not covered.

**Key Words:** Right to the City; Urban Insertion; Minha Casa Minha Casa Minha Vida Program; Casa Verde e Amarela Program.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1	- Matriz de avaliação construída na Rede Cidade Moradia.....	16
FIGURA 1	- Localização do município de Ponta Grossa - PR.....	19
QUADRO 2	- Conjuntos Habitacionais do Município de Ponta Grossa - PR.....	22
FIGURA 2	- Conjuntos Habitacionais Faixa I e II de Ponta Grossa - PR.....	23
QUADRO 3	- Categorias teóricas e autores bases da pesquisa.....	26
QUADRO 4	- Linha do tempo das legislações referentes ao PMCMV.....	58
FIGURA 3	- Referências Básicas do Programa Casa Verde e Amarela.....	61
FIGURA 4	- Estrutura Lógica do desenho do Programa Casa Verde e Amarela.....	62
FIGURA 5	- Zoneamento Municipal de Ponta Grossa – PR.....	66
FIGURA 6	- Evolução espacial do perímetro urbano de Ponta Grossa entre 1950 e 2016.....	72
FIGURA 7	- Construção da habitação social em Ponta Grossa entre 1966 e 2016.....	74
FIGURA 8	- Conjuntos horizontais de Habitação de Interesse Social após 2014.....	75
FIGURA 9	- Conjuntos habitacionais faixas I MCMV e Grupo II PCVA em relação ao distanciamento da área central .....	76
QUADRO 5	- Dimensão Infraestrutura Urbana e Serviços Essenciais Urbanos nos conjuntos habitacionais .....	81
QUADRO 6	- Dimensão Serviços Urbanos e Sociais.....	83
FIGURA 10	- Equipamentos de educação no município de Ponta Grossa.....	85
FIGURA 11	- Relação entre os Conjuntos e os equipamentos de educação.....	86
FIGURA 12	- Escola localizada na borda periférica de Ponta Grossa – PR.....	89
FIGURA 13	- Equipamentos de Assistência Social no município de Ponta Grossa.....	90
FIGURA 14	- Relação entre os Equipamentos de Assistência Social e os Conjuntos Habitacionais faixa 1 e 2 de Ponta Grossa – PR.....	91

FIGURA 15 - Equipamentos de Saúde no município de Ponta Grossa.....	94
FIGURA 16 - Relação entre os Conjuntos e os equipamentos de saúde.....	95
FIGURA 17 - Síntese dos equipamentos públicos e conjuntos habitacionais presentes na pesquisa .....	98
QUADRO 7 - Conjuntos Habitacionais e a distância dos equipamentos .....	101
FIGURA 18 - Foto demonstrativa dos Conjuntos Habitacionais Costa Rica, Panamá, Londres (PMCMV) e Jardim das Flores (PCVA) .....	103
FIGURA 19 - Foto demonstrativa dos Conjuntos Habitacionais Campobello (PCVA) Recanto Verde e Jardim Amália I e II (PMCMV) .....	104

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1	- Distância das escolas em relação aos conjuntos Habitacionais .....	87
TABELA 2	- Distância dos CRAS em relação aos conjuntos Habitacionais .....	92
TABELA 3	- Distância das UBS em relação aos conjuntos Habitacionais .....	96

## LISTA DE SIGLAS

CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
COHAPAR	Companhia de Habitação do Estado do Paraná
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CREAS POP	Centro de Referência Especializado de Assistência Social para população em situação de rua
EMI	Exposição de Motivos Interministerial
FASPG	Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IC	Iniciação Científica
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
NMRU	Movimento Nacional de Reforma Urbana
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PIBIC	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
PlanHAB	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH	Política Nacional de Habitação
PR	Paraná
PROLAR	Companhia de Habitação de Ponta Grossa
QGIS	Programa Quantum Gis
REGIC	Regiões de Influência das Cidades
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UBS	Unidades Básicas de Saúde
UEPG	Universidade Estadual de Ponta Grossa

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO 1 - O DIREITO À CIDADE: garantia coletiva de acesso .....</b>	<b>29</b>
1.1 O DIREITO À CIDADE: CONCEPÇÃO E ABRENGÊNCIA .....	29
1.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO À CIDADE .....	33
1.3 O ESTADO COMO MEDIADOR ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO À CIDADE.....	38
<b>CAPÍTULO 2 - O DIREITO À CIDADE E A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL .....</b>	<b>41</b>
2.1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL .....	41
2.2 LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E A RELAÇÃO COM O DIREITO À CIDADE .....	44
2.2.1 Legislações Municipais e a Relação com o Direito à Cidade .....	48
2.3 A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL .....	51
2.3.1 Programa Minha Casa Minha Vida: produção habitacional e espacial .....	55
2.3.2 Programa Casa Verde e Amarela: produção habitacional e espacial .....	60
<b>CAPÍTULO 3 - O DIREITO À CIDADE EM PONTA GROSSA - PR.....</b>	<b>64</b>
3.1 MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA – PR: aspectos urbanísticas e habitacionais .....	64
3.2 A PERIFERIZAÇÃO NO MUNICÍPIO .....	71
3.3 O DIREITO À CIDADE E O PRGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E O PROGRAMA CASA VERDE AMARELA .....	78
3.3.1 Dimensão Serviços urbanos e sociais .....	84
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>106</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>110</b>

## INTRODUÇÃO

A maneira como a produção do espaço ao longo do tempo se manifesta está ligada ao processo histórico da sociedade. A forma como o espaço urbano é modificado, ocasionando a expansão das cidades, acaba refletindo a dinâmica de cada sociedade e a interação entre os diferentes segmentos sociais que vão produzindo e expressando historicamente formas espaciais resultantes de processos sociais.

No urbano, refletem-se no espaço elementos como a habitação, a indústria, o comércio, os equipamentos públicos, o transporte, entre outros que se fazem necessários para viver e se relacionar. Entre seus reflexos, também se encontram as dificuldades que se manifestam por vezes na falta de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos, menor número de oportunidades de emprego, discriminação racial, a falta de acesso ao lazer, ao transporte público, entre outros.

Entende-se cidade como um determinado espaço compartilhado entre diferentes grupos sociais. Este espaço é formado a partir de influências sociais, políticas, e principalmente econômicas, sendo que um ou mais grupos acabam tendo maior influência na construção e expansão da cidade. Em decorrência desta influência maior de determinados segmentos, ficam evidentes na cidade as contradições e desigualdades que uma política de interesses pode gerar.

A cidade se expressa no coletivo desses elementos, e ter acesso (ou não) a eles vai definindo o que se denomina como direito à cidade. O direito à cidade está ligado aos mais diversos elementos que estão presentes na universalidade e na prática do espaço urbano e dos que ali vivem. Portanto, o direito à cidade se define como um direito coletivo que impacta diretamente na vida das pessoas.

Por ser um reflexo da forma de produção e reprodução, o espaço é repleto de desigualdades econômicas, ambientais e sociais. No processo de compreender o fenômeno, surge o questionamento a respeito de que maneira o direito à cidade se expressa na questão da inserção urbana em conjuntos habitacionais de diferentes faixas de renda.

A cidade é um espaço social diverso, onde são encontrados inúmeros grupos sociais com visões e interesses discrepantes. Dessa forma, pensar o planejamento urbano é pensar o desenvolvimento por meio de diferentes lentes, levando em consideração as particularidades de todos os grupos presentes nela, contribuindo

assim para a maior igualdade e equidade espacial e para atendimento das pessoas nas cidades.

A respeito do planejamento urbano, observa-se enquanto a ferramenta mais importante no que se refere a moldar ou remodelar a cidade. O planejamento dentro do espaço urbano acaba agindo como uma estratégia de ação do estado, gerido por influência da legislação nacional, estadual e principalmente municipal, e é a partir dele que serão desenvolvidos planos de ação para extinguir ou reafirmar a segregação urbana e periferação.

Lefebvre (2008) destaca que é necessário distinguir o urbano da cidade. Ele se diferencia da cidade porque aparece e se manifesta no curso da exploração da cidade. Mas ele permite reconsiderar e mesmo compreender certos aspectos dela que passaram despercebidos durante muito tempo: a centralidade, o espaço como lugar de encontro, a monumentalidade etc. Já a sociedade urbana existe virtualmente por meio das contradições entre o habitat, as segregações e a centralidade, que é essencial para a prática social. Esse espaço depende de diferentes grupos que formam uma unidade no Estado. Assim, o espaço inteiro torna-se o lugar da reprodução das relações de produção, cujo processo envolve diferentes fatores e grupos sociais, incluindo o momento histórico que antecedeu o atual, a forma de produção, a influência política, a ação de grupos e movimentos sociais, as políticas públicas e outros fatores que condicionam esse processo. Assim, é possível afirmar que o espaço é um conjunto de relações que pertencem a um determinado modo de produção que molda e modifica o espaço já existente.

Lefebvre (2008), com o objetivo de confrontar e superar as contradições entre a sociedade e a civilização, define o conceito de direito à cidade como a constituição ou reconstituição de uma unidade espaço-temporal, de uma reunião, no lugar de uma fragmentação. O direito à cidade não elimina os confrontos e as lutas presentes no espaço urbano, mas implica e aplica um conhecimento que não se define como ciência do espaço (ecologia, geopolítica, equística, planejamento etc.), mas como conhecimento da produção do espaço.

O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum, antes de individual, já que essa transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de

urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos (HARVEY, 2012).

Entende-se o direito à cidade como um direito básico, comum e muitas vezes negligenciado. Para além do direito de ir e vir, o direito à cidade surge como forma de assegurar o direito do cidadão de não apenas morar, mas participar, opinar e se envolver nas decisões referentes à cidade. Ao contrário do que acontece em muitos locais, a cidade é um espaço coletivo, onde todos os cidadãos possuem o direito de participar das decisões e os interesses que permeiam estas decisões deve – ou deveria - ser pensado de maneira coletiva.

Ainda sobre o direito à cidade, é importante destacar que, para melhor compreendê-lo, é necessário ter em mente os indicadores que dele fazem parte, os quais evidenciam a condição do fenômeno, sendo assim necessária a utilização de um conjunto de indicadores para a compreensão de uma realidade concreta. Por meio deles, é possível identificar fenômenos que ocorrem no lócus, além de mensurar a realidade observada. De acordo com Lóra (2018), os indicadores apresentam uma condição ou estado de determinado fenômeno, simplificando fenômenos mais complexos. Na maior parte das situações, um indicador isolado não fornece um retrato completo da situação, sendo necessária a utilização de um conjunto de indicadores para caracterizar as diferentes dimensões e aspectos de um determinado problema.

Esses indicadores podem ser quantitativos ou qualitativos. Os quantitativos são aqueles considerados objetivos, mensuráveis, construídos a partir de estatísticas públicas e/ou dados públicos disponíveis. Já os qualitativos são os subjetivos, formados por meio da avaliação de indivíduos em relação a diversos aspectos da realidade. Estes são obtidos por um conjunto de dados, gerando índices que tornam possíveis análises para situações presentes e futuras, norteando decisões a serem tomadas. Ainda podem ser distintos em outras duas categorias, descritivos e normativos, e segundo Januzzi (2017):

Os primeiros apenas “descrevem” características e aspectos da realidade empírica, não são “fortemente” dotados de significados valorativos, como a taxa de mortalidade infantil ou a taxa de evasão escolar. Os indicadores normativos, ao contrário, refletem explicitamente juízes de valor ou critérios normativos com respeito à dimensão social estudada. A proporção de pobres, por exemplo, é um indicador normativo de insuficiência de meios para sobrevivência humana, já que, na sua construção há uma série de decisões

metodológicas normativas (consumo de calorias diárias, composição da cesta de produtos e serviços para consumo, etc.) (JANUZZI, 2017, p. 21).

Com relação ao direito à cidade, ampara-se em Arregui (2018), que apresenta indicadores, parâmetros e fontes de coleta para avaliação do direito à cidade, como podemos ver no Quadro 1 a seguir.

Pressupostos	Dimensão	Indicador/Variável	Parâmetro
<b>Direito à Cidade e Inserção Urbana</b>	Infraestrutura urbana	Iluminação pública Pavimentação Calçada Meio-fio/guia Bueiro/boca de lobo Logradouro Rampa para cadeirantes	Disponibilidade
	Serviços essenciais urbanos	Atendimento de água por rede oficial Atendimento via rede de esgoto Atendimento de energia elétrica via rede oficial Atendimento de coleta de lixo	Disponibilidade Custo da cidade atual Tarifa social
	Serviços urbanos e sociais	Transporte coletivo Telefonia pública Correio Policimento Praças e áreas verdes	Disponibilidade Proximidade Apropriação
		Acesso a serviços básicos de saúde, educação, assistência social e à segurança	Proximidade Acesso Qualidade
		Comércio e serviços em geral	Centralidade
	<b>Mobilidade e trabalho</b>	Inserção no mercado de trabalho Renda domiciliar Tempo de deslocamento para o trabalho e meio de transporte	Permanência no mercado de trabalho e não diminuição da renda familiar.  Tempo de deslocamento adequado

<p style="text-align: center;"><b>Direito à Cidade e Inserção Urbana</b></p>	<p>Condições habitacionais da nova moradia</p>	<p>Densidade domiciliary Condições de propriedade e posse Titularidade Feminina Adaptada para pessoa com deficiência Existência de problemas construtivos Percepção de privacidade e adequação em relação aos moradores Percepção de privacidade em relação aos vizinhos Percepção da estética</p>	<p>Densidade domiciliary adequada Segurança de posse Adaptada de problemas construtivos Percepção de privacidade/adequação da moradia antes e depois Percepção de privacidade antes e depois Percepção da estética antes e depois</p>
--	--	--	---

Quadro 1 – Matriz de avaliação elaborada pela Rede Cidade Moradia

Fonte: Adaptado de ARREGUI, C. C. Direito à moradia e à cidade: concepções e referenciais teóricos e metodológicos para a avaliação. In: PAZ, R.; ARREGUI, C. **Trabalho Social, territórios e moradia: a construção do direito à cidade**. São Paulo: Veras Editora, p. 39-61, 2018.

Dessa forma, os indicadores de direito à cidade dividem-se em dois grupos: direito à cidade e inserção urbana e sociabilidade, participação e trabalho social. Porém, no Quadro 1 demonstram-se somente os elementos do indicador direito à cidade e inserção urbana (o qual foi definido para esta pesquisa), dentro das dimensões de infraestrutura urbana, serviços essenciais, mobilidade e condições habitacionais. O pressuposto de Sociabilidade, Participação e Trabalho Social trata de temas relacionados à sociabilidade em espaços e canais de socialização e informação, organização coletiva e participação em instâncias públicas. Apesar de serem de grande relevância, não estão de acordo com a temática proposta para a presente pesquisa.

Dessa forma, os indicadores são uma maneira de identificar o acesso ou a ausência parcial ou total em relação ao direito à cidade. O espaço urbano é um espaço coletivo, onde se fazem necessárias ações que fortaleçam essa perspectiva, garantindo o acesso aos equipamentos públicos e à cidade.

O interesse pela temática da pesquisa é decorrente da trajetória acadêmica da pesquisadora, iniciando com a experiência como aluna do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) pela Fundação Araucária e durante a formação do curso de Serviço Social na Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), cujas atribuições englobam a análise crítica dos processos sociais de produção das relações sociais, assegurando o direito e acesso a todos os cidadãos,

incluindo a área de habitação ao acesso à moradia adequada e a equipamentos públicos.

A respeito da pertinência da temática, a presente pesquisa busca promover uma reflexão crítica na área de conhecimento do direito à cidade e planejamento urbano, contribuindo para o Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da UEPG, buscando aliar uma análise social sobre a política pública de planejamento urbano do município de Ponta Grossa/PR ao apontar as contradições e pensar as formas de superação para assim formar uma cidade mais justa e igualitária.

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 divulgou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que estava ligado à Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades, que coordenava a concessão de benefícios junto à Caixa Econômica Federal (CEF). Foi um programa federal que adotou os municípios como unidade de implementação, instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (BRASIL, 2009).

O programa teve duração até janeiro de 2021, quando entrou em vigência a Lei nº 14.118, 12 de janeiro de 2021 (BRASIL, 2021), a qual institui o Programa Casa Verde Amarela, que tem como um dos seus objetivos reformular e ampliar o PMCMV. De acordo com o relatório de avaliação do PMCMV, realizado pelo Ministério da Economia, até setembro de 2020 foram contratadas mais de 6,1 milhões de unidades habitacionais e mais de 5,1 milhões foram entregues. Entre as unidades habitacionais entregues, 1.493.180 foram da faixa 1; 150.127 da faixa 1,5; 3.108.378 da faixa 2 e 363.349 da faixa 3.

Conforme a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (BRASIL, 2009), o PMCMV estava dividido em três faixas de atendimento, de acordo com a renda familiar de: até R\$ 1.365,00 (faixa 1); até R\$ 2.790,00 (faixa 2) e até R\$ 4.650,00 (faixa 3), isso na primeira fase do programa. Para a segunda fase (Lei nº 7.499, de 16 de junho de 2011) (BRASIL, 2011), a renda salarial mensal bruta era de até R\$ 1.600,00 (faixa 1) e até R\$ 5.000,00 (faixa 3). A faixa 2 apresentava a renda mensal de R\$ 3.100,00, mas foi alterada para até R\$ 3.275,00 (Decreto nº 7.825, de 11 de outubro de 2012) (BRASIL, 2012).

Dessa forma, a presente pesquisa tem como *lócus* o município de Ponta Grossa, o qual é localizado na região dos Campos Gerais do Estado do Paraná, cujo

município foi considerado um dos que mais recebeu empreendimentos pelo Programa Minha Casa Minha Vida do Estado. Por meio do PMCMV, no município de Ponta Grossa, foram implantadas, entre os anos de 2012 e 2021, 8.911 unidades habitacionais, distribuídas entre 28 conjuntos habitacionais.

De acordo com Scheffer (2017), o município de Ponta Grossa (PR) foi o município de porte médio não metropolitano que mais recebeu recursos federais para o Programa Minha Casa Minha Vida para a faixa 1, devido a fatores como: demanda apresentada; disposição de áreas com preços acessíveis em locais de expansão urbana; organização municipal na área habitacional; instalação da superintendência da Caixa com agentes de perfil técnico-construtor para angariar construtoras, entre outros.

De acordo com o censo demográfico de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a extensão territorial do município é de 2.054,732 km<sup>2</sup>, com a taxa de urbanização de 97,79% recebendo a posição de 4<sup>o</sup> maior município do Estado. Contando com uma população censitária total no ano de 2010 de 311.611 pessoas, sendo 304.733 de população urbana e 6.878 populações rural, densidade demográfica de 150,72 hab./km<sup>2</sup>.

O município conta com uma população estimada em 358.838 (IBGE, 2021). No que se refere ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), Ponta Grossa (PR), conforme o censo demográfico de 2010, foi de 0,763, o que classifica o município com uma faixa de desenvolvimento humano alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). Em contrapartida, possui um número alto de Coeficiente de Gini, que de acordo com o Censo Demográfico de 2010 do IBGE, é de 0,5437. Coeficiente de Gini é um instrumento utilizado para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele varia de 0 a 1, quanto mais próximo de 0 menor é a desigualdade de renda e quanto mais próximo de 1 maior a desigualdade de renda. O Paraná possui um Coeficiente de Gini de 0,486, e o Brasil de 0,525, ou seja, Ponta Grossa possui um grau de desigualdade acima da média do Estado e do país.

O município está situado na região dos Campos Gerais, no segundo planalto paranaense, com área territorial de 2.054,732 km<sup>2</sup>. No que se refere à densidade demográfica, possui taxa de 150,72 hab/km<sup>2</sup>, ocupando a primeira posição na microrregião, a 20<sup>a</sup> no Estado e a 466<sup>a</sup> no país (IBGE, 2010). Na Figura 1 a seguir

apresentamos a localização do município no Estado do Paraná e a espacialização do perímetro urbano delimitando as áreas urbana e rural.

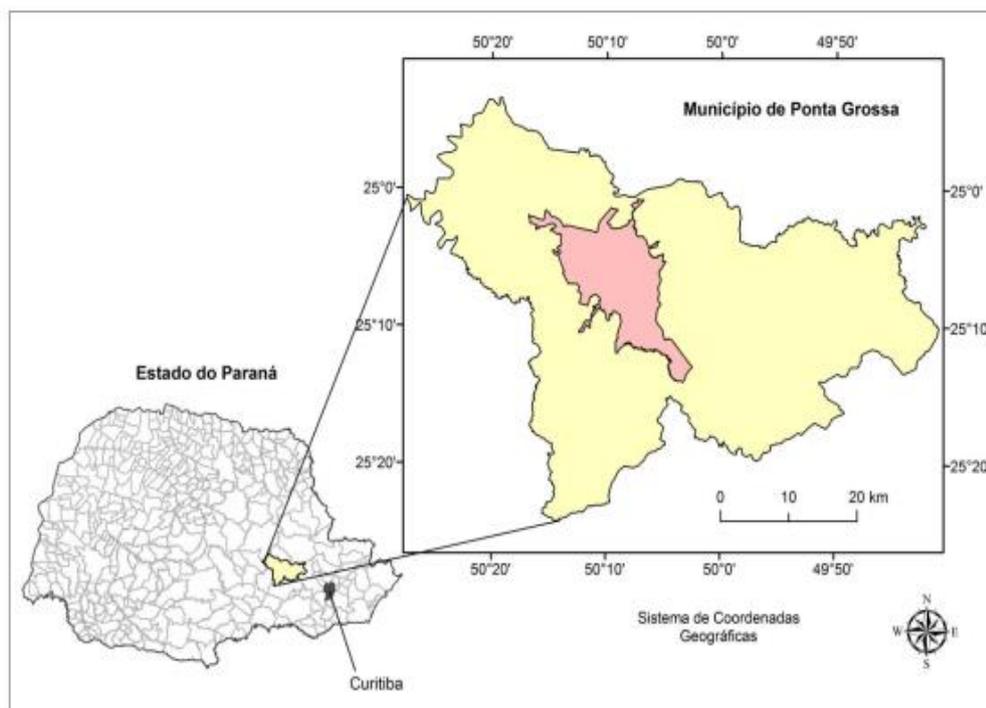


FIGURA 1 - Localização do município de Ponta Grossa – PR

Fonte: NASCIMENTO, E.; MATIAS, L. F. **Expansão urbana e desigualdade socioespacial: uma análise da cidade de Ponta Grossa.** RA'E GA 23, p. 65-97. Curitiba, Departamento de Geografia – UFPR, 2011.

O município, com relação à influência que exerce sobre as demais cidades da região, é classificado pela Região de Influência das Cidades (REGIC) como “Capital Regional C, significando que se constitui em uma “área de influência de âmbito regional, sendo referida como destino para um conjunto de atividades, por grande número de municípios” (REGIC/IBGE, 2018).

Historicamente, o processo de urbanização de Ponta Grossa sempre foi marcante, acentuando-se a partir da década de 1890, com a articulação da cidade ao sistema ferroviário nacional, constituindo-se atualmente como uma cidade altamente urbanizada. Nascimento e Matias (2011) demonstram que a evolução histórico-geográfica da cidade de Ponta Grossa ocorreu junto com sua trajetória econômica. Teve em seu percurso de ocupação como uma de suas características o tropeirismo, que no século XVIII, por causa das condições climáticas, de localização e de vegetação típica local, contribuiu para a fixação da atividade criatória de gado na região. Um dos pontos importantes para a constituição do município foi a implantação

das ferrovias, e devido a esse fator, Ponta Grossa se tornou um grande centro comercial, cultural e social, transformando a cidade, que também recebeu ao longo do tempo várias rodovias em um grande entroncamento rodoferroviário do sul do país.

De acordo com Scheffer (2017), devido a posição geográfica, o município foi palco da instalação de importantes rodovias e ferrovias que permitem o acesso às diversas regiões do Paraná e demais estados, estando entre um dos mais importantes entroncamentos rodoferroviários do sul do país. Com isso a cidade foi se transformando em um centro polarizador de população, atraindo pessoas para investir investimentos de capital em propriedades, bem como populações sem maiores recursos financeiros em busca de novas oportunidades de emprego.

É a partir de 1940 que o crescimento da população da cidade torna-se mais intenso, a população total do município sofre um acréscimo expressivo no período entre 1940 e 1960, saltando de 40.608 para 90.899 da população urbana que passa de 74,4% para 86,4%. Entre as causas do rápido crescimento estão o próprio crescimento natural e principalmente os movimentos migratórios para o estado. No mesmo período ocorreu um forte crescimento industrial, refletindo a dinâmica de modernização produtiva introduzida pelos governos federal e estadual. (NASCIMENTO; MATIAS, 2011)

De acordo com Scheffer (2003), mesmo diante do cenário econômico recessivo vivido pelo município durante as décadas de 1980, 1990 e 2000, houve importantes intervenções na organização do espaço urbano, como por exemplo, melhorias no seu sistema viário, com a pavimentação de ruas em áreas mais afastadas da porção central; melhorias nas rodovias de acesso à área urbana e a remoção da ferrovia das áreas centrais, facilitando a ampliação da malha urbana.

Para Nascimento e Matias (2011), esses eventos, em suma, criaram ao longo do tempo as condições que incentivaram a expansão do espaço da cidade, formando uma demanda potencial de terras para consumo urbano. Entretanto, a incorporação de novas áreas urbanas e a sua efetiva ocupação são processos que andaram – e ainda andam – bastante afastados no espaço urbano ponta-grossense.

De acordo com Scheffer (2017), os conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida, em Ponta Grossa, acabam sendo um fator determinante para a produção e reprodução do espaço local. Em relação à produção espacial dos conjuntos habitacionais, verificamos que eles ampliam a lógica da periferização e o

crescimento horizontal espreado da área urbana, sendo que os novos conjuntos, muitas vezes, não estão próximos aos bairros já instalados; portanto, ocupam uma posição menos integrada à malha urbana, e outros em que se utilizaram de áreas não loteadas. Ambas as formas produziram novas vilas nas periferias distantes da área central de Ponta Grossa, favorecendo o crescimento espreado da cidade.

Os conjuntos habitacionais do PMCMV presentes no município de Ponta Grossa foram executados em parcerias, por meio de duas Companhias de Habitação, sendo uma estadual, a Companhia de Habitação do Estado do Paraná (COHAPAR), e uma municipal, a Companhia de Habitação do Município de Ponta Grossa (PROLAR)<sup>1</sup>. Os conjuntos da faixa 1 no município foram executados por meio da PROLAR, em parceria com a CEF e empresas privadas; os conjuntos habitacionais da faixa 2 foram executados por empresas privadas em parceria com a COHAPAR.

Durante o período de 2012 a 2021, foram construídas 8.911 unidades habitacionais, distribuídas entre os 28 conjuntos habitacionais. Entres eles, 6.209 em parceria com a PROLAR e 2.702 em parceria com a COHAPAR, como mostra o Quadro 2 a seguir:

<b>Conjunto Habitacional</b>	<b>Companhia Habitacional</b>	<b>Quantidade de imóveis</b>	<b>Ano de Entrega</b>
Jardim Gralha Azul	PROLAR	195	2012
Jardim Amália I	PROLAR	99	2012
Jardim Amália II	PROLAR	339	2012
Jardim Boreal	PROLAR	365	2012
Roma	PROLAR	249	2012
Athenas	PROLAR	341	2012
Recanto Verde	PROLAR	392	2012
Califórnia I	PROLAR	153	2013
Califórnia II	PROLAR	328	2013
Londres	PROLAR	457	2013
Itapoá	PROLAR	500	2013

<sup>1</sup> Foi aprovado no município de Ponta Grossa-PR o projeto de Lei nº 341/2021, que prevê a extinção da Companhia de Habitação de Ponta Grossa (PROLAR), passando a ser responsabilidade direta do município os serviços antes oferecidos pela companhia.

Jardim Porto Seguro	PROLAR	85	2013
Jardim Panamá	PROLAR	475	2013
América	PROLAR	500	2015
Buenos Aires	PROLAR	404	2015
Costa Rica I, II e III	PROLAR	1.127	2015
Esplendore	PROLAR	200	2015
Fácil Residence	COHAPAR	46	2021
Campos Provence	COHAPAR	142	2021
Vittace Sabará	COHAPAR	368	2021
Jardim das Flores	COHAPAR	161	2021
Jardim Araucárias	COHAPAR	288	2021
Campobello Garden	COHAPAR	265	2021
Inova Uvaranas	COHAPAR	302	2021
Vittace Up	COHAPAR	208	2021
Viva Princesa Uvaranas	COHAPAR	266	2021
Porto Colibri	COHAPAR	440	2021
Bem Viver Uvaranas	COHAPAR	216	2021

QUADRO 2 - Conjuntos Habitacionais do Município de Ponta Grossa (PR)  
 Fonte: Prolar (2022), COHAPAR (2022).

As unidades de análise da pesquisa são os conjuntos habitacionais de faixa 1 e 2 implantados durante o período de 2012 a 2021 no município, como mostra a Figura 2 a seguir:

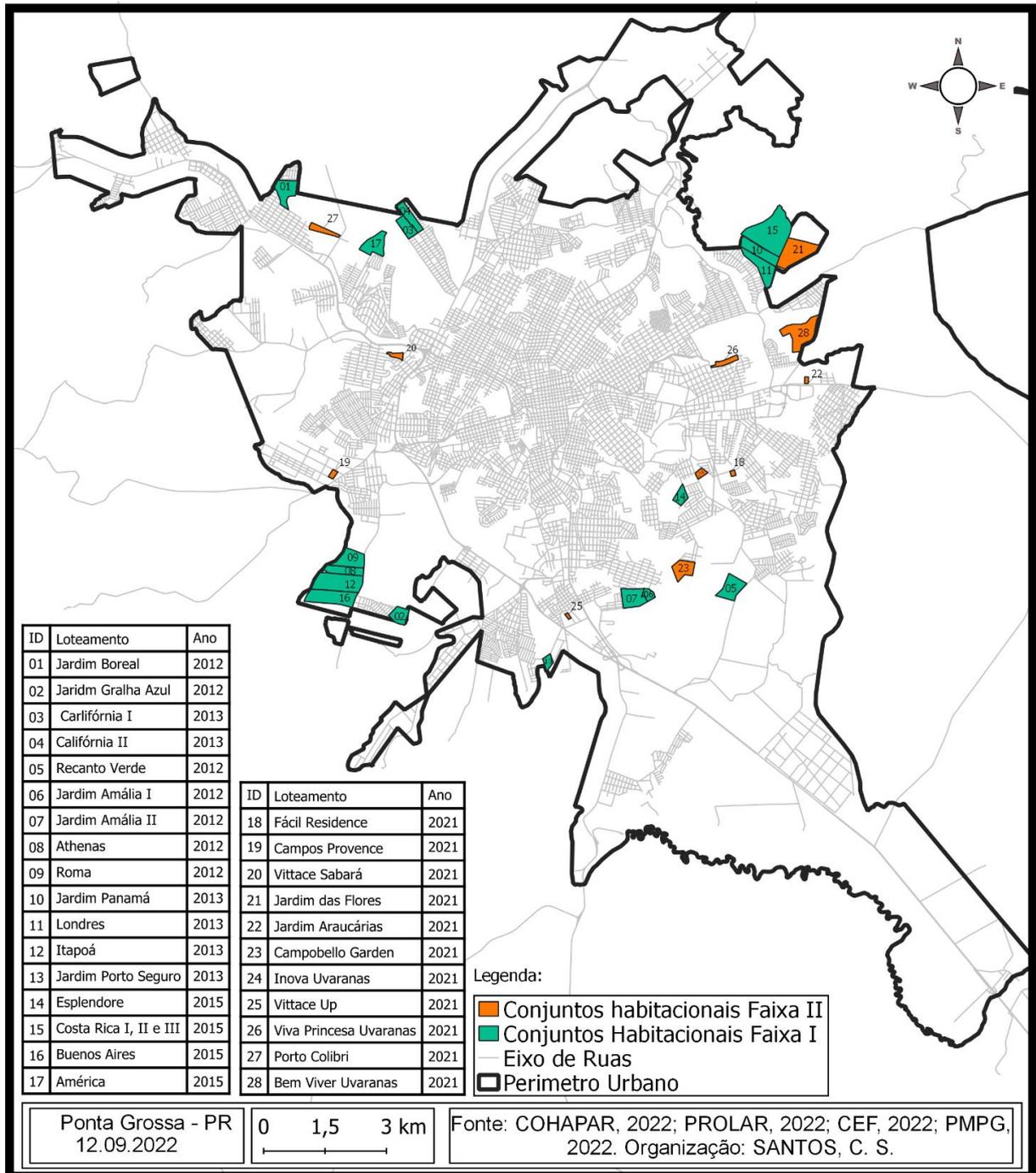


FIGURA 2 - Conjuntos Habitacionais Faixa I e II de Ponta Grossa (PR)

Fonte: PROLAR, 2022; COHAPAR, 2022.

Organização: A autora.

Os conjuntos habitacionais construídos no período estipulado para esta pesquisa, no município de Ponta Grossa (PR), em grande parte estão localizados distante do centro e nas bordas periféricas do perímetro urbano, gerando assim uma divisão social do espaço urbano ponta-grossense. Fato esse que pode dificultar o

acesso da população aos equipamentos de saúde, educação e assistência, diminuindo a qualidade de vida e acesso a políticas públicas a uma parcela da população.

Dessa forma, para abordarmos as características dos conjuntos habitacionais, faz-se necessário ter em mente o acesso ao direito à cidade, bem como o papel do desenvolvimento urbano sob as condições das relações sociais capitalistas e de acúmulo de capital. Sendo que, dentro do perímetro urbano, as desigualdades evidenciam as contradições geradas nos conflitos de interesse entre o planejamento urbano e as relações de mercado.

Com base nessa discussão tem-se como ponto de partida para a pesquisa a seguinte pergunta: De que forma o direito à cidade se expressa nos conjuntos habitacionais de faixa 1 e 2 do município de Ponta Grossa, a partir do pressuposto inserção urbana nas dimensões: serviços essenciais urbanos, infraestrutura urbana, serviços urbanos e sociais?

Com isso, a presente pesquisa tem como objetivo geral descrever o direito à cidade por meio da inserção urbana nas dimensões que envolvem os serviços essenciais urbanos, infraestrutura urbana e serviços urbanos e sociais nos conjuntos habitacionais de faixa 1 e 2 do município de Ponta Grossa (PR).

Os objetivos específicos são:

a) Caracterizar os conjuntos habitacionais faixa 1 e 2 no período de 2012 a 2021 no município de Ponta Grossa, da Companhia de Habitação de Ponta Grossa (PROLAR) e a Companhia de Habitação do Estado do Paraná (COHAPAR);

b) Identificar, a partir do pressuposto de inserção urbana, nas dimensões: serviços essenciais urbanos, infraestrutura urbana, serviços urbanos e sociais e mobilidade, presentes nos conjuntos habitacionais selecionados para a pesquisa;

c) Demonstrar como ocorre, ou não, o direito à cidade de acordo com os indicadores.

## **METODOLOGIA**

Para perseguir os objetivos propostos, o percurso metodológico da presente pesquisa se inicia a partir de seu recorte espacial, delimitado ao município de Ponta

Grossa (PR) para a produção de conjuntos habitacionais do PMCMV nos anos de 2012 a 2021.

No que se refere aos indicadores, quando se fala sobre o direito à cidade, há como inferi-los por meio de dois pressupostos, que se subdividem em diferentes dimensões, a saber: 1) Direito à Cidade e Inserção Urbana e 2) Sociabilidade, Participação e Trabalho Social. Para este trabalho, partiu-se do pressuposto do Direito à Cidade e Inserção Urbana, nas dimensões: infraestrutura urbana, serviços essenciais urbanos, serviços urbanos e sociais. Todos os indicadores foram baseados na Matriz de Avaliação apresentada no Quadro 1, construída pela Rede Cidade e Moradia e sistematizada e atualizada pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC).

A construção do direito à cidade enquanto indicador social não pode ser reduzida apenas aos aspectos técnicos, que tem por base a definição de métricas sociais. A sua produção exige a discussão sobre quais são as bases que os fundamentaram – a casa própria ou o direito à moradia adequada – e quais os horizontes socialmente construídos que servirão de parâmetro para a avaliação e gestão – a provisão habitacional ou o direito à cidade (ARREGUI, 2018).

A pesquisa ficou definida como de caráter descritivo e exploratório. De acordo com Gil (2008), as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis, visando a descobrir a existência de associações entre variáveis.

A pesquisa tem um caráter exploratório, que, para Gil (2008), tem por objetivo proporcionar uma visão geral, de maneira aproximativa, sobre um determinado fato. É realizada quando o tema escolhido é pouco explorado e dificultoso de se formar hipótese precisa e operacionalizável.

Muitas vezes as pesquisas exploratórias constituem a primeira etapa de uma investigação mais ampla. Quando o tema escolhido é bastante genérico, torna-se necessário seu esclarecimento e delimitação, o que exige revisão da literatura, discussão com especialistas e outros procedimentos. O produto deste processo passa a ser um problema mais esclarecido, passível de investigação mediante procedimentos mais sistematizados (GIL, 2008, p. 27).

Ressalta-se, ainda, que o universo da pesquisa foi delimitado a partir de aproximações preliminares com o tema proposto, identificando que o recorte para se

abordar o direito à cidade e ao Programa Minha Casa Minha Vida está amplamente ligado com as demandas de vulnerabilidade e risco vivenciados pelos sujeitos nos territórios. Demandas estas que giram em torno da questão de planejamento urbano, acesso a direitos, entre outras.

Diante do exposto, os métodos de pesquisa utilizados foram a pesquisa bibliográfica e a documental. A pesquisa bibliográfica foi definida por meio de materiais já elaborados, possibilitando alcançar conhecimentos mais aprofundados de acordo com as categorias abordadas. Permite uma amplitude de conhecimento (GIL, 2008) e, conforme Lakatos e Marconi (1985), a pesquisa bibliográfica não é uma mera repetição do que foi dito ou escrito, mas proporciona o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras. Optamos por esse procedimento metodológico para buscar um conhecimento mais amplo sobre a temática. Para fins desta pesquisa, foram utilizados livros, artigos, dissertações e teses vinculadas ao tema. A base bibliográfica focou em categorias teóricas adotadas para a pesquisa, bem como em autores renomados sobre os temas: Direito à Cidade; Planejamento Urbano, Política urbana e política habitacional. No Quadro 3 a seguir apresentamos os autores base para cada um dos conceitos.

<b>Categorias teóricas</b>	<b>Autores base</b>
Cidade e Direito à Cidade	Henri Lefebvre, Sandra Scheffer, Roberto Lobato Corrêa.
Planejamento Urbano	Henri Lefebvre, David Harvey, Milton Santos, Fábio Villaça, Roberto Lobato Corrêa, Raquel Rolnik.
Política Habitacional	Erminia Maricato, Nabil Bonduki, Raquel Rolnik, Edésio Fernandes, Marcelo Lopes de Souza.
Periferização	Larocca Junior, Sandra Scheffer e Raquel Rolnik.

QUADRO 3 - Categorias teóricas e autores bases da pesquisa

Fonte: A autora.

A pesquisa documental foi caracterizada pela fonte de coleta de dados restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que chamamos de fontes primárias, podendo ser feita no momento em que o fato ou fenômeno ocorre ou depois (LAKATOS; MARCONI, 2003). Segundo Gil (2008), os documentos podem ser de primeira mão, que são os que não receberam nenhum tipo de tratamento, como é o

caso de documentos oficiais, contratos, cartas, gravações etc., ou de segunda mão, que são os que já receberam algum tipo de análise, como relatórios e tabelas estatísticas. Nesse momento, foram utilizados documentos normativos oficiais do município, do Estado e da União, indicadores, entre outros. A pesquisa documental foi realizada em legislações e cadernos de instrumentos federais e municipais do município de Ponta Grossa, vinculados à temática da pesquisa, tais como: a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), que instituiu o Estatuto da Cidade; lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (BRASIL, 2009), que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e outras normativas relacionadas ao programa; Lei Municipal de Zoneamento (Lei nº 6329, de 16 de dezembro de 1999) (PONTA GROSSA, 1999), e Plano Diretor de Ponta Grossa -PR (Lei Municipal nº14.305, de 22 de julho de 2022).

A pesquisa documental diferencia-se da bibliográfica pela natureza das fontes utilizadas. Enquanto a primeira se utiliza de materiais já trabalhados de alguma forma, a segunda trabalha com materiais que não receberam tratamento analítico (GIL, 2008).

Para fins de espacialização dos conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida faixa 1 e 2, utilizamos o QGIS como sistema de informações geográficas para a produção de figuras temáticas, conforme indicadores definidos na pesquisa.

As figuras elaboradas vão ao encontro dos pressupostos de inserção urbana nas dimensões: serviços essenciais urbanos, infraestrutura urbana, serviços urbanos e sociais. Para a observação do fenômeno, foram produzidas figuras com as unidades habitacionais do PMCMV e PCVA faixa 1 e 2 feitas em parceria com a PROLAR e a COHAPAR, dos equipamentos de assistência social do município (CRAS - Centro de Referência da Assistência Social e Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS), dos equipamentos de educação fundamental I (escolas municipais) e equipamentos de saúde (unidades básicas de saúde). Para o aprimoramento das informações utilizadas e coletadas, foram utilizadas também diferentes bases de dados, como IBGE, Prefeitura Municipal, Instituto de Planejamento (IPLAN), bem como das secretarias municipais de cada uma das áreas direcionais do mapa, como a Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa (FASPG), Secretaria de Saúde e de Educação.

Destaca-se ainda que a presente dissertação está dividida em três capítulos: o primeiro, intitulado: DIREITO À CIDADE: garantia coletiva de acesso, o qual buscou uma aproximação conceitual com relação ao direito à cidade, os pressupostos teóricos e conceituais da cidade, abordando temas como cidade, espaço urbano, relações de poder e buscando se aprofundar no que se refere ao direito à cidade.

O segundo capítulo, denominado: O DIREITO À CIDADE E A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL, busca uma aproximação do espaço urbano e suas relações. No capítulo, buscamos compreender a produção do espaço urbano e as relações de poder presentes nesse processo, a trajetória do planejamento urbano e os marcos legais relacionados ao tema no Brasil, apresentando também um breve histórico da política habitacional brasileira.

O terceiro capítulo, O DIREITO À CIDADE EM PONTA GROSSA - PR, traz uma aproximação com a realidade do município de Ponta Grossa, compreendendo como os pressupostos de inserção urbana ocorrem em conjuntos habitacionais de diferentes faixas de renda no município, por meio dos dados coletados e figuras construídas.

## CAPÍTULO 1

### **DIREITO À CIDADE: garantia coletiva de acesso**

Para compreender o direito à cidade, fez-se necessário se reportar, em um primeiro momento, a diversos conceitos que são a base para se entender a categoria teórica objeto da pesquisa.

Portanto, inicialmente, foram abordados temas como: cidade, espaço urbano e as relações de poder que permeiam a sua produção. Na sequência, buscamos evidenciar o planejamento como forma de organização espacial e o direito à cidade como forma de incorporar e compreender as contradições geradas dentro do espaço para fins de atendimento das necessidades dos cidadãos, incorporando-os como protagonistas e sendo de direitos no espaço.

#### 1.1 O DIREITO À CIDADE: CONCEPÇÃO E ABRENGÊNCIA

O direito à cidade refere-se aos inúmeros elementos presentes na universalidade e na prática dos indivíduos que, de alguma forma, fazem parte desse espaço. Pensar o direito à cidade é pensar no coletivo, pois nele estão inclusos interesses dos mais diversos tipos, grupos e etnias, e qualquer mudança feita nesse âmbito pode modificar a forma de viver e de habitar de um todo.

Para Harvey (2012), vivemos em um mundo onde os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro se destacam sobre todos os outros direitos. A partir dessa compreensão, o autor busca explorar um outro tipo de direito humano, o direito à cidade, que está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos. É o direito de mudar cada indivíduo por meio da mudança da cidade, sendo a liberdade de construir e reconstruir a cidade e o indivíduo um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos. Além de ser um direito coletivo antes de ser individual, já que a possibilidade de mudar depende do poder coletivo ao moldar essa urbanização (HARVEY, 2012).

Nesse sentido, de acordo com Corrêa (2000), na sociedade capitalista o espaço urbano é um reflexo do modo de produção capitalista, gerando uma sociedade mais complexa, heterogênea e contraditória em suas relações socioespaciais. Assim,

a cidade passa a ser um local privilegiado no que se refere à observação dos fenômenos sociais. Nele ficam evidentes as contradições da reprodução da vida e afirmam-se as diferenças de grupos sociais que interagem e disputam o direito à cidade.

Para Lefebvre (2008), excluir do urbano os grupos, classes e indivíduos implica excluí-los da própria civilização e também da sociedade. O direito à cidade legítima a luta para não deixar se afastar da realidade urbana por uma organização discriminatória e segregadora (LEFEBVRE, 2008). Para o autor, o direito à cidade significa a constituição ou reconstituição de uma unidade espaço-temporal não fragmentada. Dessa forma, o direito à cidade não elimina os confrontos e as lutas, mas implica e aplica um conhecimento que não se define como ciência do espaço, mas como conhecimento de uma produção, a do espaço (LEFEBVRE, 2008).

De acordo com Rabello (2007), o direito à cidade surge como um dos princípios da luta para encontrar um modelo igualitário entre os cidadãos e tem como seu principal objetivo a garantia de que todos os munícipes se beneficiem de todos os elementos e equipamentos presentes na cidade. Para que isso seja efetivado, é necessário que se tenha em mente a ideia de universalização de acesso à vida urbana por todos, tanto no uso dos equipamentos públicos quanto na participação de quais rumos a cidade deve tomar em seu processo de expansão. Assim, como um dos princípios dos movimentos pela reforma, o direito à cidade surge em busca da garantia da função social da cidade, assegurando a todos os direitos urbanos e acesso igualitário a bens e serviços.

Para Harvey (2012), a urbanização desempenhou um papel decisivo na absorção de capitais excedentes, mas ao preço do exacerbado processo de destruição criativa que tem desapropriado as massas de qualquer direito à cidade. Estabelecer uma administração democrática sobre a organização do processo urbano constitui o direito à cidade, e a cada dia o vemos cair em mãos privadas ou interesses, em sua maior parte, privados. A democratização desse direito e a construção de um amplo movimento social para fortalecer seu desígnio é imperativo (HARVEY, 2012).

Como o próprio espaço urbano se torna campo de investimento do capital, a pressão da classe capitalista sobre a ação do Estado se dará no sentido de este beneficiar a maximização da rentabilidade e retorno de investimentos. Desde logo, assim, se define a forma de ocupação da terra urbana: dividida em lotes geométricos,

facilmente mensuráveis para que a eles se possa atribuir o preço. A lógica capitalista passa a ser então um parâmetro essencial na condução de uma política de ocupação da cidade, que se expressa também na intervenção do Estado (ROLNIK, 1995).

De acordo com o documento Carta Mundial do Direito à Cidade, redigida no Fórum Social das Américas em Quito (julho/2004), retificada no Fórum Mundial Urbano de Barcelona (setembro/2004) e no V Fórum Social Mundial de Porto Alegre (janeiro/2005):

O Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos (CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE, 2007, p. 19).

Ainda de acordo com o documento supracitado, o direito à cidade amplia o enfoque sobre a melhora da qualidade de vida das pessoas que era centrado na moradia e no bairro e passa a ser na qualidade de vida à escala da cidade de seu entorno, sendo necessário enfatizar uma nova maneira de “promoção, respeito, defesa e realização dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais garantidos nos instrumentos regionais e internacionais de direitos humanos” (CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE, 2007).

Conforme a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2007), o direito à cidade é caracterizado como a liberdade de todas as pessoas usufruírem a cidade, sem distinções. Dessa forma, esse direito se refere também ao direito ao trabalho em condições equitativas, de acesso à seguridade social e à saúde pública, de alimentação, vestuário e moradia adequados, acesso à água potável, à energia elétrica, transporte e outros serviços sociais, à educação pública de qualidade, direito à cultura e à informação, à participação política e ao acesso à justiça, segurança pública, convivência pacífica, entre outros, incluindo também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural e o respeito aos imigrantes (CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE, 2007).

O documento expõe princípios e fundamentos estratégicos do direito à cidade que incluem: exercício pleno da cidadania e gestão democrática; função social da

cidade e da propriedade urbana; igualdade; proteção especial de grupos e pessoas em situação de vulnerabilidade; compromisso social do setor privado e impulso à economia solidária e a políticas impositivas e progressivas. Para além disso, compreende-se que todo cidadão possui o direito de participar dos processos de construção e avaliação do direito à cidade, sendo dever do Estado garantir condições para essa participação para que a avaliação seja possível, promovendo capacitações no que se refere aos direitos humanos aos agentes públicos que estejam ligados à efetivação do direito à cidade (CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE, 2007 p.4).

Com os déficits no que se refere à legislação ou à fiscalização, tem-se que muitas vezes pode reforçar essas divisões dentro do espaço urbano. Uma cidade, quando mal planejada, se torna uma cidade excludente e pode privar determinada parcela de moradores de terem acesso ao espaço que também é seu por direito. A cidade é um espaço coletivo, e todos, independentemente da renda, raça, cor ou etnia, têm o direito de usufruir esse espaço de maneira mais justa. Dessa forma, reforçamos a importância de compreendermos o direito à cidade enquanto um direito básico de todos os habitantes presentes nela.

Lefebvre (2008), quanto a uma primeira definição sobre o direito à cidade, propõe que seja uma projeção da sociedade sobre um local, isto é, não apenas sobre o lugar sensível, mas também sobre o plano específico, percebido e concebido pelo pensamento, que determina a cidade e o espaço urbano. Para ele, as cidades não passam de unidades de consumo ligadas às grandes unidades de produção, sendo ela uma obra de arte, onde o espaço é organizado, instituído, modelado, apropriado por determinados grupos, de acordo com suas exigências, ética, estética e ideologia (LEFEBVRE, 2008).

O direito à cidade pode ser considerado o acesso democrático e igualitário à infraestrutura, equipamentos, serviços públicos e moradia digna, que apresenta uma similaridade com o direito à moradia, pois se concretiza quando o cidadão tem acesso também a outros bens e serviços, tendo acesso à cidade como um todo, incluindo o direito de participar nas decisões de construção da cidade (PAGANI; ALVES; CORDEIRO, 2008).

De acordo com Amanajás e Klug (2018), o direito à cidade é um direito coletivo e indivisível, do qual são titulares todos os habitantes da cidade. É o direito de habitar,

usar e participar da produção de cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis. Para a interpretação desse direito, deve-se ter em mente a garantia e a promoção dos direitos humanos, compreendendo os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais reconhecidos internacionalmente.

Para Harvey (2008), o direito à cidade não se refere apenas às contribuições sobre a vida urbana. Para o autor, o direito à cidade pode ser definido com a possibilidade de transformação nas cidades onde a população participa do processo de modificação e constrói conforme seus interesses e necessidades, sendo um direito coletivo antes de individual, uma vez que todo processo de transformação só pode ocorrer se for de maneira coletiva.

Dessa forma, compreende-se que o direito à cidade está ligado ao planejamento urbano, uma vez que, para ter esse direito garantido, é necessária a participação no processo de construção e formulação dos espaços urbanos.

## 1.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO À CIDADE

As políticas públicas visam aos direitos sociais individuais e/ou coletivos e são formuladas por diversos agentes. Com isso, surge um importante instrumento no que se refere à garantia e efetividade de direitos, incluindo o direito à cidade. Dessa forma, neste tópico tratar-se-á do conceito de políticas públicas e de sua importância para o desenvolvimento social e econômico da sociedade.

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

Para Sposati (2002), as políticas sociais são modalidades das políticas públicas que se caracterizam por abranger os direitos sociais previstos constitucionalmente e que devem ser atendidos pelo Estado e pela sociedade. A autora define como um conjunto de provisões de necessidades sociais do cidadão que são incluídas como de responsabilidade social e pública. Além disso, as políticas públicas e sociais, após desenhadas e formuladas, acabam se tornando planos,

programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (SCHEFFER, 2017)

As políticas públicas são atividades sociais e se concretizam por intermédio de ações sociais caracterizadas por um mínimo de padronização e institucionalização. Os agentes sociais ou atores dessas políticas, que são todas as pessoas, grupos ou instituições que, direta ou indiretamente participam da formulação, implementação e dos resultados de uma política, pautam suas ações por orientações em objetivos implícitos ou explícitos nos mais diversos interesses ou áreas (DI GIOVANNI, 2009).

Castro (2012) adota um entendimento de política social como sendo composta por um conjunto de programas e ações do Estado que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação de elementos do mercado. Dessa forma, as políticas públicas, de acordo com o autor, são norteadas por dois objetivos, a saber: a proteção social e a promoção social a fim de dar respostas aos direitos sociais e a outras situações não incluídas nos direitos. Essas situações não incluídas nos direitos dizem respeito às contingências, necessidades e riscos que afetam vários dos componentes das condições de vida da população, inclusive os relacionados à pobreza e à desigualdade.

Para Ham e Hill (2018), a política pública é composta por uma série de etapas inseridas em processos político-administrativos, com determinadas fases distintas, como identificação de problemas, definição da agenda para deliberação, formulação de propostas, legitimação, implementação e avaliação. A definição da agenda é um dos estágios iniciais do processo, no qual se traduz um problema em sua proposta política. As etapas seguintes estão particularmente ligadas a essa formulação de ideias políticas.

Como já visto, as políticas públicas são um fator fundamental no desenvolvimento tanto econômico quanto social, sendo um importante elemento na ampliação da justiça e da coesão social. As políticas surgem como forma de contribuir para a garantia de direitos das mais diversas áreas, incluindo o direito à cidade. Dessa forma, compreende-se que o Estado, enquanto permeador dessas políticas, tem um importante papel no que se refere à garantia de acesso ao direito à cidade.

Para Souza (2006), do ponto de vista teórico conceitual, a política pública e a política social são campos multidisciplinares e devem ser discutidas a partir de sua

natureza e seu processo. Existe um ponto central convergente entre as interpretações conceituais sobre políticas públicas, pois mesmo as minimalistas voltam-se para onde os embates em torno de interesses, preferências e ideais se desenvolvem, no caso, os governos.

As regras institucionais acabam afetando diretamente no processo de formulação e implementação das políticas públicas sociais, pois os agentes que possuem interesses irão pressionar as arenas decisórias em função dos seus próprios interesses (SCHEFFER, 2017).

De acordo com Kerstenetzky (2012), as primeiras iniciativas de proteção social nos países latino-americanos, voltados aos servidores do Estado, civis e militares, ocorreram nas últimas décadas do séc. XIX. Apenas na primeira metade do século XX elas são estendidas aos empregados da indústria e do comércio, focando em seguros coletivos que buscavam a manutenção da renda desses trabalhadores. Dessa forma, o estado de bem-estar ocorre de forma lenta nesses países, focando na legislação do trabalho e na seguridade social ainda por muitas décadas, resultando em uma escassa cobertura populacional e diminutos efeitos sobre a equidade.

Em vários países em desenvolvimento há a tentativa de implementar políticas públicas de caráter participativo visando à inserção de grupos sociais ou de interesses na formulação e acompanhamento destas, principalmente nas políticas sociais. No Brasil, temos como exemplo os diversos conselhos comunitários voltados para as políticas sociais, assim como o Orçamento Participativo (SOUZA, 2006).

Para Palotti (2009), a descentralização de políticas públicas, em particular da área social, teve de esperar a década de 1990 no Brasil. A constituição previu competências concorrentes para a maioria das políticas sociais relevantes, o que ocasionou a necessidade de definição posterior das atribuições de cada ente federado para cada política em específico. A espera até a década de 1990 ocorreu mais pela confirmação da hipótese clássica de que as federações fragmentam demasiadamente o poder político e favorecem a oposição dos governos locais do que pela razão de que os ministérios da área social eram instáveis e incapazes de criar mecanismos institucionais de coordenação que proporcionam a descentralização, a qual dependeu da reestruturação da capacidade coordenativa do Governo Federal.

Com a Constituição Federal de 1988 foi assegurada uma série de novos direitos sociais aos brasileiros que, quando garantidos, estariam mais próximos das

realizações de bem-estar social do regime social-democrata, em direção alternativa à do universalismo básico e à do bem-estar corporativo dos períodos anteriores, envolvendo a universalização da previdência, a assistência social, a universalização da educação fundamental e média e da saúde em todos os níveis, a designação do salário mínimo como o valor piso para os benefícios constitucionais, a descentralização das políticas sociais com garantia de repasse e de capacidade arrecadatória própria para os níveis subnacionais, a introdução do critério per capita para o repasse de recursos, a participação e o controle social (KERSTENETZKY, 2012).

No campo das políticas públicas, a Constituição Federal acabou abrindo novas portas de atuação, consolidando direitos e prevendo a participação cidadã no processo de formulação, implementação e avaliação dessas políticas. Observamos que a Carta Magna foi um grande marco e avanço no que se refere às políticas, mas que se faz necessário reconhecer que é um processo de constante construção e aprimoramento.

No que se refere às políticas públicas, o processo de definição destas acaba muitas vezes refletindo os conflitos de interesses presentes na sociedade. As formas de organização, o poder de pressão e a articulação dos diferentes grupos sociais no processo de estabelecimento e reivindicação das demandas são fatores fundamentais na conquista de novos e mais amplos direitos sociais incorporados ao exercício da cidadania.

O debate sobre política social une-se a diversas interpretações analíticas da lógica e evolução do Welfare State, porque a política social é uma ferramenta primordial utilizada pelo Estado para gerar bem-estar social. Nesse sentido, todo o circuito de elaboração e implementação das políticas públicas é produto das tensões políticas, sociais e econômicas latentes na sociedade. Essas políticas podem ser um importante elemento para ampliação da igualdade e solidariedade social, como princípio e pilar da estruturação da sociedade, instigando alterações institucionais estatais de grande importância no processo de desenvolvimento (CASTRO, 2012).

Pode-se considerar também que as políticas sociais estão em um constante processo de construção e transformação pelo fato de elas se adaptarem às diferentes realidades de diversos grupos sociais, necessitando, assim, de grande atenção por parte da própria sociedade e da esfera estatal.

Di Giovanni (2009) destaca que as políticas sociais têm o papel estratégico de alavancadoras do desenvolvimento nacional devido aos seus resultados na ampliação da justiça e da coesão social, crescimento e distribuição de renda, evidenciando que essas políticas são indispensáveis e estratégicas para enfrentar situações conjunturais adversas, criando os alicerces da construção de uma nação econômica e socialmente mais forte. As mudanças ocorridas produziram uma nova concepção das sociedades sobre o Estado (verdadeiramente democrático), este não sendo visto mais apenas como aquele que inclui mecanismos clássicos de representação, mas também aquele que revela uma forte capacidade de resposta às demandas da sociedade.

A política social, de acordo com Castro (2012), se faz presente mediante complexos esquemas de distribuição de renda, produção e provisão de bens e serviços, distribuição de ativos patrimoniais, aplicando significativas parcelas do Produto Interno Bruto (PIB) na regulação de alguns setores do mercado, além de empregar uma grande parcela da força de trabalho brasileira. No seu desenvolvimento, essas políticas acabam afetando a situação social dos indivíduos, famílias e grupos sociais, induzindo melhorias na qualidade de vida da população e também alterando a economia e a autonomia de um país, o meio ambiente e a democracia, tornando-se um elemento fundamental para o processo de desenvolvimento nacional.

De acordo com Scheffer (2017), considerando o caráter público, toda política diz respeito a toda a população que, de acordo ou não, está afetada ou não, sujeita às suas consequências. Portanto, uma de suas características centrais é o fato de que as decisões e ações são revestidas do poder e da autoridade soberana do poder público. Esse 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.

Assim, entende-se o campo das políticas públicas como um campo de inúmeros embates, onde ocorre uma relação de forças entre as diferentes partes e seus interesses. Nesse jogo de interesses, os atores ali presentes buscam de certa forma influenciar a decisão governamental em favor de seus próprios interesses, sendo necessário ter com clareza o papel do Estado nesse processo.

### 1.3 O ESTADO COMO MEDIADOR ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO À CIDADE

As políticas públicas são formuladas em um ambiente complexo e conflituoso, com a atuação de diversos atores de diferentes segmentos, cada um em busca de sanar seus próprios interesses. Dessa forma, a configuração das políticas públicas está vinculada ao poder de decisão desses atores, porém é o Estado enquanto instituição com recursos legais, administrativos e coercitivos o responsável por moldar a decisão dos envolvidos no formato de política pública. Além disso, na estrutura governamental são repercutidos diferentes determinantes sobre as relações entre Estado, política, economia e sociedade, variando de acordo com cada contexto econômico e político, o que reflete nas políticas públicas.

A ação do Estado sofre a influência dos elementos que fazem parte do processo de desenvolvimento de um país. As políticas sociais, enquanto parte das ações, são um dos fatores de influência no processo de desenvolvimento, tanto as do setor social quanto as da produtividade.

Para Scheffer (2017), a disputa pelo poder e por recursos entre grupos sociais é ponto central da formulação de políticas públicas, sendo mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para determinada direção e privilegiam determinados grupos em detrimento de outros. De maneira geral, essas características apresentam as propriedades derivadas da política pública, considerando os vários atores, mas o foco central é o governo, visto ser esta a instância responsável pela concretização.

De acordo com Offe e Ronge (1984), o Estado não é um instrumento de nenhum grupo específico, mas são suas regras e estrutura que institucionalizam as relações de grupos específicos de uma sociedade capitalista de classes. Dessa forma, de acordo com os autores, o conceito de Estado capitalista refere-se a uma forma institucional do poder público em sua relação com a produção material. Essa forma institucional é caracterizada especialmente por quatro determinações funcionais, a saber: a privatização da produção, a dependência dos impostos, a acumulação como ponto de referência e a legislação democrática.

Ainda de acordo com os autores supracitados, o Estado capitalista consiste em tomar as medidas e criar as condições para que todos os sujeitos jurídicos estejam introduzidos efetivamente nas relações de trabalho e de sua propriedade (em bens ou

força de trabalho). Essa estratégia mais geral não tem por objetivo uma proteção especial a um certo interesse de grupos, mas sim, ao interesse geral em todos os grupos, baseado nas relações de troca capitalista. Seu objetivo é criar e preservar as condições que perpetuem o processo de troca em que todos os valores da sociedade capitalista são reproduzidos. O fato de determinados grupos capitalistas, ou categorias da força de trabalho, serem mais favorecidos que outros acaba sendo um subproduto necessário de uma política voltada para a conservação e a universalização da forma/mercadoria (OFFE; RONGE, 1984).

Debates sobre as políticas públicas implicam responder à questão sobre o espaço que cabe aos governos na definição e implementação de políticas públicas, que acaba sendo um reflexo das pressões dos grupos de interesses presentes na sociedade. No processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estado complexos (como os constituídos no mundo moderno) estão mais próximos da perspectiva teórica de uma autonomia relativa do Estado, proporcionando um espaço próprio de atuação. Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades que criam condições para a implementação de objetivos de políticas públicas. A margem dessa autonomia e o desenvolvimento dessas capacidades pode variar de acordo com diversos fatores e momentos históricos de cada país (SOUZA, 2006).

De acordo com a autora supracitada, os governos democráticos apresentam seus propósitos na formulação de políticas públicas por meio de programas e ações que irão determinar os resultados ou as mudanças. Dessa forma, para a autora, existe uma certa autonomia do Estado, pois no processo de definição das políticas públicas, sociedade e Estados acabam fazendo com que este tenha um espaço próprio de atuação. Essa autonomia estatal gera determinadas capacidades que darão condições para a implementação de objetivos de políticas públicas. Porém, faz-se necessário considerar que os campos de atuação dos governos são influenciados pelo contexto histórico.

No fim da década de 1980, ocorreu a alteração do perfil dos governos locais após a recuperação das bases do Estado federativo no Brasil, ocasionado principalmente pela 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 (SCHEFFER, 2017).

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

Para Castro (2012), o Estado brasileiro atualmente desenvolve um conjunto diversificado de políticas públicas e, em busca de atingir a proteção social, agrupam-se políticas sociais vinculadas à seguridade social, políticas destinadas a reduzir e mitigar as contingências, necessidades e riscos a que qualquer indivíduo está exposto em uma sociedade de mercado, como o de não poder prover seu sustento da família por meio do trabalho, por vários motivos, englobando os diferentes programas e ações da previdência social, saúde, assistência social e seguro-desemprego.

Ao se observar a trajetória de gastos das áreas de saneamento e de habitação e urbanismo, verifica-se que até 2005 houve redução dos recursos aplicados. Desde 2005 até 2010, observa-se uma grande recuperação no gasto da área, que sobe de 1,1% do PIB, em 2005, para 1,8%, em 2010 (CASTRO, 2012). Grande parte das experiências dos países bem sucedidos no estabelecimento nacional contou com a consolidação e permanência no longo prazo de forte ação do Estado, estando conectada ao processo de ampliação e melhoria de benefícios envolvidos nos diferentes elementos das políticas sociais.

Dessa forma, o Estado tem grande influência sobre o planejamento urbano e a garantia ao direito à cidade, uma vez que é a partir das decisões e diretrizes tomadas nessa esfera que permear-se-á o desenvolvimento e o planejamento urbano brasileiro.

## **CAPÍTULO 2**

### **O DIREITO À CIDADE E A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL**

No presente capítulo, abordou-se algumas formas pelas quais o ordenamento jurídico brasileiro contempla o território urbano. Buscamos compreender sobre o processo de formação das cidades brasileiras, as maneiras pelas quais a cidade é mencionada na legislação pátria, desde a Constituição Federal de 1988 até recentemente, com a publicação do Estatuto da Cidade, compreendendo também o papel da legislação municipal nesse contexto.

O conhecimento do aparato legal relacionado ao planejamento urbano se faz necessário para melhor compreensão da política urbana no país, visto que esta faz parte de um processo histórico e pode ser considerada um dos principais pontos no que se relaciona ao direito à cidade. Dessa forma, buscamos compreender o Programa Minha Casa Minha Vida e seu aparato legal.

#### **2.1 O processo de urbanização no Brasil**

No decorrer da História, as necessidades sociais se desenvolveram em diferentes campos, sendo conduzidas conforme os processos decisórios da formação das cidades. Com isso, as cidades evoluíram, se adaptando de acordo com a forma com as mudanças do próprio Estado e da sociedade.

Para Monte-Mór (2006), no Brasil, o processo histórico de urbanização está ligado aos mais diversos interesses, ocorrendo a partir da década de 1930, o que acabou sendo mais intenso na segunda parte do século XX, quando a industrialização dinamizou a economia, atraindo grandes empresas para o país. Na época, já havia estudos relacionados ao crescimento territorial urbano os quais se detinham apenas a análises materiais, não dando atenção aos vínculos que as cidades estabeleciam com os processos sociais urbanos que as originaram ou que ampliaram o seu desenvolvimento (ABREU, 2002).

Para Fernandes (1998), as décadas de 1960 e 1970 foram um dos pontos mais altos no que se refere ao desenvolvimento urbano, atingindo nesse período um alto índice populacional urbano. Com o rápido crescimento, as cidades foram se estabelecendo de forma desordenada, a formação socioespacial do espaço urbano

foi constituída pelo aumento de pessoas em desigualdade com as que ali já se estabeleciam, oriundas do êxodo rural intenso. O pensamento vivido na época, de caráter individual e patrimonialista, acabou gerando esse desequilíbrio social, no qual foi possível constatar que aproximadamente 80% da população brasileira vivia em aglomerados urbanos.

Foi pelo êxodo rural que a população rural, em busca de melhores condições de vida e sobrevivência, acabou se mudando para as grandes cidades. A população, até então rural, se locomovia para os centros urbanos, se submetendo a condições de moradia, trabalho, saneamento e saúde precários. De acordo com o Censo de 2010 do IBGE, a densidade demográfica urbana do ano de 1960 era de 32.004.817 milhões de habitantes, passando para 160.925.792 milhões no ano de 2010 (IBGE, 2010).

Uma das características que marcou o período entre as décadas de 1970 e 1980 no Brasil foi o aumento dos debates relacionados à descentralização das políticas públicas, instigados pela forte centralização decisória do regime militar. Acreditava-se que a descentralização produziria eficiência, participação, transparência e *accountability* enquanto característica da gestão pública e que a descentralização e a democratização andariam juntas, enquanto o autoritarismo e centralização eram considerados características do período militar. (ARRETCHE, 2002)

Com esse rápido aumento do número populacional das cidades, essa população evidenciou um conflito oriundo das pré-determinações de ordem conceitual em relação ao direito urbanístico exercido no Brasil. Até esse período, o direito de propriedade era possuidor de tratamento diferenciado, incompatível com as reais intenções urbanísticas. Havia mecanismos legais de intervenção estatal na propriedade em favor do desenvolvimento urbano, porém, devido ao caráter individualista, se tornou muitas vezes ineficaz, pois em algumas ocasiões não se permitiu o uso em favor da ordem coletiva urbana (FERNANDES, 2014).

Conforme Monte-Mór (2006), em relação ao histórico do urbanismo no Brasil, as cidades se formaram a partir de diversas circunstâncias:

O tecido urbano, no Brasil, teve sua origem na política territorial ao mesmo tempo concentradora e integradora dos governos militares, em sequência à centralização e expansionismo do período Vargas e às ações de

interiorização do desenvolvimento do período juscelinista. O velho binômio: Energia e Transporte transformou-se, nos anos setenta, em investimentos em infraestrutura (rodovias, hidrelétricas), comunicações, serviços financeiros, entre outros. Os capitais internacionais que demandaram o Brasil associaram-se à construção civil, ao latifúndio subsidiado e à agroempresa, que constituíam alguns dos acordos das elites econômicas nacionais e regionais para apoio ao militarismo (inter) nacional. Através do tecido urbano, estenderam-se o (aparato do) Estado, a legislação (trabalhista e previdenciária), redes de comunicações e serviços urbanos e sociais (produção e consumo), potencialmente por todo o País, dos centros dinâmicos às fronteiras de recursos naturais (MONTE-MÓR, 2006, s/p).

Ainda de acordo com o autor supracitado, a partir da década de 1970 o processo de urbanização nacional se desenvolveu, atingindo os demais aglomerados urbanos, baseado no que já havia nos grandes centros industriais, levando para o interior as características de um processo de modernização que já havia ganhado uma dinâmica mais complexa em grandes cidades como São Paulo.

É importante destacar que, todos os estudos desenvolvidos ligados ao território urbano durante o século XIX consideravam as cidades estruturadas de acordo com o modelo clássico de economia colonial, o que acabou deixando de lado fatores importantes, entre eles, a existência das áreas periféricas consideradas como ilegais, que cresciam para além da cidade legal e eram totalmente diferentes do modelo clássico. Observa-se ainda que nos últimos 50 anos, as cidades brasileiras se desenvolveram em desconformidade com o padrão ideal de crescimento ordenado, de concentração demográfica urbana e uso adequado de ocupação do solo. (OSÓRIO, 2002).

É possível observar no decorrer da história constitucional do país que ao fim do período militar (1964-1985), conseqüentemente se busca na redemocratização uma saída para as adequações culturais e políticas necessárias. No contexto brasileiro, foi na década de 1980 que ocorreu um boom no movimento reivindicador dos interesses relacionados ao urbano, coincidindo com o processo de construção da atual Carta Federativa, a Constituição Federal de 1988, principalmente nos artigos 182 e 183. Com base nesse marco regulatório, a presente pesquisa atribui-se ao período referente ao pós-Constituição Federal.

## 2.2 LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E A RELAÇÃO COM O DIREITO À CIDADE

A partir da década de 1970, contíguo ao processo de redemocratização pós-período militar, viu-se a emergência de diversas organizações da sociedade civil (associação de moradores, movimentos que lutavam por infraestrutura, movimentos sociais urbanos, entre outros). Nesse novo contexto político, havia importantes estruturas de mobilização que incentivaram a produção de engajamento, ações coletivas e movimentos sociais, surgindo nesse período o Movimento Nacional de Reforma Urbana (NMRU), que mais tarde se tornou o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), unindo novas organizações e articulações regionais em busca da promoção de campanhas pela reforma urbana e pelo direito à cidade. O fórum foi um dos movimentos que tiveram grande importância e influência no que se refere à inserção da política urbana inserida na Constituição Federal de 1988.

O planejamento urbano no Brasil, no que se refere ao aparato legal, é tratado a partir da Constituição Federal de 1988, que trouxe um viés constitucional ao direito à cidade, como moradia, participação social no planejamento, entre outros pontos que serão apresentados no decorrer do capítulo.

Vale destacar que, como ensina Alfonsin (2011), até esse momento não havia expressamente o termo “direito à cidade” na CF/88, o qual viria a existir expressamente no Estatuto da Cidade, em 2001, concluindo que por meio da interpretação à luz do texto constitucional, foi possível entender a existência desse direito a partir do artigo 182 da Constituição.

No Capítulo II da Política Urbana na CF de 1988, o artigo 182 dispõe que:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme as diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou

edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (BRASIL, 1988).

O artigo 183 dispõe que:

Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (BRASIL, 1988).

O modelo de repartição de competências adotado pela CF, segundo o qual a edição de norma geral compete à União, cabendo ao município editar leis complementares das diretrizes adotadas. Temos também que a edição de legislação urbanística no que se refere ao estabelecimento de normas gerais será de competência da União. Ao limitar o poder público municipal às diretrizes federais, evitou-se a utilização de medidas ímpares quando não descabidas de uma ou outra cidade. Dessa forma, o dispositivo constitucional consegue se adequar à proporcionalidade.

Apesar de esses dois artigos estarem instituídos, na CF a efetivação desses instrumentos só foi concretizada 11 anos depois, com a aprovação da lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, que implementou diretrizes e instrumentos urbanísticos para o cumprimento da função social da cidade, direito à cidade e a gestão democrática, o que significou avanços legais para a regulamentação do direito à cidade. Esse estatuto “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Lei n.10.257/2001)

O art. 2º do estatuto estabelece como objetivo da política urbana “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, mediante algumas diretrizes, sendo algumas dessas:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; VI - ordenação e controle do uso do solo (BRASIL, 2001).

O direito à cidade está intrinsecamente ligado ao acesso aos direitos básicos que devem ser garantidos a todos os cidadãos presentes nesses espaços, sintetizando assim um amplo rol de direitos. Portanto, é direito do cidadão usar e participar do processo de produção das cidades, de forma justa, inclusiva, democrática e sustentável. A compreensão do direito à cidade deve estar ligada à garantia dos direitos humanos, no que se refere também aos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais reconhecidos. O Estatuto das Cidades representou um avanço na construção de territórios mais justos e participativos, responsabilizou o Estado pela promoção de habitação de interesse social e introduziu a sociedade civil e o poder público no debate conjunto para a decisão e direção do planejamento das cidades.

De acordo com Arregui, Koga e Diniz (2018), salientamos que não é por falta de planos e leis que as cidades brasileiras passam por problemas, pois a legislação exige a elaboração de planos nos diversos aspectos que afetam o meio urbano. Maricato (2008) argumenta que o Brasil tem planos e leis suficientes para resolver seus problemas urbanos. Para a autora, está tudo definido na Lei de Zoneamento, da década de 1950, na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, criado em 2001 para organizar o aparato jurídico referente ao espaço urbano. O que ocorre é que muito do que está posto nesses planos e leis é ignorado pelos gestores e urbanistas.

Após o Estatuto das Cidades de 2001, em 2003 foi criado o Ministério das Cidades, focado na formulação e implementação da política urbana. O ministério baseava suas ações na promoção de políticas públicas de desenvolvimento básico ambiental com ênfase na participação popular por meio de conselhos, conferências e com o plano diretor. O órgão também instituiu que as cidades com mais de 20 mil habitantes teriam que elaborar planos diretores com plano de mobilidade urbana, plano de saneamento básico, plano de habitação de interesse social e planejamento urbano e territorial.

De acordo com Rolnik (2009), a criação do ministério gerou a possibilidade de avançar na democratização da gestão urbana, tornando-a um dos pilares institucionais de sua agenda, o que acabou ampliando espaços de democracia participativa, até então experimentados sobretudo no âmbito local. Entretanto, no ano de 2019, ocorreu uma série de mudanças relacionadas aos conselhos e ministérios. Assim, em 1º de janeiro de 2019, o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional foram fundidos e transformados em Ministério do Desenvolvimento Regional.

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) teve seu início no ano de 2003, pautada na ação democrática, descentralizada e com participação popular, visando à coordenação e à integração dos investimentos e ações, que acabou desencadeando o processo de conferências municipais, resultando com a primeira Conferência Nacional, em outubro de 2003, que elegeu o Conselho das Cidades e estabeleceu os princípios e diretrizes da PNDU.

Para Maricato (2008), no contexto em que os direitos não são universais e a cidadania é restrita a poucos, entre a lei e a sua aplicação há um abismo que é mediado pelas relações de poder na sociedade. O fato de que a aplicação da lei depende de quem a ela se refere é um fato conhecido popularmente no Brasil. Essa flexibilidade sofre influência do “jeitinho brasileiro”, que contribui para adaptar uma legislação positivista, sempre buscando modelos estrangeiros a uma sociedade onde o exercício do poder se adapta às circunstâncias. O que antes justifica um Estado forte, pode justificar seu contrário. É profundo o distanciamento entre a retórica e o real.

Mesmo com os inúmeros avanços no que se refere ao Estatuto da Cidade, Ministério da Cidade, conferências, conselhos, entre outros, podemos observar nas cidades brasileiras a exclusão socioterritorial e a falta de acesso às cidades de forma

equânime, sendo de fundamental importância a ampliação de estratégias que proporcionem à sociedade civil condições de participação ativa em decisões relacionadas ao espaço urbano das cidades, uma vez que este é de todos e para todos.

### 2.2.1 Legislações municipais e a relação com o direito à cidade

Em relação aos instrumentos relacionados às leis urbanísticas, foram deixadas diretrizes e ações específicas a serem desenvolvidas e fiscalizadas pelos municípios brasileiros. Esses instrumentos foram desenvolvidos para que, em âmbito municipal, possa ocorrer a efetivação dos direitos individuais referentes aos cidadãos que desse espaço fazem parte.

No capítulo II do Estatuto das Cidades, entre os instrumentos estabelecidos para o cumprimento da lei, está o plano diretor municipal. O Cap. III do mesmo estatuto trata especificamente do plano diretor e estabelece:

Art. 39 a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento de atividades econômicas. (BRASIL, 2001).

De acordo com o art. 40,

o plano diretor, aprovado por lei municipal, é instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, [é] parte integrante do processo de planejamento municipal”, “deverá englobar o território do Município como um todo; a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos; no processo de elaboração e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas (BRASIL, 2001).

O plano diretor é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, de áreas de especial interesse turístico, em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e incluídas no cadastro

nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. No caso de cidades com mais de 500 mil habitantes, também deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

O plano diretor deve conter: a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização; disposições requeridas pelos artigos 25, 28, 29, 32 e 35 dessa lei, além de sistema de acompanhamento e controle.

Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrências de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre e entre outros.

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo; I - demarcação do novo perímetro urbano; II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público. § 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando

houver. §2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo. § 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições (BRASIL, 2001).

Para Meirelles (2003, p. 85) o plano diretor, ou plano de desenvolvimento integrado, consiste no “complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local”.

O plano diretor é um instrumento pelo qual os municípios definirão os objetivos a serem atingidos na cidade, estabelecendo o zoneamento, as exigências quanto às definições e matérias fundamentalmente pertinentes ao uso e ocupação do solo. Ele apresenta um aspecto multifuncional, buscando o desenvolvimento econômico, social, administrativo, bem como o desenvolvimento físico territorial.

Em relação aos espaços urbanos municipais, há importantes marcos legais que são fundamentais, como a Lei de Zoneamento e Uso e Ocupação do Solo. O zoneamento tem como finalidade a delimitação geográfica das áreas territoriais, dividindo o solo municipal em razão do uso destinado, cabendo ao município a função de dividir as respectivas zonas. De acordo com Scheffer (2017), a Lei de Zoneamento Uso e Ocupação do Solo ordena a ocupação do solo, separando usos, níveis de circulação, tipologias de edifícios, padrões de ocupação, entre outros, tendo como objetivo a garantia da função social da propriedade ao determinar o uso voltado à população de baixa renda, garantindo para a política habitacional terrenos favoráveis na produção de habitações de interesse social. A Lei de Zoneamento Uso e Ocupação do Solo, contribui 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.

De acordo com Villaça (1995), o planejamento urbano no Brasil tem dois componentes fundamentais que são independentes um do outro. O zoneamento e o Plano Diretor. Para o autor, o abismo que separa o Plano Diretor e sua prática é imenso, a ponto de qualquer pessoa interessada na questão permanecer indiferente a ele. Haverá sempre um abismo que separa o discurso da teoria posta na legislação e nos planos da práxis social.

No processo de planejamento urbano das cidades há inúmeras contradições. Entre a lei e sua aplicação pode existir uma disputa de poder muito grande. Essa disputa acaba evidenciando as desigualdades presentes no espaço urbano. A cada dia mais espaços urbanos segregados, onde há divisões claras entre raça, cor, poder econômico e até mesmo interesse político, onde mesmo os planos diretores e outras leis podem acabar trabalhando de acordo com os interesses de uma pequena parcela da população, evidenciando as contradições geradas.

Esses mesmos interesses políticos e imobiliários acabam tendo influência em diferentes espaços de tomada de decisão dentro das cidades, envolvendo planos diretores, as leis de zoneamento e até mesmo na política habitacional dos municípios. A política habitacional pode vir a sofrer grande influência, pois muitos dos terrenos onde são construídos conjuntos habitacionais e novos bairros são desse mesmo grupo de pessoas, que acaba influenciando no processo de construção e na tomada de decisão.

### 2.3 A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

Para contextualizar a política habitacional no Brasil, enquanto recorte temporal, utiliza-se a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), visto que ela está ligada às mudanças no padrão de condução das políticas públicas.

A fim de caracterização do contexto, buscamos resgatar particularidades no decorrer do desenvolvimento da política habitacional brasileira a fim de compreender essa política. Buscamos também a compreensão dos diferentes contextos e reflexos que as ações no decorrer da História podem ter influenciado o contexto atual.

A política habitacional configura um dos componentes do espaço, e automaticamente reflete um sistema de valores e comportamentos em que os programas habitacionais são instrumentos de reprodução da sociedade e determinam um espaço histórico relacionado com a configuração espacial urbana (SANTOS, 2008).

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2018), a trajetória da política habitacional brasileira foi marcada por décadas de acúmulo de um passivo, no que se refere à provisão de moradia para a população de baixa renda (até meados da década de 1960), somadas a soluções habitacionais que tiveram ao

longo de seu percurso mudanças que acabaram desviando o atendimento para grupos de renda média.

Em 1988, a Constituição Federal trouxe, no contexto da redemocratização, um princípio básico para a equidade urbana e justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização: o princípio da função social da cidade e da propriedade. Esses princípios são frutos da mobilização da sociedade e de um processo de luta dos movimentos sociais envolvidos com a reforma urbana, passando a fazer parte de um capítulo da carta magna: o da política urbana. O texto institucional também afirmou o papel dos municípios enquanto protagonistas “da política de desenvolvimento e gestão urbanos e elegeu o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, com elaboração compulsória para os municípios com mais de vinte mil habitantes” (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 42).

Para Marguti (2012), a primeira metade da década de 1990 foi marcada pela falta de estratégia nacional para o enfrentamento da questão habitacional, em que os Estados e municípios se empenharam em minimizar a enorme dívida social e urbana e acabaram preenchendo os déficits gerados com ações descentralizadas e fragmentadas. Nesse período, foram postas em prática diversas ações com iniciativas das gestões municipais, como a urbanização de assentamentos precários e a construção de moradias por mutirão e autogestão pela falta de uma política habitacional nacional.

A partir de 1995, durante o governo do então presidente da República Fernando Henrique Cardoso, as intervenções do Estado na política habitacional passam a contar com estratégias delimitadas, sendo criada a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, iniciando a elaboração da política governamental na área da habitação que acarretaria na nova Política Nacional de Habitação (PNH), criada no ano de 2004 e tinha como objetivo “retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população” (BRASIL, 2004) A Política Nacional de Habitação segue princípios e diretrizes que têm como meta a garantia à população, principalmente a de baixa renda, o acesso à habitação digna. Além de considerar fundamental para atingir esses objetivos a integração entre as políticas habitacional e a de desenvolvimento urbano.

A política de habitação é regida pelos seguintes princípios:

1) direito à moradia[...]; 2) moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais; 3) função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana a fim de possibilitar melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir o acesso à terra urbanizada; 4) questão habitacional como uma política de Estado; 5) MCMC gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade [...]; 6) articulação das ações da habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais (BRASIL, 2004, p. 30).

Para Carmo (2006), a política habitacional também tinha como objetivo a formação de parcerias entre órgãos privados no que se refere ao atendimento das necessidades habitacionais da faixa de mercado; flexibilidade no atendimento, em contrapartida ao modelo rígido do Banco Nacional da Habitação (BNH), que oferecia unidades em grandes conjuntos habitacionais e em localidades periféricas; a descentralização; criação de novas fontes de financiamento; manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do sistema e a sustentação da estabilidade do poder de compra da moeda.

Durante esse período, os programas habitacionais federais, realizados pela Secretaria de Política Urbana (SEPURB), Pró-Moradia e Habitar-Brasil (Habitar-Brasil-BID, a partir de 1999), produziram aproximadamente 450 mil unidades habitacionais (AZEVEDO, 2007). No período de 1995 a 1998, de acordo com a SEPURB, ocorreu a realização de 5.416 obras pelos mesmos programas, beneficiando cerca de 722.524 famílias (SANTOS, 1999).

De acordo com Carmo (2006), o programa Melhor Viver, criado no ano de 2000, foi responsável pela construção de cerca de 110 mil unidades habitacionais, atendendo a parcelas vulneráveis da população nas regiões mais pobres do país. O programa tinha como objetivo a melhoria das condições de saúde e qualidade de vida da população na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos, dando prioridade às famílias chefiadas por mulheres aos domicílios em área de risco, insalubres ou em condições de degradação ambiental.

A partir de 2001, as políticas habitacionais e urbanas ganharam um novo espaço na agenda política brasileira com a criação do Estatuto da Cidade (Lei nº

10.257, de 10 de julho de 2001) e a criação do Ministério das Cidades, que implementaram diretrizes e instrumentos urbanísticos para o cumprimento da função social da cidade, direito à cidade e à gestão democrática, responsabilizando o Estado no que se refere à promoção de habitação de interesse social e introduzindo a sociedade civil e o poder público no debate conjunto do processo de tomada de decisão no planejamento das cidades, reunindo, pela primeira vez, as pastas das políticas setoriais (habitação, saneamento e transporte) em âmbito federal e reconhecendo a relevância da agenda pela reforma urbana. As experiências municipais que ocorreram na década de 1990, como a criação de espaços de participação social e a produção autogerida de moradia, foram incorporadas dentro das ações do ministério, ensejando, entre outras ações, a criação do Conselho Nacional das Cidades (IPEA, 2018).

No ano de 2005, foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), fruto da Proposta Legislativa de Iniciativa Popular (PL) nº. 2.710/1992, de 12 de novembro de 1992, para além do Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social (FNHIS) e um conselho gestor nacional. A PL criada em 1992 é transformada na Lei Ordinária nº. 11.124/2005, de 16 de junho de 2005, a qual passou para nível federal ao tema da moradia, ao prever que as Unidades da Federação e os municípios aderissem ao sistema, devendo eles criar seus fundos e conselhos locais.

Com a crise hipotecária ocorrida nos Estados Unidos em 2008, o setor empresarial propôs ao Ministério da Fazenda um programa habitacional baseado na experiência de países como México e Chile, que incluíam o subsídio direto ao comprador. O resultado dessas negociações deu origem ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que foi lançado em março de 2009. O PMCMV é incorporado ao Plano Nacional de Habitação (PlanHAB), lançado em dezembro de 2009, o qual tem como uma de suas diretrizes a redução, no prazo de 15 anos, do déficit habitacional, estimado em 7,9 milhões de domicílios no ano de 2006. Nesse contexto, o PMCMV tem o objetivo de viabilizar a produção habitacional em larga escala, na perspectiva de zerar o déficit habitacional a longo prazo (IPEA, 2018).

Em relação ao déficit habitacional, em 2012, seu indicador mostrava uma queda de 5.430 milhões de domicílios, o que equivale a 8,5% do total de domicílios particulares permanentes e improvisados. O PMCMV, em 2014, chegou com um total

de 3,75 milhões de moradias contratadas nas duas primeiras fases, e com uma previsão de 3 milhões de habitações para a 3ª fase (IPEA, 2016).

Entre os anos de 1995 e 2018, do total financiado pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), os programas habitacionais foram responsáveis pela aplicação de 88% dos recursos, aproximadamente R\$ 134 bilhões: R\$ 73 bilhões no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); R\$ 134 bilhões no governo do então presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e R\$ 430 bilhões nos governos Dilma/Temer (2011-2018). Desse total, cerca de 52% foram realizados pelo Programa Carta de Crédito Individual e 36% pelo Apoio à Produção (CUBERO; MENDONÇA, 2020).

A moradia, enquanto direito social definido constitucionalmente, é um grande marco no processo de conquista dos movimentos sociais. Entre os anos de 2003 e 2009, no setor da habitação e das políticas urbanas, é possível identificar que esses movimentos passam por um processo de organização institucional e por avanço nos marcos regulatórios dessas políticas. Foram grandes avanços e conquistas, mas que evidenciaram em seu processo histórico os mais diversos interesses que por elas passaram.

### 2.3.1 Programa Minha Casa Minha Vida - produção habitacional e espacial

Após a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (2001), ocorreram avanços de ordem jurídica institucional. Novos elementos são somados ao contexto urbano brasileiro, tornando-o cada vez mais amplo. Um dos mais notáveis elementos que influenciaram a questão urbana brasileira foi a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009, parte de uma política nacional de estímulo à construção de habitações populares em larga escala, dando início a uma nova fase de intervenções governamentais no meio urbano.

Um dos motivos para a criação do Programa Minha Casa Minha Vida foi a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) n. 33<sup>2</sup>, por meio do diagnóstico:

déficit habitacional se concentra no segmento populacional de baixa renda em razão da dificuldade dessa população em acessar

---

<sup>2</sup> EMI nº 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades, de 24 de março de 2009.

financiamento e outros mecanismos de aquisição de moradia que demandem comprovação, regularidade e suficiência de renda (BRASIL, 2020).

De acordo com Scheffer e Kauchakje (2019), outro fator importante para a implementação do programa foi a insatisfação do setor empresarial brasileiro, como um agente social interessado em participar ativamente da formulação dos programas habitacionais, visto que o foco para os grupos de baixa renda vinha ocorrendo via setor público. Nesse período, devido à crise econômica internacional, o setor da construção civil buscava o mercado de capitais para financiar a produção, e por isso pressionava o governo para auxiliar as empresas, que foi um dos pontos de desagrado.

Dessa forma, ainda de acordo com o Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida, feito pelo Ministério da Economia (BRASIL, 2020), o PMCMV buscou enfrentar o déficit por meio de diversas estratégias, entre elas: aprimorar a oferta inadequada de crédito governamental por meio do uso de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do FGTS; reduzir o preço elevado dos imóveis; melhorar a disponibilidade de moradia para níveis de renda estabelecidos através da produção habitacional; atenuar substancialmente o problema de risco moral (redução da insegurança jurídica quanto ao valor das prestações) e aliviar o custo financeiro das construtoras (BRASIL, 2020).

Lançado no ano de 2009 pelo Ministério da Casa Civil, o programa habitacional “Minha Casa Minha Vida” previa recursos financeiros para financiamento de um milhão de unidades habitacionais por crédito pessoal disponibilizado pela Caixa Econômica Federal. A implantação do programa, de acordo com Aragão (2010), surpreendeu o Conselho Nacional das Cidades, pois estava desalinhado com os preceitos do Sistema Nacional de Habitação.

Em documento da Caixa Econômica Federal, fica claro que o contexto econômico foi um ponto de grande importância para a elaboração 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” (BRASIL, 2012, p.10) Assim, o programa foi apresentado como uma das principais ações governamentais em resposta à crise econômica internacional de 2008 que assolou o país, proporcionando

a criação de empregos e investimentos no setor de construção civil, objetivando atender à demanda habitacional (SOARES *et al.*, 2013; CARDOSO; ARAGÃO, 2013; CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

Vale ressaltar que o programa foi econômico e mobilizou diversos setores, desde a indústria extrativista e produtora de materiais da construção civil até a indústria de móveis e eletrodomésticos que é acionada quando os moradores recebem a chave (AMORE, 2015).

O desenho do PMCMV foi formulado pelo Governo Federal por meio dos Ministérios da Casa Civil e da Fazenda, em diálogo com o setor da construção civil e imobiliário (AMORE, 2015; CARDOSO; MELLO; JAENISCH, 2015). Foi lançado através da Medida Provisória 459, em março de 2009, e as primeiras operações do programa foram responsabilidade desses ministérios, e não do Ministério das Cidades, por meio de sua Secretaria de Habitação. 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).

A Medida Provisória do Programa Minha Casa Minha Vida foi transformada na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e, posteriormente, foi alterada pela Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011, definindo algumas modificações para a segunda fase do programa ocorridas entre 2011 e 2014, acompanhando as ações do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC 2).

Em relação às metas do programa, a fase 1 compreende 1 milhão de unidades habitacionais entre os meses de abril de 2009 e junho de 2011; já para a fase 2, a meta era a entrega de 2 milhões de unidades habitacionais entre junho de 2011 e dezembro de 2014. A terceira fase, em 2016, fixou a meta de 2 milhões de unidades habitacionais até o fim de 2018. Ao longo de 2019, o governo anunciou metas de 400 mil unidades em 2019 e de 500 mil em 2020. Como resultados, até setembro de 2020, foram contratadas mais de 6,1 milhões de unidades habitacionais e mais de 5,1 milhões entregues, segundo o portal SisHab. O PMCMV levou à contratação de pouco mais de 5,5 milhões de unidades no valor de R\$ 463,7 bilhões (BRASIL, 2020).

O Programa teve duração até janeiro de 2021, quando entrou em vigência a Lei nº 14.118, 12 de janeiro de 2021, a qual institui o Programa Casa Verde Amarela, que tem como um dos seus objetivos reformular e ampliar o PMCMV.

Dessa forma, no Quadro 4 a seguir observamos a linha do tempo em relação às legislações do PMCMV.

Nomenclatura\Data	Tema
Medida Provisória nº 459, de 26 de março de 2009	O PMCMV foi formulado pelos ministérios da Casa Civil e da Fazenda em conjunto com o setor da construção civil e imobiliário. Dessa forma, a Medida Provisória nº 459 dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências;
Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009	Alterou a medida provisória anterior para lei
Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011	Alterou a lei anterior, definindo modificações para a segunda fase do PMCMV, que ocorreu entre os anos de 2011 e 2014, seguindo as ações do Plano de Aceleração de Crescimento (PAC 2).
Portaria nº168, de 12 de abril de 2013	Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos do Fundo de Arrendamento Residencial, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU).
Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021	Institui o programa Casa Verde Amarela em substituição ao programa Minha Casa Minha Vida

QUADRO 4 - Linha do tempo das legislações referentes ao PMCMV

Fonte: BRASIL, 2009; BRASIL, 2011; BRASIL, 2021;

Organização: A autora.

A política urbana, assim como a habitacional, sofre os reflexos dos conflitos de interesses presentes na formulação e implementação dessas políticas. Enquanto direitos sociais, devem ter sua efetividade garantida para todos os cidadãos, independentemente de raça, cor, religião, etnia ou qualquer outro tipo de diversidade. O espaço urbano é coletivo, diverso, complexo e não há uma fórmula específica para ele, pois parte-se da ideia de que deve ser moldado de acordo com os que ali vivem. Entre a criação e a efetividade das leis e políticas, há um longo caminho a ser percorrido, onde se faz necessário olhar a partir de uma lógica coletiva e não somente de determinados segmentos da sociedade.

Em relação à produção espacial do PMCMV, a urbanização acaba refletindo a dinâmica de acumulação e concentração de capital dentro da própria cidade,

reproduzindo a aglomeração ao demandar cada vez mais espaço. A cidade, por sua vez, não é apenas um local de produção e consumo de mercadorias e habitação, mas também um local de grande importância no que se refere à vivência humana em sua dimensão plena. A cidade reflete e condiciona as diversas estratégias por diferentes agentes sociais no processo de criação e apropriação da riqueza, reprodução da força de trabalho e do desenrolar da vida cotidiana como um todo. Dessa forma, diante do aumento da necessidade de locais para o desenvolvimento de atividades produtivas e a construção de áreas habitacionais, o crescimento da área urbanizada ocorre em direção a terras até então utilizadas para fins agropecuários, sendo estas anexadas ao primeiro dito urbano (NASCIMENTO; MATIAS, 2011, p. 68).

De acordo com Cardoso, Aragão e Araújo (2011), a implementação dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida foi 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 um dos mecanismos de redução das desigualdades socioespaciais. Com o objetivo de diminuir os custos dos altos investimentos realizados, as construtoras buscaram por terrenos mais baratos, e em grande parte com problemas de acessibilidade, infraestrutura e de equipamentos, gerando assim, um “custo social” cujos receptores do programa arcaram com os custos, despendendo de recursos e tempo para sanar as necessidades e “pagando” pelo lucro das construtoras.

A produção em grande escala no segmento econômico vem sendo adotada como forma de diluição dos preços do terreno e de construção de número maior de unidades habitacionais. Essa produção reforça a tendência de espraiamento territorial das cidades, à medida que parte das grandes glebas disponíveis se encontra fora dos centros urbanos mais consolidados (WHITAKER FERREIRA, 2012, p. 66).

Para Cardoso, Aragão e Araújo (2011), dentro da lógica de mercado em que se vive, a rentabilidade da construção desses empreendimentos para as construtoras é obtida por meio da padronização, da quantidade de casas produzidas com o menor valor na aquisição de terrenos e com a rapidez na aprovação dos projetos. Assim, grandes conjuntos são construídos de maneira padronizada em localidades periféricas onde o solo urbano acaba sendo mais barato.

Dentro dessa lógica de produção em massa no setor de habitação por parte de grandes empresas, acaba-se evidenciando dentro das cidades esse espraiamento

dos conjuntos habitacionais do PMCMV nas bordas periféricas do perímetro urbano das cidades. Esses terrenos onde os conjuntos habitacionais são construídos, em sua maior parte, eram utilizados com finalidades agrícolas e possuíam um déficit em relação à presença de equipamentos públicos e privados em seus espaços (visto que não eram considerados urbanos ou de finalidade habitacional), sendo necessária, junto com sua implementação, a construção de equipamentos básicos, como de saúde, de assistência, entre outros.

Quando não há a construção desses equipamentos públicos e privados nas proximidades desses conjuntos habitacionais, pode haver a sobrecarga dos equipamentos mais próximos, visto que eles são construídos para atender a certa demanda regional, e como os empreendimentos são em grande escala não estão preparados para dobrar ou triplicar suas demandas de atendimento.

### 2.3.2 Programa Casa Verde e Amarela - produção habitacional e espacial

Em 12 de janeiro de 2021 foi lançado o Programa Casa Verde Amarela (PCVA) pela lei nº 14.118, por meio do Ministério do Desenvolvimento Regional, com o objetivo de reduzir o déficit habitacional e a inequação de domicílios. O Programa Casa Verde e Amarela é um programa habitacional do Governo Federal, criado com o intuito de substituir o PMCMV. O Programa foi criado em agosto de 2020, mas hoje é instituído pela Lei nº 14.118/2021 e regulamentado pelo Decreto nº 10.600/2021.

Desta forma, todo financiamento habitacional contratado a partir de 26 de agosto de 2020 por famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais) e a famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais) associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural (BRASIL, 2021). O Programa surge com a proposta de facilitar o acesso da população a uma moradia digna, garantindo também mais qualidade de vida.

A meta do Programa era atender 1,6 milhão de famílias de baixa renda com o financiamento habitacional até 2024, reduzindo a taxa de juros do Fundo de Garantia do Tempo de Serviços (FGTS) e promovendo mudanças na remuneração do agente financeiro. O Programa tem por objetivos estimular a modernização do setor da

construção e a inovação tecnológica com vistas à redução de custos, além de inserir microempresas, pequenas empresas, microempreendedores individuais do setor da construção civil e entidades privadas sem fins lucrativos nas ações do programa (BRASIL, 2021)

A figura 3 a seguir esquematizada por Alves e de Paula (2021), traz as informações de referências básicas no que se refere ao Programa Casa Verde Amarela

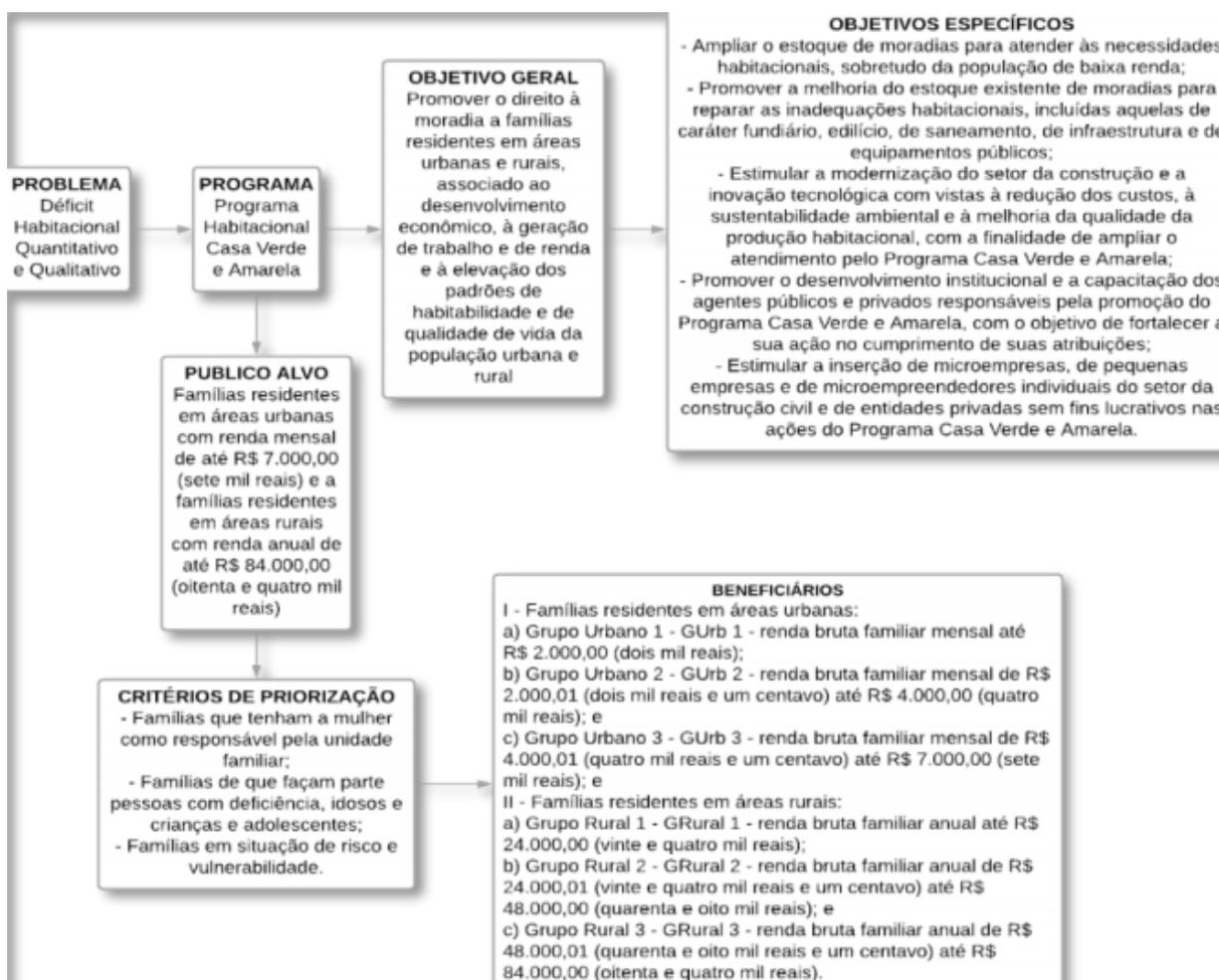


FIGURA 3 – Referências Básicas do Programa Casa Verde e Amarela

Fonte: ALVES, A. G. O; de PAULA, D. O Programa Habitacional Casa Verde e Amarela: um estudo avaliativo a partir da teoria do programa. **Anais do Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidade**. Volume 1, 2021, CEEINTER

Na figura 3 os autores subdividem os beneficiários do Programa em grupos em razão do critério de renda, sendo três grupos para as famílias residentes em áreas urbanas e três grupos para famílias residentes em área rural.

No que se refere aos critérios de priorização dos benefícios, o Programa estabelece 3, sendo eles: 1) Famílias que tenham a mulher como responsável pela unidade familiar; 2) Famílias das quais façam parte pessoas com deficiências, idosas e crianças e adolescentes; e 3) Famílias em situação de risco e vulnerabilidade.

Na figura 4 abaixo temos de maneira simplificada as diretrizes do Programa Casa Verde Amarela

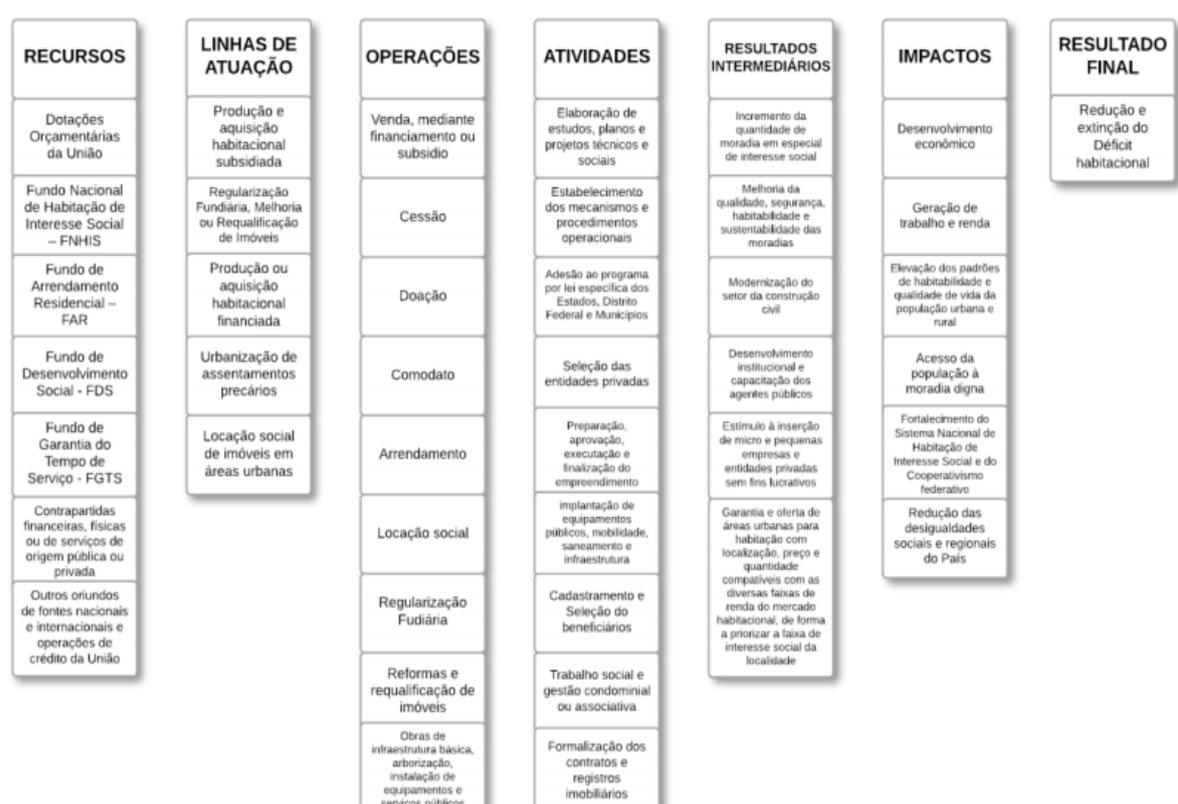


FIGURA 4 – Estrutura lógica do desenho do Programa Casa Verde e Amarela

Fonte: ALVES, A. G. O; de PAULA, D. O Programa Habitacional Casa Verde e Amarela: um estudo avaliativo a partir da teoria do programa. **Anais do Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidade**. Volume 1, 2021, CEEINTER

O objetivo principal do programa era adquirir, produzir e requalificar imóveis destinados ao financiamento por meio de agente financeiro, subsidiado ou não, primordialmente às famílias de baixa renda. Em relação aos recursos para a implementação do programa, pela previsão da Lei 14.118, seguem por meio de dotações orçamentárias da União, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS); Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Faz-se importante destacar que os agentes envolvidos na execução do Programa são: o Ministério do Desenvolvimento Regional (responsável por gerir e estabelecer a maneira de implantação das ações, além de monitorar, avaliar e divulgar os resultados); o Distrito Federal, Estados e Municípios (responsáveis por executar suas políticas habitacionais de maneira articulada com o Programa, sendo eles os executores, promotores e apoiadores); as empresas da construção civil (sendo as executoras, proponentes, incorporadoras ou prestadoras de serviço); e os beneficiários (incubidos da responsabilidade de fornecer dados e documentos, efetuar o pagamento das prestações).

O PCVA não tem grandes diferenças em relação ao Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida, apenas uma roupagem nova. Entre suas alterações está a falta de debate prévio com a sociedade civil e geral, principalmente pela dispensa da participação do ConCidades. A participação dos municípios, verifica-se que não segue o modelo anterior de aplicação dos recursos de forma descentralizada. Como há menor participação no processo de participação, as especificidades locais e demandas muitas vezes não são consideradas, situação ainda mais agravada pelo afastamento do ConCidades do processo de elaboração.

O programa foi desenvolvido no âmbito político-administrativo, com construtoras e instituições financeiras, onde o afastamento da sociedade civil do debate necessário sobre a política e das esferas públicas, acaba expondo a despreocupação com o planejamento do espaço público. Desta forma, entende-se que o direito à cidade não se restringe apenas a ter acesso a moradia, mas também ao direito de fiscalizar, controlar e opinar sobre as atividades estatais na tomada de decisão.

## CAPÍTULO 3

### O DIREITO À CIDADE EM PONTA GROSSA - PR

O município de Ponta Grossa, localizado na região dos Campos Gerais no estado do Paraná, recebeu inúmeros empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida e do Casa Verde Amarela. Desse modo, fez-se necessário compreender os elementos que compõem a inserção urbana atrelada ao direito à cidade neste município em relação aos Conjuntos Habitacionais com recursos destes programas governamentais.

Em um primeiro momento, foram apresentados aspectos urbanísticos e habitacionais do município, em seguida discorre-se sobre o processo de periferização em relação ao crescimento e expansão municipal, posteriormente atrelado a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida e Programa Casa Verde Amarela na cidade. Num segundo momento, clarifica-se direito à cidade por meio da inserção urbana nas dimensões infraestrutura urbana e serviços urbanos e sociais nos conjuntos habitacionais de faixa 1 e 2 do município de Ponta Grossa - PR.

#### 3.1 MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA – PR: aspectos urbanísticos e habitacionais

Ponta Grossa, de acordo com o IBGE (2021), conta com uma população estimada em 358.838 cidadãos. Devido ao seu número de habitantes, o município tem a obrigatoriedade de possuir um plano diretor, os quais são realizados na cidade desde o ano de 1967.

O plano diretor vigente no município de Ponta Grossa, foi instituído pela Lei nº 14.305, de 22 de julho de 2022 (PONTA GROSSA, 2022) que dispõe sobre a revisão do plano diretor municipal de 2006. Esta revisão ocorreu entre os anos de 2018 a 2019 e teve como objetivo revisar e organizar o plano diretor até então vigente, baseado na Lei nº 8.663/2006 (PONTA GROSSA, 2006). Anteriormente, o município elaborou mais dois planos diretores, nos anos de 1967 e 1992 regidos pelas Leis Municipais nº 1.993/67 e nº 4.839/92.

Desta forma, o município tem em seu processo histórico 4 planos diretores o de 1967, 1992, 2006 e 2022. O primeiro, datado do ano de 1967, foi feito no período militar e buscava destacar a parte agroindustrial da cidade, além disso, os dois

primeiros planos diretores do município (1967 e 1992) não foram participativos, já os de 2006 e 2022 foram realizadas oficinas comunitárias em diferentes bairros a fim de incentivar a construção coletiva deste instrumento. Também ocorreram audiências públicas para apresentação e discussão dos temas componentes do Plano. Por outro lado, destaca-se que muitos dos elementos discutidos nas oficinas comunitárias não foram incluídos no plano.

Os zoneamentos municipais que são derivados de planos diretores são os de 1992 (PONTA GROSSA, 1992), 2006 (PONTA GROSSA, 2006) e 2022 (PONTA GROSSA, 2022), vale-se destacar que durante estes períodos inúmeros decretos e leis apresentavam alterações nestas legislações.

Um dos marcos da cidade em relação à legislação urbanística foi em 1999, com a lei de uso e ocupação do solo (Lei nº 6329/1999). Evidencia-se que esta lei ainda continua em vigência e foi elaborada antes mesmo do Estatuto da Cidade, e apesar de ter sofrido modificações desde então. No mesmo ano também ocorreu a criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Ponta Grossa - IPLAN via Lei municipal nº 6180/1999, sendo a autarquia municipal responsável pelo planejamento urbano da cidade.

De acordo com o Zoneamento da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa no perímetro urbano é subdividido nas seguintes zonas: Corredor Comercial (CC); Zona Central (ZC); Zona Comercial (ZCOM); Zona Eixo Ponta Grossa (ZEPG); Zona Industrial (ZI); Zona Polo (ZPolo); Zona Residencial 1, 2, 3 e 4 (ZR1, ZR2, ZR3 e ZR4); Zona de Serviços 1 e 2 (ZS1 e ZS2); Zona Verde Especial (ZVE) ; Zona Verde Especial II (ZVE II); e a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), as quais de acordo com o art. 5, Lei 6.329/99 estão distribuídas da seguinte maneira:

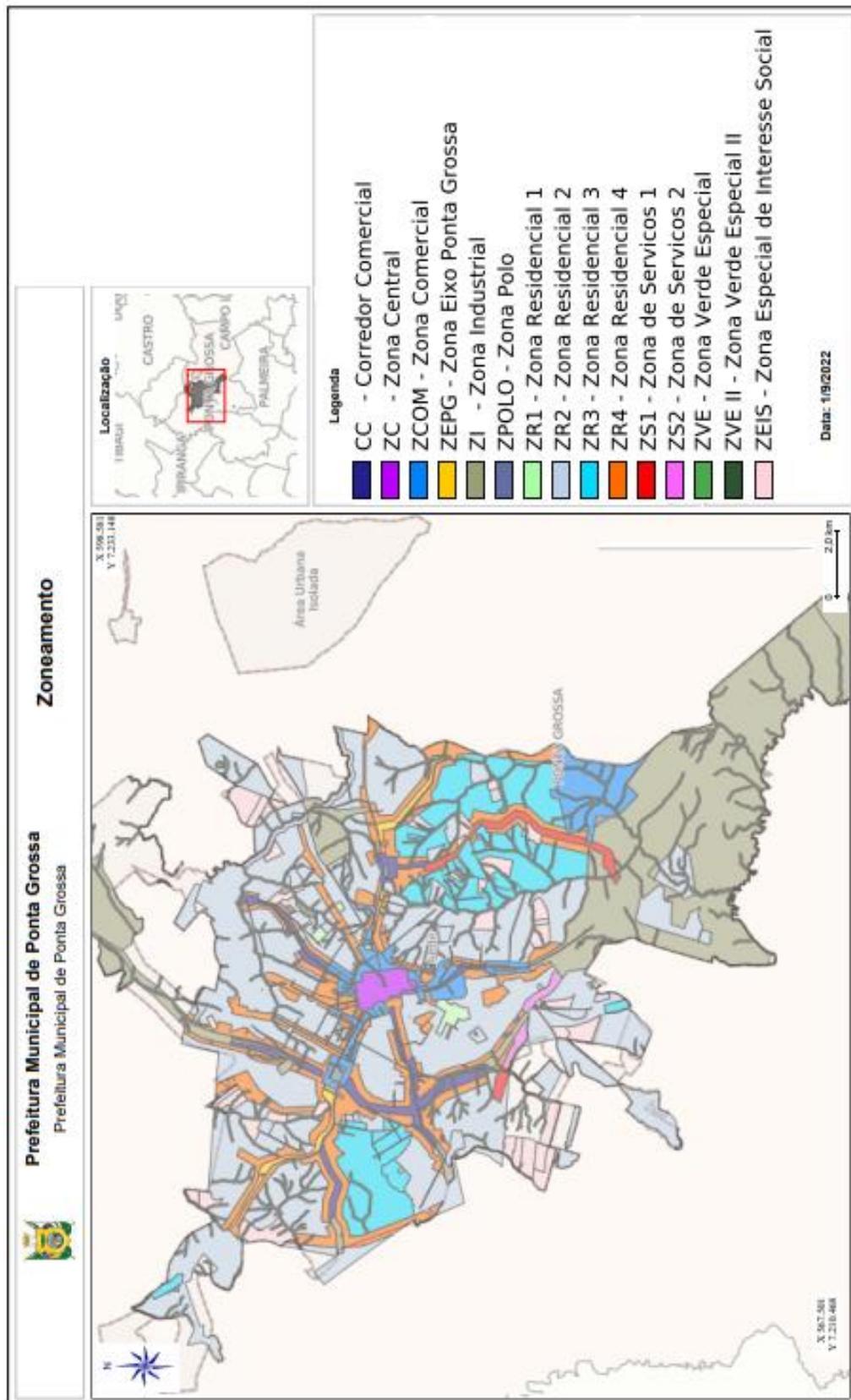


FIGURA 5 - Zoneamento Municipal de Ponta Grossa – PR  
 Fonte: Geoprocessamento Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, 2022.

Estas zonas são distribuídas e organizadas dentro da cidade conforme o uso de parâmetros e índices urbanísticos definidos por lei. De acordo com a Lei de zoneamento municipal (Lei nº 6.329/1999), seu artigo 28 dispõe que:

Art. 28 - Para cada zona estão previstos índices urbanísticos próprios, a saber:  
I - dimensões mínimas de lote, expressas em dimensão da testada e área total;  
II - limites de altura das edificações, expressos em número máximo de pavimentos;  
III - taxas de ocupação diferenciadas para base e torre, quando houver possibilidade de verticalização da edificação;  
IV - coeficiente de aproveitamento;  
V - recuos frontais das edificações, diferenciadas para base e torre, quando houver possibilidade de verticalização da edificação;  
VI - afastamento das edificações das divisas do lote, diferenciadas para base e torre, quando houver possibilidade de verticalização da edificação;  
VII - taxas de permeabilidade. (PONTA GROSSA, 1999, s/p)

Observa-se ainda que de acordo com o art. 23 da Lei de Zoneamento Uso e Ocupação do Solo são consideradas Zonas Especiais de Interesse Social as áreas residenciais que destinam-se a urbanização de favelas e condomínios sociais existentes no perímetro urbano.

De acordo com Scheffer (2017), as organizações espaciais são frutos do Estado e da interação entre os demais agentes produtores do espaço urbano. No caso específico de Ponta Grossa essa interação com relação às disposições de zoneamento é indicada pelas constantes alterações pontuais que ocorrem na lei municipal nº 6.329/99, a qual vem sofrendo ao longo dos anos mais de uma centena de alterações, sendo 120 mudanças legais entre 1999 e 2016 no zoneamento comercial e residencial.

O fato de a legislação referente ao zoneamento do município estar desatualizada em relação ao previsto nos Planos Diretores de 2006 e 2022 pode gerar fatores negativos, bem como estimulam grupos de interesses a solicitar o elevado número de mudanças na Lei.

De acordo com Sene (2020), em Ponta Grossa não ocorre o trabalho em conjunto entre os instrumentos da política urbana. A lei n. 6.329/1999 que dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo urbano nunca foi atualizada conforme as diretrizes do Estatuto da Cidade, revelando o descaso e o distanciamento do município quanto à ordenação territorial dentro do que dispõem as diretrizes do Estatuto. Desta forma, com o comportamento do município, o instrumento do zoneamento (o principal instrumento no que se refere a ordenação do solo urbano) fica suscetível à manipulação de outros interesses que não priorizam a função social

da propriedade, trazendo prejuízos até mesmo para a aplicabilidade dos poucos instrumentos urbanísticos regulamentados pelo município. Assim, o uso e a ocupação do solo urbano ponta-grossense acabam sendo condicionados pelas particularidades locais, tanto em relação aos aspectos físicos de formação, territoriais, sociais, que na maior parte do tempo são representados pela elite fundiária do município.

A complexidade das relações entre os diferentes agentes envolvidos na dinâmica socioespacial para uso e ocupação do solo urbano residencial de Ponta Grossa é um dos fatores que demanda um aprofundamento maior na análise da legislação e os efeitos causados por ela na cidade. Parte-se da lógica de produção do espaço urbano das cidades capitalistas e que foi implementada em Ponta Grossa por estratégias de expansão, periferação e verticalização e entre outros como uma maneira de obter um melhor aproveitamento econômico da terra urbana, interesses esses individualistas e muitas vezes centralizados.

Para Corrêa (2000), um dos fatores que propicia a valorização dos terrenos utilizados na construção de empreendimento é a Lei de Zoneamento Uso e Ocupação do Solo, pois ela determina a forma de utilização das áreas, o que acaba gerando maior valor conforme a especificidade da área. Além disso, o setor imobiliário e fundiário utiliza de outras estratégias para instigar a valorização por setor dentro espaço urbano. Uma destas estratégias é converter as terras que estão localizadas no entorno das cidades de finalidade rural para urbana, a fim de valorizar e obter maior remuneração de suas terras.

Estas disposições são uma forma de regulação da ocupação do espaço urbano e ordenação do desenvolvimento das cidades por meio da definição de limites referentes a densidade horizontal e vertical. Desta forma, acabam influenciando as atividades dos agentes produtores do espaço, que precisam estar de acordo com os parâmetros estabelecidos, sendo instrumentos coercitivos que podem trazer efeitos positivos (que garantem a boa qualidade de vida da cidade), quanto negativos (caso não sejam aplicados de forma adequada vindo a causar desequilíbrios de densidade nas diferentes áreas da cidade, causando saturação dos equipamentos e infraestrutura urbana).

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).

O governo, por meio dos municípios, desempenhou uma posição subsidiária na implementação do PMCMV e do CVA para a gestão do espaço local. No Programa, os municípios possuem autonomia frente a possibilidade de aprovar ou não os empreendimentos, fato este que impacta a produção espacial, porém também está suscetível a pressão de outros agentes envolvidos para a concretização das ações. Desta forma, entende-se que os governos municipais possuem certa autonomia, pois podem institucionalmente escolher a forma da produção espacial. Segundo Przeworsky (1995), estas escolhas institucionais sobre a produção espacial podem ser norteadas por constrangimentos, os quais podem ocorrer devido a oferta (institucionais e econômicas), que acabam afetando a autonomia estatal, visto que o estado não é coeso numa racionalidade universalista e muitas vezes permeado por interesses particulares. O que acaba refletindo diretamente sobre a expansão da cidade que vai se modificando de acordo com os condicionantes mercadológicos.

De acordo com Nascimento e Matias (2011), a dinâmica de expansão urbana instaurada em Ponta Grossa, norteadas muitas vezes por interesses econômicos de proprietários fundiários e do capital financeiro imobiliário, acabou afetando a estrutura socioespacial da cidade ao acentuar a tendência segregatória entre os grupos sociais, contribuindo para a precarização das condições de vida de parcela da população urbana. O padrão espraiado do crescimento da cidade, produziu grandes distâncias entre as zonas residenciais situadas na periferia e as principais áreas de empregos, principalmente do centro, e de consumo, aumentando os gastos de tempo e dinheiro com transporte. Como relata Scheffer (2003), historicamente, o espraiamento da área urbanizada tem encarecido a implantação de elementos de infraestrutura pelo poder público, comprometendo as condições de vida nessas localizações.

Ainda de acordo com Matias (2011), a realidade observada em Ponta Grossa, revela que a forte especulação fundiária tem elevado consideravelmente os preços da terra urbana no mercado ponta-grossense, limitando o acesso por parte dos segmentos populacionais de menor poder aquisitivo. Para o autor, na medida em que as classes de renda mais elevada escolhem seus locais de residência, acabam atraindo um volume expressivo de investimentos, boa parte deles direcionado pelo

poder público para a melhoria do sistema viário, ocasionando uma maior valorização destas áreas, fortalecendo a especulação nos locais próximos não ocupados.

Para Oliveira e Lowen Sahr (2012), no município de Ponta Grossa os instrumentos de planejamento urbano persistiram com a estrutura urbana vigente, fragmentada socialmente, e os novos espaços acabaram se tornando aptos para a reprodução concentrada do capital estimulando ainda mais a especulação fundiária.

Desta forma, para Scheffer (2017), as políticas públicas da habitação sustentam uma direção concebida sobre a produção e reprodução do espaço urbano como também demonstram ambiguidade diante do concebido nas normativas e leis. O PMCMV e CVA, 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. Instituído também entre as competências a definição espacial dos empreendimentos para as construtoras, estimulando o setor empresarial construtivo e imobiliário. O Programa injetou muitos recursos para a produção habitacional nos espaços locais, porém não ocorreu vinculação com os Planos Locais de Habitação de Interesse Social como instrumento de planejamento municipal previsto pelo Plano Nacional de Habitação de 2009. Não advindo também das normativas uma relação com a política de solo redistributivas previstas no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Participativo, que acabou colaborando com a problemática fundiária aprofundando o quadro de segregação socioespacial nas cidades, incluindo Ponta Grossa.

No que se refere às normativas do PMCMV, apesar de ser definido uma infraestrutura mais completa que modelos anteriores não se está garantido a urbanidade e não se rompe com a segregação socioespacial. Estando, neste modelo, intrínseco a definição de áreas periféricas longínquas visto a competências do setor privado tendo como base a obtenção do lucro. (ROLNIK, 2014).

O espaço urbano acaba sendo refém da lógica de mercado, onde o valor de troca acaba nortando as decisões e conteúdo do valor de uso gerados na vivência diárias das cidades. Assim, o espaço pode ser considerado um produto gerado por meio das relações de mercado presentes em seu território, estando suscetível a ser fragmentado e hierarquizado na lógica das relações capitalistas. Diante desta lógica, muitas vezes a produção espacial, neste caso por meio da política habitacional, conduz o espaço por meios das relações capitalistas, sofrendo influência da ação de

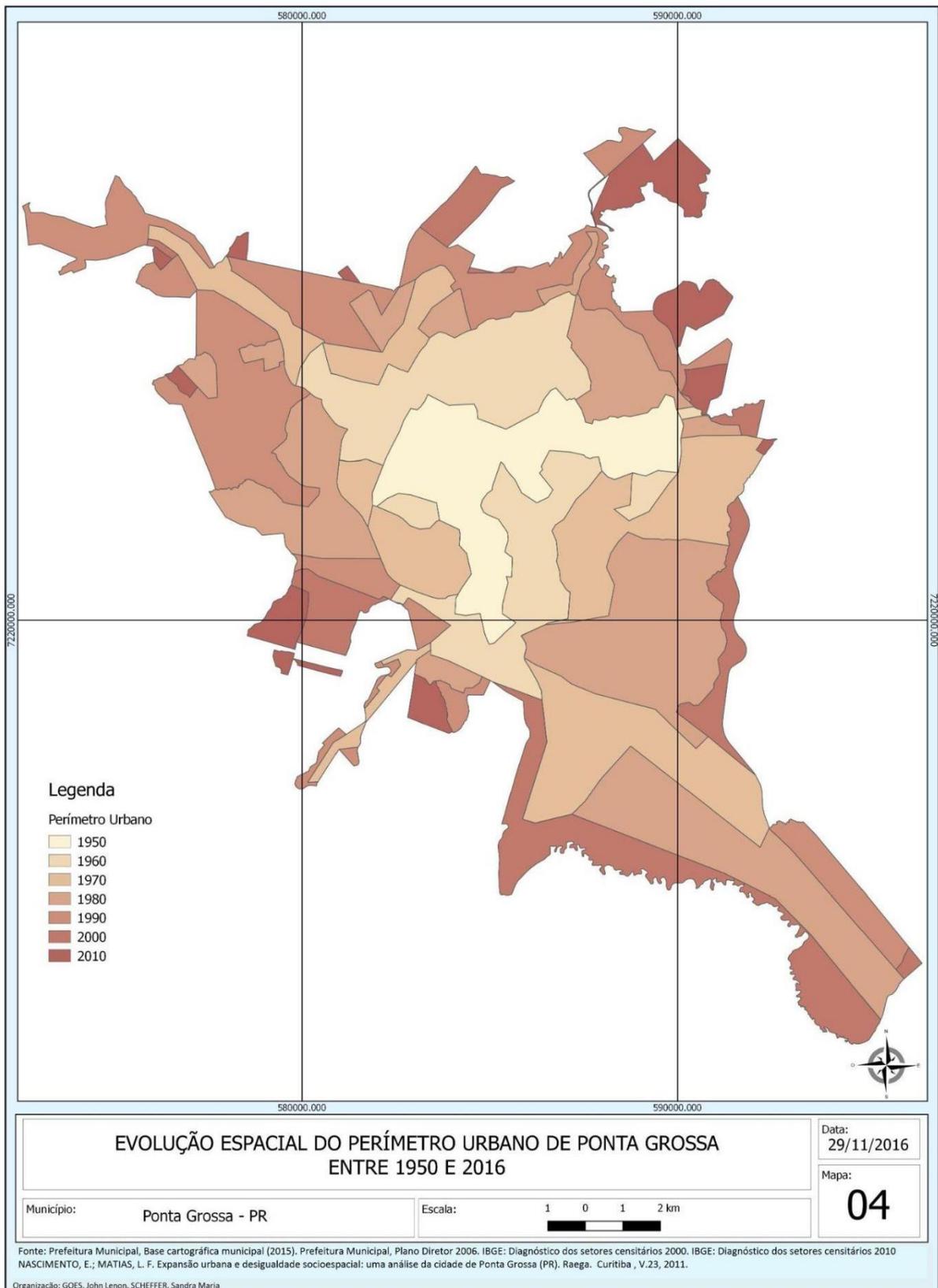
diversos agentes sociais. Na cidade de Ponta Grossa, os padrões de construção periféricas, padronizadas e repetitivas acabam se repetindo como em muitas outras cidades médias brasileiras, e os programas habitacionais de interesse social acabam reforçando esses elementos. Estes conjuntos, em sua maioria acabam ficando localizados nas bordas periféricas do espaço urbano, gerando assim uma periferização dos mesmos, como será abordado no tópico a seguir.

### 3.2 A PERIFERIZAÇÃO NO MUNICÍPIO

Em um primeiro momento, entende-se por periferização, tudo o que diz respeito a construção espalhada nas bordas periféricas dos municípios. A periferização na maior parte das vezes é decorrente do processo de crescimento e expansão da cidade, sendo norteado por interesses privados e econômicos como valorizar determinados terrenos ou até mesmo o de afastar determinados grupos sociais, sendo isso feito de forma intencional ou não.

Seguindo a lógica da produção habitacional do PMCMV, onde a maior parte dos grandes conjuntos habitacionais estão localizados no entorno das cidades brasileiras, temos como exemplo o município de Ponta Grossa - PR. O município destaca-se no Estado pelo grande número de conjuntos habitacionais construídos, e como veremos a seguir, boa parte deles foram construídos nas bordas periféricas do perímetro urbano do município.

Em Ponta Grossa, o que ocorre muitas vezes é que são incorporados ao urbano espaços que até então tinham finalidade rural, o que acabou acarretando um crescimento horizontal na cidade. O modo de produção de moradias populares para além dos limites da cidade que geram a expansão do perímetro tem consequências que acabam encarecendo a extensão das infraestruturas urbanas, que precisam chegar em locais cada vez mais distantes, o afastamento entre locais de trabalho, os equipamentos urbanos e as áreas de moradia aprofundam as segregações socioespaciais e encarecem os custos da mobilidade urbana. (ROLNIK e NAKANO, 2009, p.A3).



**FIGURA 6 - Evolução espacial do perímetro urbano de Ponta Grossa entre 1950 e 2016**  
 Fonte: SCHEFFER, S.M. **A construção do espaço local por políticas nacionais de habitação: O Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa-PR.** 2017. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017

A figura 6 evidencia a expansão espacial do perímetro urbano por década o que propiciou a característica do crescimento horizontal de Ponta Grossa apresentado no decorrer dos anos. De acordo com Nascimento, Matias (2011) 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. E para Scheffer (2017), a expansão horizontal periférica continua entre 2000 e 2016, sendo intensificado após 2009 com a implantação de inúmeros conjuntos habitacionais com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida (SCHEFFER, 2017, p. 178).

No decorrer dos anos, em Ponta Grossa, muitos espaços que antes tinham finalidades rurais foram incorporados como parte do espaço urbano. Estes terrenos, em grande parte, vinham recebendo certa infraestrutura ao seu redor, seja por equipamentos públicos e privados ou pelo calçamento das ruas, ocasionando o aumento de seus valores e em seguida acabaram sendo inseridos como urbanos, o que os valorizava ainda mais.

Na década de 2010, o crescimento do perímetro urbano foi de 21,4% e 20 conjuntos habitacionais foram implantados, sendo 11 vinculados ao PMCMV. Apesar da expansão do espaço urbano, a autora especifica que 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. (SCHEFFER, 2017, p.191)

O crescimento horizontal da cidade apresentou uma dinâmica bastante intensa, sendo instigado pela ampliação do perímetro urbano municipal concretizado na forma de implantação de loteamentos, incorporação de áreas e chácara e manutenção de diversos vazios urbanos. Nascimento e Matias (2011) a anexação de áreas ao tecido urbano não tem representado na mesma proporção, a garantia à terra para a população urbana. Evidenciando assim, um cenário de desigualdade socioespacial, clarificado na concentração de classes de alta renda em localizações privilegiadas no contexto da cidade, simultânea à periferização de populações empobrecidas em loteamentos carentes em infraestrutura e serviços básicos. Esta disparidade social no uso do espaço urbano é uma evidência de que no processo de expansão urbana ponta-grossense, o princípio de “função social da propriedade” do solo urbano, descrito na Constituição Federal de 1988 e citado também nos planos

diretores de Ponta Grossa de 1992 e 2006, ainda vem sendo suprimido pelo uso especulativo do solo. Neste processo especulativo, acaba ocorrendo a priorização da realização do valor de troca da terra, em relação ao seu uso social. (NASCIMENTO; MATIAS, 2011, p.95)

É necessário observar o papel do município e suas estratégias políticas espaciais presentes no decorrer do desenvolvimento do espaço urbano municipal, ainda nesse sentido, considera-se as ações na trajetória de formação deste espaço sendo utilizada, muitas vezes, como mecanismo de valorização fundiária.

A figura 7, de Larocca Junior (2020), mostra as construções na área da habitação social no período de 1966 - 2016 no município de Ponta Grossa - PR:

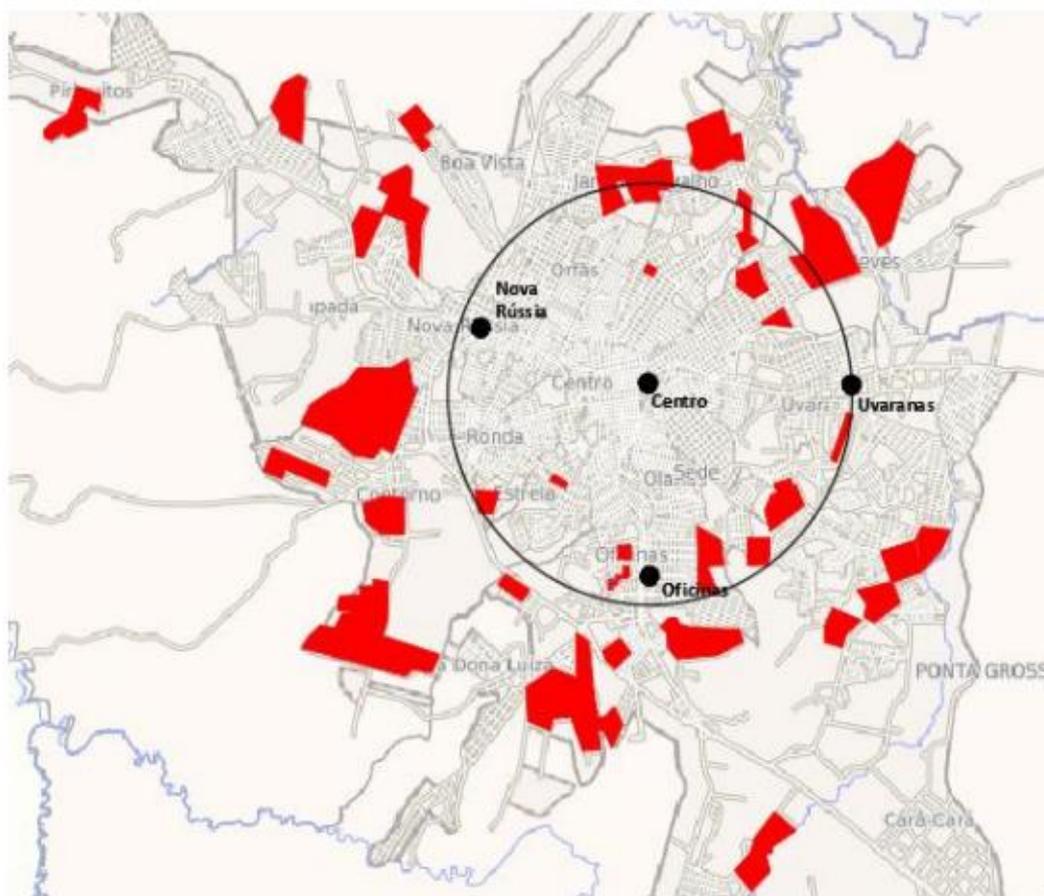


FIGURA 7 - Construção da habitação social em Ponta Grossa entre 1966 e 2016

Fonte: LARocca JÚNIOR, J. **O papel dos programas habitacionais públicos na expansão das periferias em cidades médias.** Custos financeiros e sociais de práticas recentes em Ponta Grossa (PR). 2020. Tese (doutorado) – Universidade de São Paulo - USP, 2020.

A figura 7, mostra a localização e extensão dos conjuntos habitacionais do município de Ponta Grossa entre o período de 1966 e 2016, e no centro dela o raio do

círculo que os une (que é de 4 km, distância média de acesso ao centro da cidade). A figura acaba evidenciando que a grande maioria da classe trabalhadora atendida por habitação social mora a uma distância superior à média de distanciamento do centro da cidade. De acordo com o autor, os conjuntos que estão presentes dentro do círculo são em sua maioria conjuntos antigos ou empreendimento verticais do passado, permitindo estimar que mais de 75% dos moradores foram remetidos para a periferia e seu trajeto e ônibus até o centro envolve sempre uma grande demanda de tempo e transtorno.

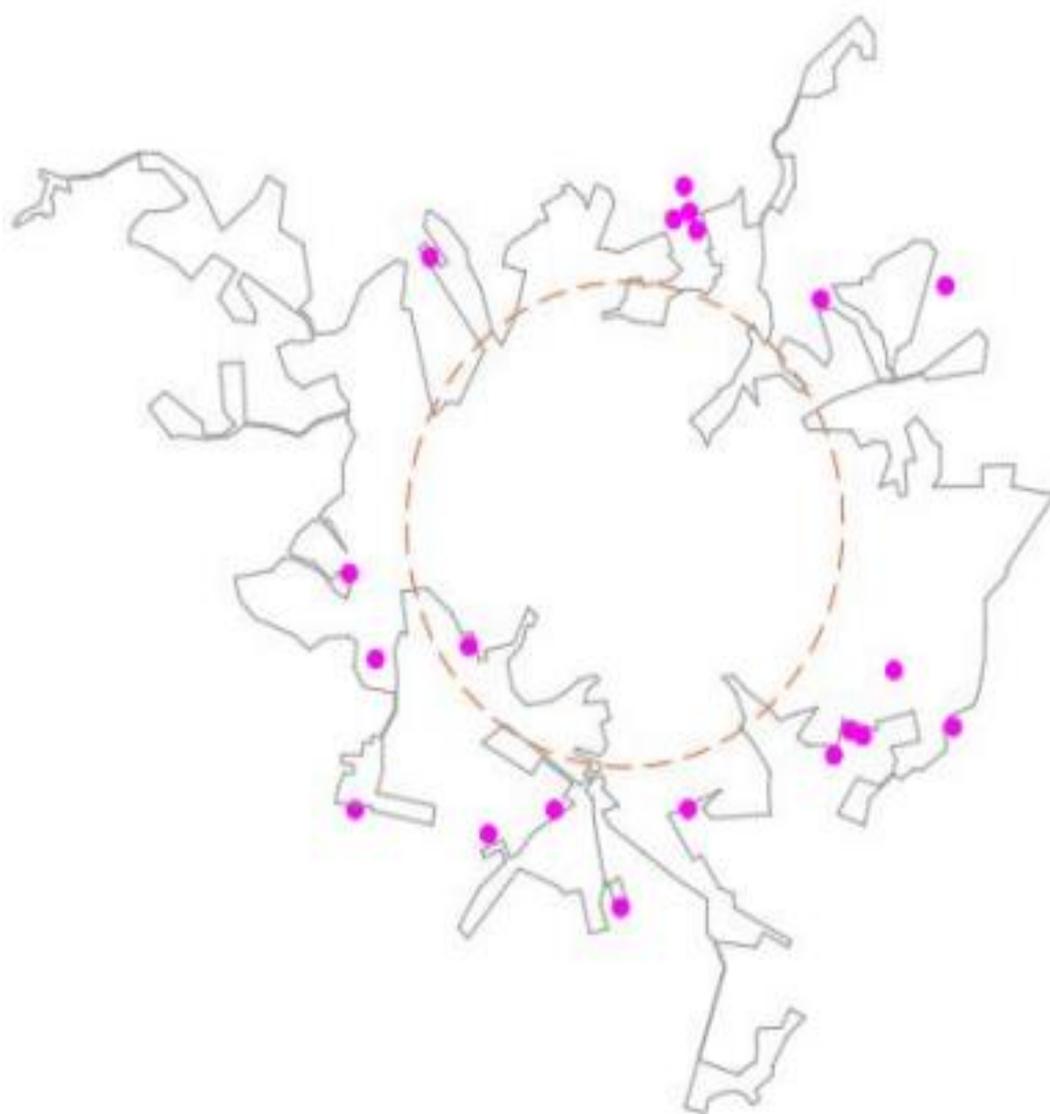


FIGURA 8 - Conjuntos horizontais de Habitação de Interesse Social após 2014

Fonte: LAROCCA JÚNIOR, J. O **papel dos programas habitacionais públicos na expansão das periferias em cidades médias**. Custos financeiros e sociais de práticas recentes em Ponta Grossa (PR). 2020. Tese (doutorado) – Universidade de São Paulo - USP, 2020

A figura 8, de Larocca Junior (2020), mostra os conjuntos horizontais de habitação do município de Ponta Grossa após o ano de 2014, com um círculo com 3,9 km de raio, representando a média de distância de acesso ao centro da cidade. Desta forma, observa-se que, na segunda fase do Programa Minha Casa Minha Vida (após 2014), a mesma periferação do período antes continua a prevalecer no que se refere aos conjuntos habitacionais do Programa no município de Ponta Grossa.

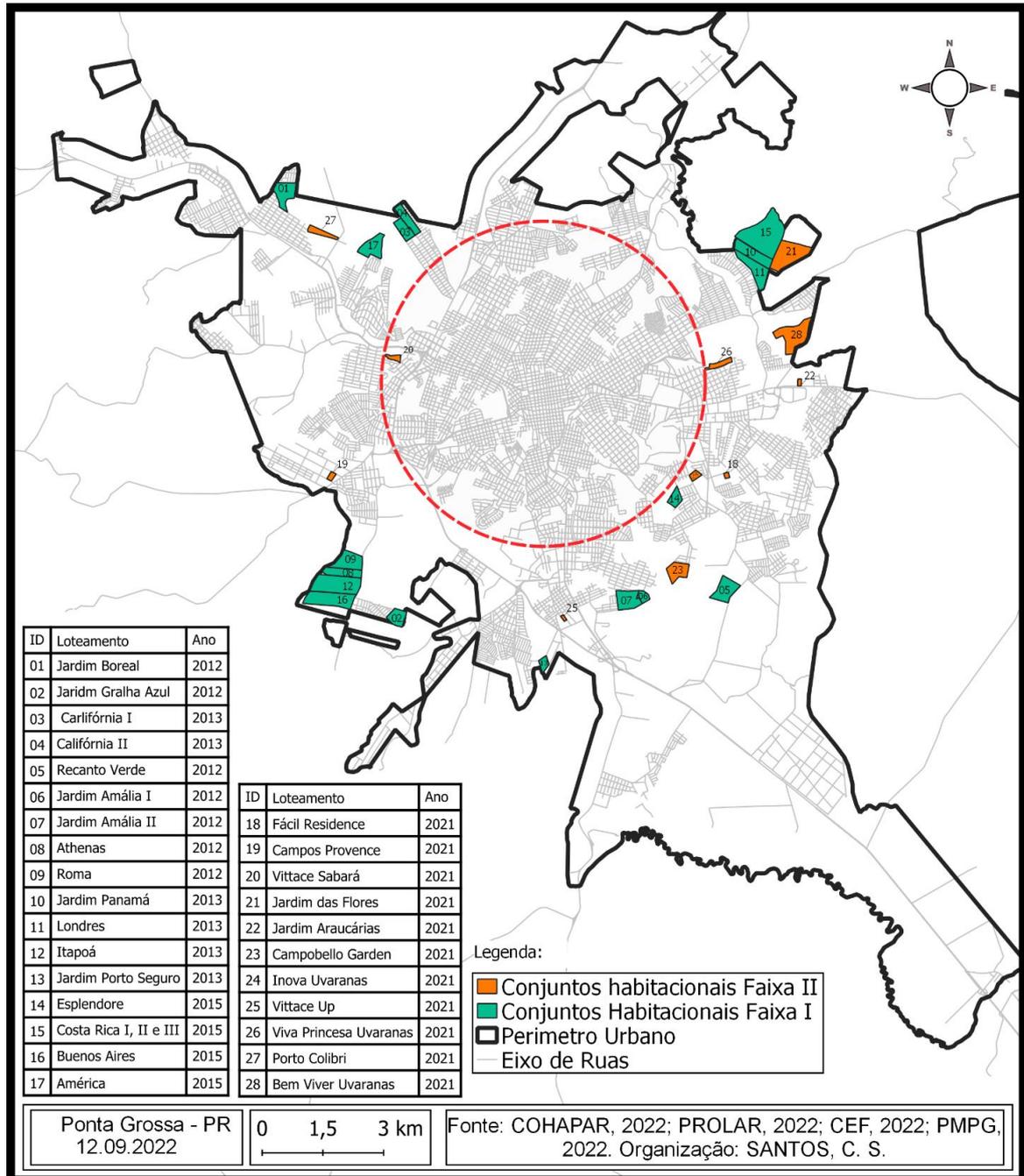


FIGURA 9 - Conjuntos habitacionais faixas I MCMV e Grupo II PCVA em relação ao distanciamento da área central

Fonte: COHAPAR, 2022; PMPG, 2022.

A figura 9 acima, apresenta os conjuntos habitacionais estudados na pesquisa com um círculo de 4km de raio em relação ao centro da cidade de Ponta Grossa - PR. Representando a média de distância de acesso ao centro da cidade, deixando evidente que não apenas os conjuntos de faixa 1, mas também os de faixa 2 estão localizados periféricamente no município. Dos 28 conjuntos presentes na figura, apenas 1 está localizado em um raio de distância de 4km do centro da cidade.

De acordo com Scheffer (2017), no caso de Ponta Grossa, as localizações dos empreendimentos do Minha Casa Minha Vida foram nas áreas periféricas, nas bordas da cidade o que acabou gerando a necessidade de altos investimentos públicos com extensores urbanos, ou seja, rede viárias, elétricas, de saneamento, entre outras, para ligar os novos e distantes conjuntos com a área urbana mais próxima. Para a autora, essa periferização gerou consequências sobre a prática do espaço para receptores do PMCMV, como a relação entre espaço e o tempo diante das necessidades de trabalho, equipamentos públicos, entre outros fatores da cotidianidade.

Essa periferização traz consigo muitos pontos adversos ao atendimento de todas as necessidades, entre eles a falta de equipamentos, sejam eles públicos ou privados. Ao englobar um novo terreno ao espaço urbano e construir nele um conjunto habitacional para mais de 200 famílias, acaba dificultando o acesso desses indivíduos a equipamentos como saúde, educação, lazer e entre outros, pois muitas vezes não são construídos todos os equipamentos dentro ou nas proximidades desses conjuntos. Podendo ocorrer assim, a sobrecarga dos equipamentos já existentes naquela região, pois antes estavam preparados e foram planejados para certa demanda, mas pela mudança acabam tendo que atender o dobro ou mais de pessoas que deveriam.

Segundo Larocca Junior (2020) a periferização que resulta em grandes conjuntos espalhados pelas cercanias rurais das cidades médias, causando grandes desperdícios, que serão pagos pela comunidade inteira, durante um tempo seguramente maior do que o de uma geração. Incorporar área rural circundante acarreta na redução de densidade demográfica, variável que se sabe ser inversamente proporcional ao custo de urbanização. Acumular moradores nos

extremos da malha urbana implica aumentar o comprimento de todas as redes de infraestrutura, aumentar o trajeto de todos os prestadores de serviços públicos e implantar novos equipamentos urbanos, sejam eles educacionais, de saúde ou de lazer.

Para Villaça (2001) a localização é o principal valor de determinado fragmento do espaço urbano, devido às vantagens que ela pode proporcionar na realização das atividades econômicas ou em função residencial. Em relação à função habitacional, a localização se faz de grande importância pois é ela quem condiciona a acessibilidade do indivíduo aos demais pontos da cidade, seja para realização da produção enquanto força de trabalho, ou pelo próprio consumo do espaço. Também importaram aspectos referentes ao padrão social do bairro, bem como a presença de amenidades físicas, que incidem sobre o poder de atratividade da área os grupos de média e alta renda.

Observa-se que o processo de periferação não se fez de um dia para o outro, mas sim a partir da construção histórica da cidade, sob forte influência de interesses particulares no que se refere a incorporação de novos terrenos ao espaço urbano para a construção de habitações. Desta forma, a expansão do município de Ponta Grossa, ocorreu devido a apropriação de terrenos localizados nas bordas periféricas do perímetro urbano, os quais muitas vezes tinham como finalidade a agricultura, resultando em um crescimento horizontal. Os conjuntos habitacionais do PMCMV e do PCVA muitas vezes, por partirem de empresas privadas, acabam reforçando essa característica horizontal de Ponta Grossa, visto que em sua maioria estão localizados nas bordas do perímetro urbano.

### 3.3 - O DIREITO À CIDADE E O PRGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E O PROGRAMA CASA VERDE AMARELA

No presente item, identifica-se a partir da matriz de avaliação o pressuposto do direito à cidade e inserção urbana nas dimensões: Serviços essenciais urbanos, Infraestrutura Urbana, Serviços urbanos e sociais. Para esta última dimensão foi delimitado para os equipamentos públicos comunitários de saúde (Unidades Básicas de Saúde), educação (Escolas Municipais) e assistência social (CRAS e CREAS) presentes no interior ou nas proximidades dos conjuntos habitacionais selecionados para a pesquisa.

Com relação aos serviços essenciais urbanos e infraestrutura urbana, destaca-se que para a implantação de empreendimentos do PMCMV devem ser observados quatro requisitos: 1) A localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo Federal, observado o respectivo plano diretor (quando existente); 2) A adequação ambiental do projeto; 3) A infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitários e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica e 4) A existência ou compromisso do poder público local de instalação ou ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde, lazer e transporte público (BRASIL, 2009). Estes mesmos critérios permaneceram na segunda fase do Programa Minha Casa Minha Vida, a partir de 2011. (Lei n.º 12.424/2011).

Para o Programa Minha Casa Verde e Amarela, o poder público local que aderir ao programa é obrigado a arcar com os custos de implantação de infraestrutura básica, nos termos da lei n. 14.118, e de equipamentos públicos e serviços de mobilidade, quando não incidem sobre o valor de investimento das operações. De acordo com a n. 14.118 a infraestrutura básica das zonas habitacionais declarada por lei consistiria no mínimo de: vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

Desta forma, conforme demonstrado no quadro 5, as dimensões Infraestrutura Urbana e Serviços Essenciais Urbanos (quadro 2, p.24) no município de Ponta Grossa se encaixaram como requisitos básicos para a construção de empreendimentos do PMCMV e PCVA.



Viva Princesa Uvaranas	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Porto Colibri	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Bem Viver Uvaranas	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Quadro 5 - Dimensão Infraestrutura Urbana e Serviços Essenciais Urbanos nos conjuntos habitacionais

Fonte: PROLAR e COHAPAR. Organização: a autor

Os empreendimentos são contemplados na sua integralidade conforme os indicadores da matriz de avaliação nas dimensões infraestrutura e serviços essenciais urbanos, visto que possuem pavimentação asfáltica, rede de energia elétrica, rede de iluminação pública, rede de saneamento básico, calçadas, meio fio e bueiro, logradouro, rampa para cadeirantes, atendimento de coleta de lixo.

Com relação aos serviços urbanos e sociais, foram verificados os indicadores/variáveis: transporte coletivo, telefonia pública, correio, praças e áreas verdes, e equipamentos de saúde, assistência social e educação.

Conjunto Habitacional	Dimensão Serviços Urbanos e Sociais			
	Transporte coletivo	Correio <sup>3</sup>	Praças e áreas verdes	Comércio e serviços em geral
Jardim Gralha Azul	X			X
Jardim Amália I	X			X
Jardim Amália II	X			X
Jardim Boreal	X			X
Roma	X			X
Athenas	X			X
Recanto Verde	X			X
Califórnia I	X			X
Califórnia II	X			X
Londres	X			X
Itapoá	X			X
Jardim Porto Seguro	X			X
Jardim Panamá	X		X	X
América	X			X
Buenos Aires	X			X
Costa Rica I, II e III	X		X	X
Esplendore	X			X
Fácil Residence	X		X	X
Campos Provence	X		X	X
Vittace Sabará	X		X	X
Jardim das Flores	X		X	X
Jardim Araucárias	X		X	X
Campobello Garden	X		X	X
Inova Uvaranas	X		X	X
Vittace Up	X		X	X
Viva Princesa Uvaranas	X		X	X
Porto Colibri	X		X	X
Bem Viver Uvaranas	X		X	X

Quadro 6 - Dimensão Serviços Urbanos e Sociais  
 Fonte: GeoWeb PMPG, Correios. Organização: a autora.

Os empreendimentos são atendidos integralmente pelo transporte coletivo e comércio, sendo que neste último indicador são destinados espaços definidos para área comercial bem como algumas residências também instalam pequenos atendimentos comerciais e de serviços

<sup>3</sup> Este item apesar de todos os esforços de contato não foi disponibilizado pela Agência de Correios e Telégrafos de Ponta Grossa, portanto não foi possível inferir na pesquisa.

No que se refere aos serviços dos correios, estes não são contemplados na sua integralidade, pois conforme o órgão este necessita de recursos humanos para a cobertura

Quanto às praças, o atendimento é parcial visto que somente os conjuntos habitacionais do PCVA, e do PMCMV apenas os conjuntos Costa Rica, Jardim Panama e Jardim Amália, possuem este serviço. Os conjuntos que não possuem praças em seus territórios se apropriam da praça de Conjunto Habitacional próximo visto terem sido construídos de forma contígua.

### 3.3.1 Dimensão Serviços urbanos e sociais

Para este subitem foram contemplados os seguintes equipamentos públicos de: educação, saúde e assistência social. Como equipamentos públicos entende-se ser: “instalações em espaços físicos, públicos ou privados, onde é prestado de forma presencial algum tipo de serviço do poder público à pessoa física ou jurídica.” (BRASIL, [S/A]). De acordo com o Decreto Federal nº 7.341/2010 no 2º artigo define os equipamentos públicos de saúde e educação definidos como equipamentos públicos comunitários.

Desta forma, vale destacar que os equipamentos públicos têm como função servir ao cidadão em seus direitos sociais, de acordo com a sua especialidade. A localização destes equipamentos tem diretrizes a partir do Plano Diretor Municipal e na Lei de Zoneamento e Uso e Ocupação do Solo que devem estar em sintonia com a Política Urbana definida no Estatuto da Cidade. Cabe a gestão municipal fazer a leitura territorial destas localidades, definir as espacialidades dos equipamentos agindo de acordo com as diretrizes da lei.

Nas figuras a seguir buscou-se evidenciar os conjuntos habitacionais do PMCMV e PCVA no distanciamento deles em relação a diferentes tipos de equipamentos públicos, entre eles os de assistência social, saúde e educação, como evidenciado abaixo.

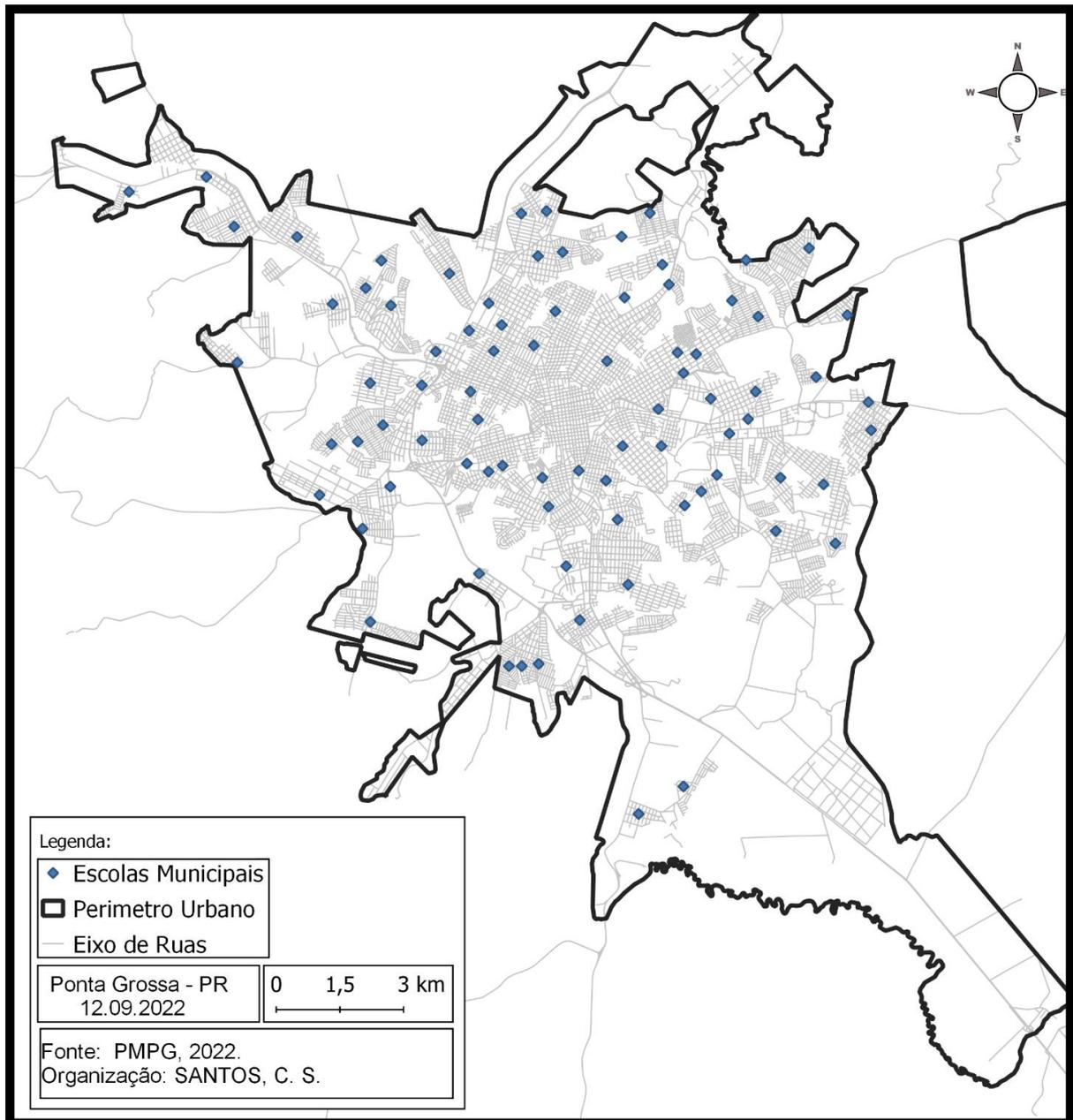


FIGURA 10 - Equipamentos de educação - Escolas Municipais de Ponta Grossa  
Fonte: PMPG, 2022. Organização: a autora.

A figura a seguir mostra escolas municipais em relação aos conjuntos habitacionais do PMCMV e PCVA, sendo assim possível inferir a distância entres os equipamentos das unidades habitacionais.

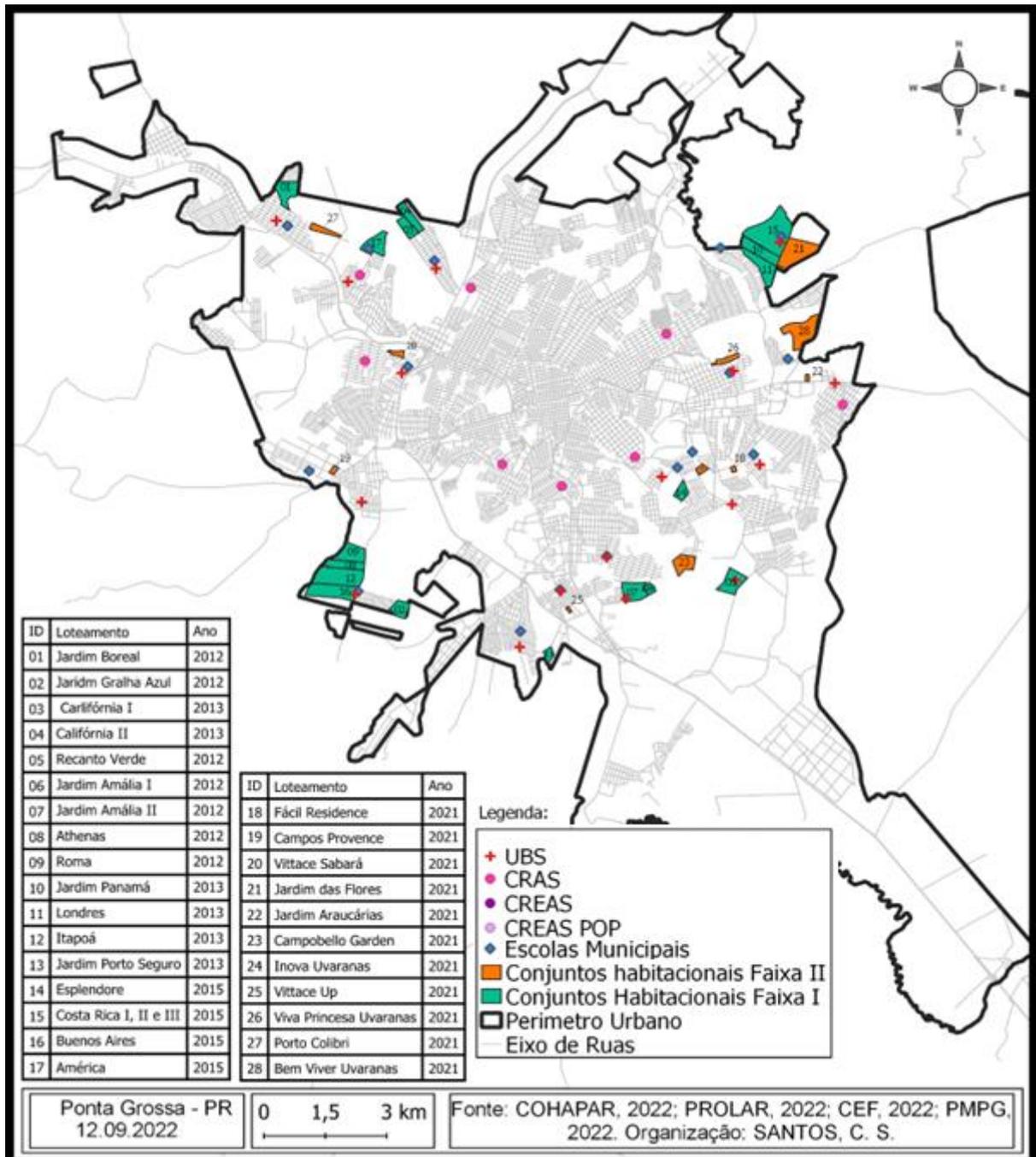


FIGURA 11 - Relação entre os Conjuntos e os equipamentos de educação  
Fonte: PMPG, 2022; PROLAR, 2022; CEF, 2022. Organização: a autora.

Na figura 11, observa-se que apenas dois conjuntos habitacionais possuem escolas municipais inseridos no seu espaço, ambos classificados como faixa 1. Os outros conjuntos apresentam escolas municipais em suas proximidades, com exceção aos números Campobello Garden (23) e Recanto Verde (5), sendo eles faixa 2 e 1 consecutivamente.

TABELA 1 - Distância das escolas em relação aos conjuntos Habitacionais

<b>Distanciamento dos conjuntos habitacionais e escola mais próxima</b>		
<b>Conjunto Habitacional</b>	<b>Famílias</b>	<b>Distância da Escola</b>
Jardim Gralha Azul	195	1km
Jardim Amália I	99	1 km 300m
Jardim Amália II	339	1km 100m
Jardim Boreal	365	800m
Roma	249	1km
Athenas	341	750m
Recanto Verde	392	1km 800m
Califórnia I	153	1km 200m
Califórnia II	328	1km 100m
Londres	457	800m
Itapoá	500	440m
Jardim Porto Seguro	85	880m
Jardim Panamá	475	650m
América	500	0
Buenos Aires	404	130m
Costa Rica I, II e III	1.127	0
Esplendore	200	630m
Fácil Residence	46	606m
Campos Provence	142	600m
Vittace Sabará	368	400m
Jardim das Flores	161	390m
Campobello Garden	265	2km 100m
Jardim Araucárias	288	660m
Inova Uvaranas	302	460m
Vittace Up	208	540m
Viva Princesa Uvaranas	266	330m
Porto Colibri	440	380m

Bem Viver Uvaranas	216	630m
--------------------	-----	------

Fonte: PMPG, 2022. Organização: a autora.

Ao fazermos uma média do distanciamento entre os conjuntos habitacionais e as escolas mais próximas, do PMCMV o distanciamento fica em média de 800m entre os conjuntos e as escolas, já para os conjuntos do PCVA 650m.

Para além disso, De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, capítulo IV, artigo 53 "a criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-lhe:" v - acesso à escola pública e gratuita, **próxima de sua residência**, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentam a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica.

Destaca-se ainda no que se refere às escolas municipais do município de Ponta Grossa que assim com muitos dos conjuntos habitacionais estão localizados nas bordas periféricas do perímetro urbano isto acaba acontecendo também com determinadas escolas municipais, na figura a seguir temos por exemplo a Escola Municipal General Aldo Bonde, localizada no bairro de Uvaranas e é a escola municipal de referência do Conjunto Habitacional do PMCMV Londres.



FIGURA 12 - Escola localizada na borda periférica de Ponta Grossa – PR

Fonte: Google Earth (2022), adaptado pela autora.

Desta forma, observamos que muitos conjuntos habitacionais e até mesmo equipamentos públicos estão situados nos espaços contíguos aos de finalidade agrícola, podendo expor as crianças ali estudantes os expondo a diferentes tipos de risco, entre eles a exposição ao uso de agrotóxicos.

Neste caso em específico observa-se que as crianças podem estar expostas a produtos tóxicos que podem ser extremamente prejudiciais para a sua saúde, evidenciando ainda mais a necessidade da luta de pela garantia de acesso a escola pública de qualidade, que principalmente não expõe os indivíduos a nenhum outro risco e que lhe sirva como garantia integral do direito à educação.

A figura 13 apresenta os equipamentos da assistência social no município de Ponta Grossa, sendo eles: 10 unidades de Centro de Referência da Assistência Social

- CRAS, 2 Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS e 1 Centro de Referência Especializado de Assistência Social para população em situação de rua - CREAS POP.

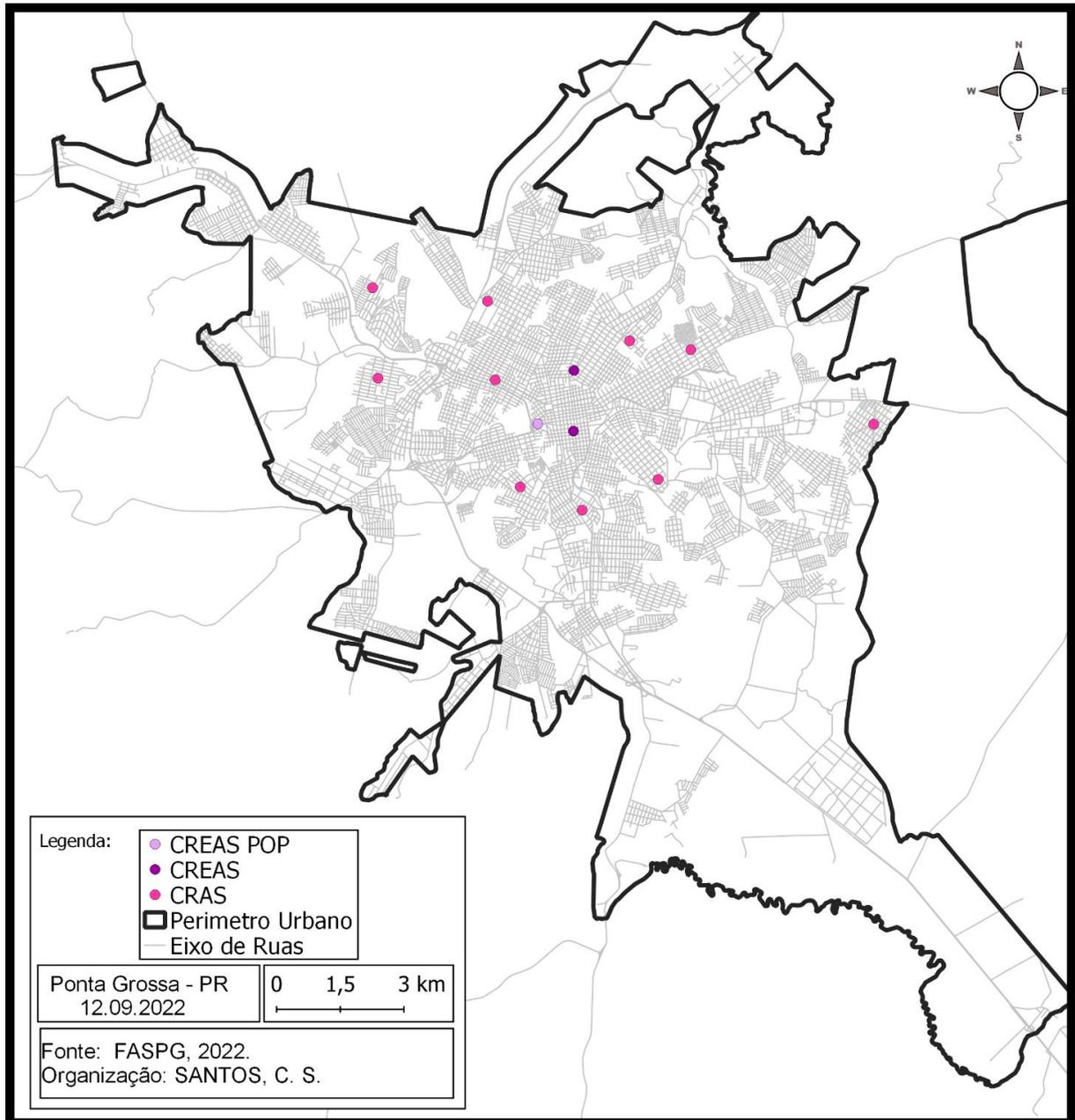


FIGURA 13 - Equipamentos de Assistência Social no município de Ponta Grossa  
Fonte: PMPG, 2022. Organização: a autora.

Na figura 14, observou-se que não há nenhum desses equipamentos de assistência social inserido dentro dos conjuntos habitacionais da presente pesquisa,

de nenhuma das faixas. Observa-se também a grande distância entre os conjuntos e os CREAS do município, visto que estes estão localizados na parte central da cidade e os conjuntos localizados nas áreas mais periféricas. Podendo dificultar o acesso aos tais equipamentos, e automaticamente ao direito à cidade.

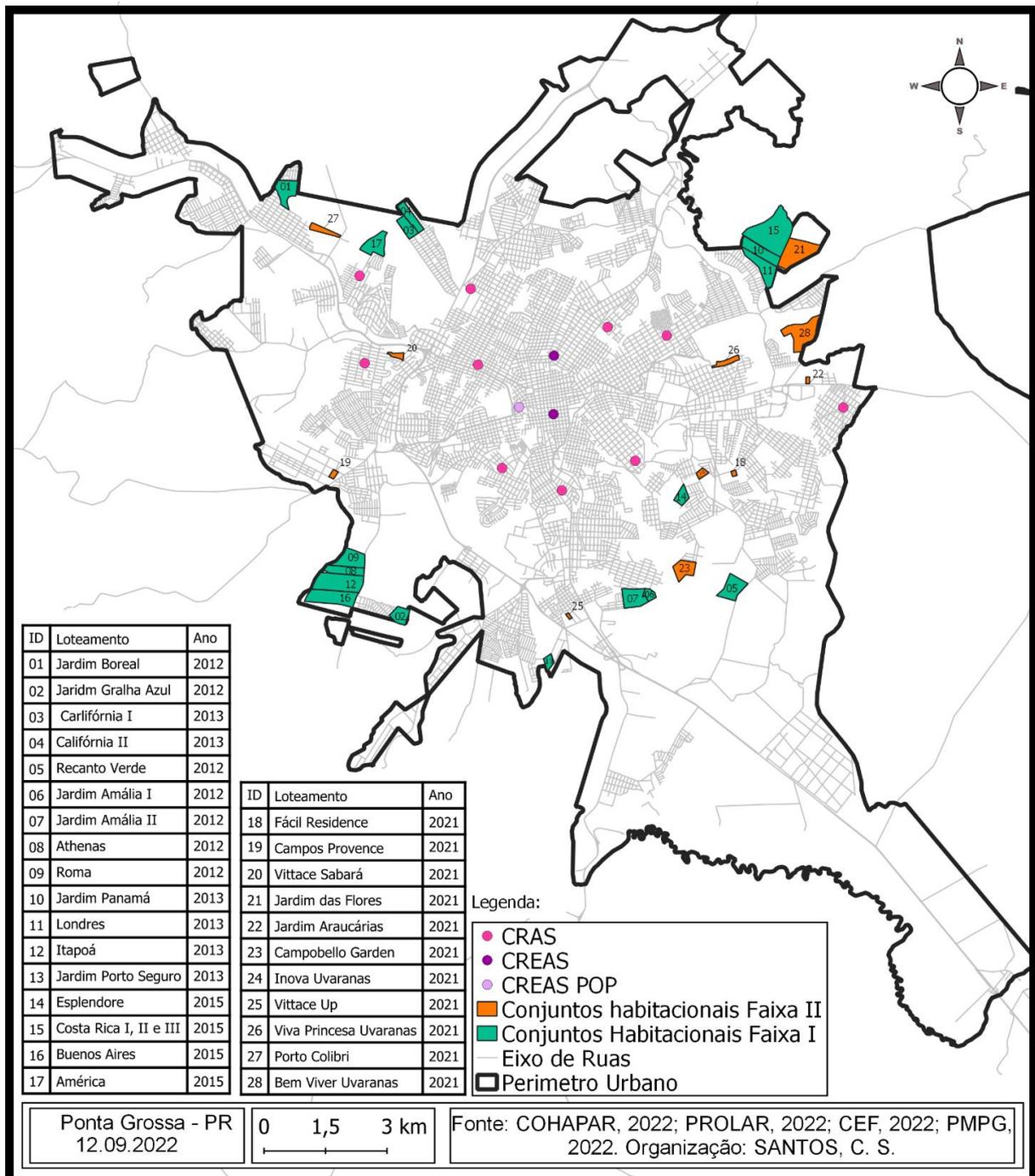


FIGURA 14 - Relação entre os Equipamentos de Assistência Social e os Conjuntos Habitacionais faixa 1 e 2 de Ponta Grossa – PR  
Fonte: PMPG, 2022. Organização: a autora.

De acordo com as Orientações Técnicas dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS (2009), as cidades de médio porte - que é o caso de Ponta Grossa - devem ter pelo menos 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias atendidas. Nos municípios de médio e grande porte, bem como nas metrópoles, o CRAS deve situar-se nos territórios de maior vulnerabilidade.

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS é uma unidade pública da política de Assistência Social, onde são atendidas famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados. O CREAS é implantado de acordo com a quantidade de habitantes no município, devendo ser 1 CREAS a cada 200.000 habitantes. O município de Ponta Grossa, considerado médio porte pela política de assistência social, tem cobertura de 10 CRAS e 02 CREAS e 01 CREAS POP.

TABELA 2 - Distância dos CRAS em relação aos conjuntos Habitacionais

CRAS	Conjunto Habitacional	Famílias	Distância do CRAS
CRAS Santa Luzia	América	500	890m
	Jardim Boreal	365	2km 900m
CRAS 31 de Março	Londres	457	2km 970m
	Jardim Panamá	475	3km 100m
	Costa Rica I, II e III	1.127	4km
CRAS Cará-Cará	Jardim Amália I e II	438	3km 200m
CRAS Vila XV	Jardim Porto Seguro	85	4km 300m
	Jardim Araucárias	288	6km 600m
CRAS Nova Rússia	Jardim Gralha Azul	195	6km 500m
	Roma	249	5km 700m
	Athenas	341	5km 800m
	Itapoá	500	6km 400m
	Buenos Aires	404	7km
CRAS Vila Isabel	Califórnia I e II	481	2km 200m
CRAS Jd. Paraíso	Recanto Verde	392	5km 100m
CRAS Sabará			

CRAS Coronel Cláudio	Esplendore	200	1km 500m
	Campobello Garden	265	2km 800m
CRAS Jardim Carvalho			

Fonte: PMPG, 2022. Organização: a autora.

A tabela 2 foi construída a partir dos CRAS de referência de cada um dos Conjuntos Habitacionais disponibilizados de acordo com dados da Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa (2022). Na tabela, em verde estão os conjuntos habitacionais faixa 1 e em laranja os conjuntos habitacionais faixa 2, infere-se que os conjuntos habitacionais presentes na tabela são os conjuntos habitacionais da pesquisa que estão disponíveis nos dados de referência dos CRAS municipais, onde não se encontram a maior parte dos conjuntos de faixa 2.

Observa-se que, somando os valores de distância dos conjuntos em relação aos CRAS e dividindo-o em relação ao número de conjuntos temos a distância média dos conjuntos habitacionais em relação aos CRAS de referência, sendo ela de: 4km e 500m aproximadamente. Distância esta medida em linha reta, sendo que para ter acesso a estes equipamentos a distância percorrida pelos usuários deste equipamento acaba sendo ainda maior, sendo necessário muitas vezes pegar mais de um transporte público para chegar no equipamento.

Os conjuntos das duas faixas de renda têm distâncias consideravelmente semelhantes aos CRAS, evidenciando que ambas as faixas de renda de conjuntos habitacionais estão localizadas de forma longínqua em relação aos equipamentos de assistência. A seguir observa-se os equipamentos de saúde:

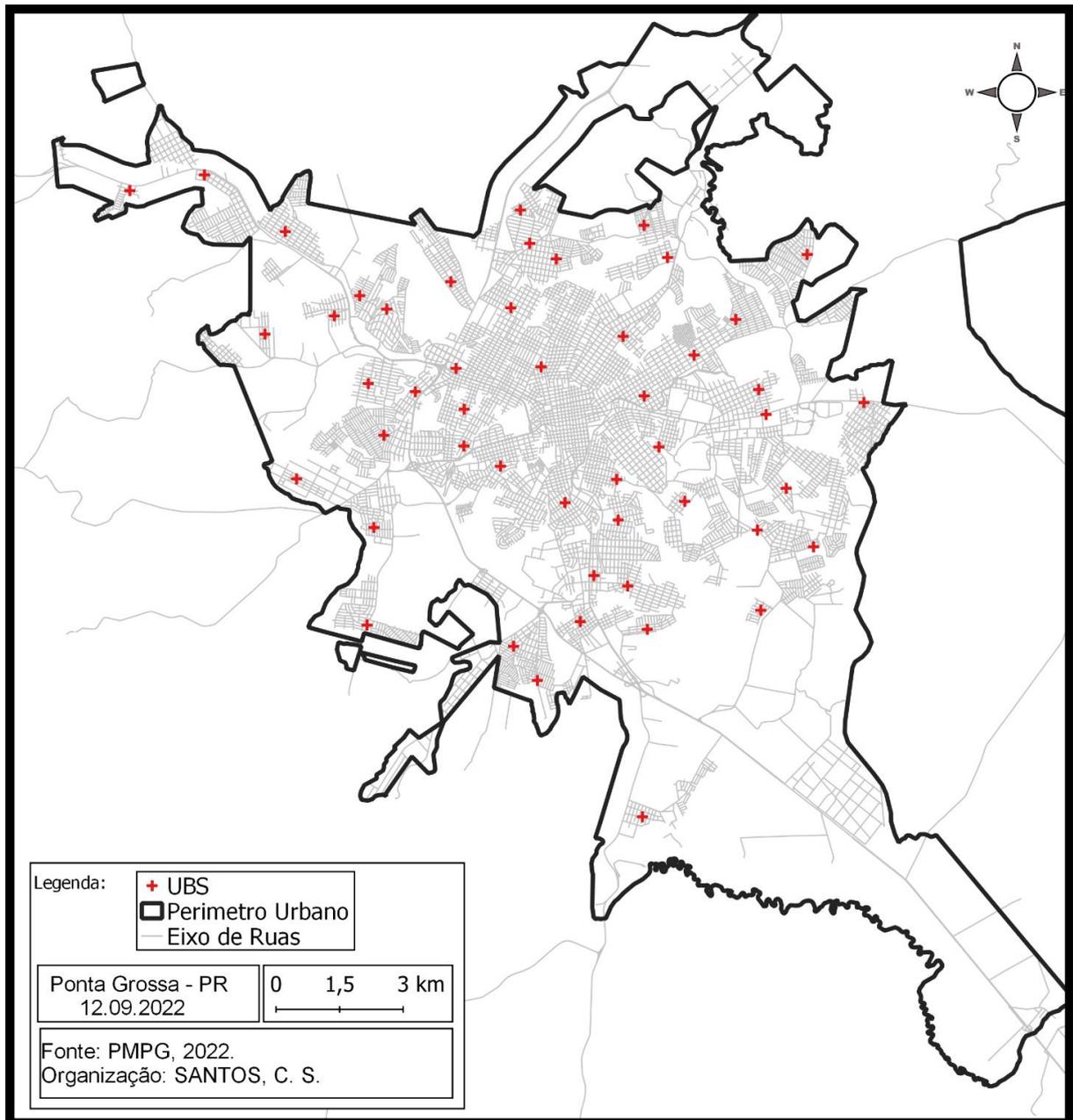


FIGURA 15 - Equipamentos de Saúde no município de Ponta Grossa

Fonte: PMPG, 2022. Organização: a autora.

Observa-se na figura a seguir a relação dos conjuntos habitacionais e as Unidades Básicas de Saúde - UBS do município.

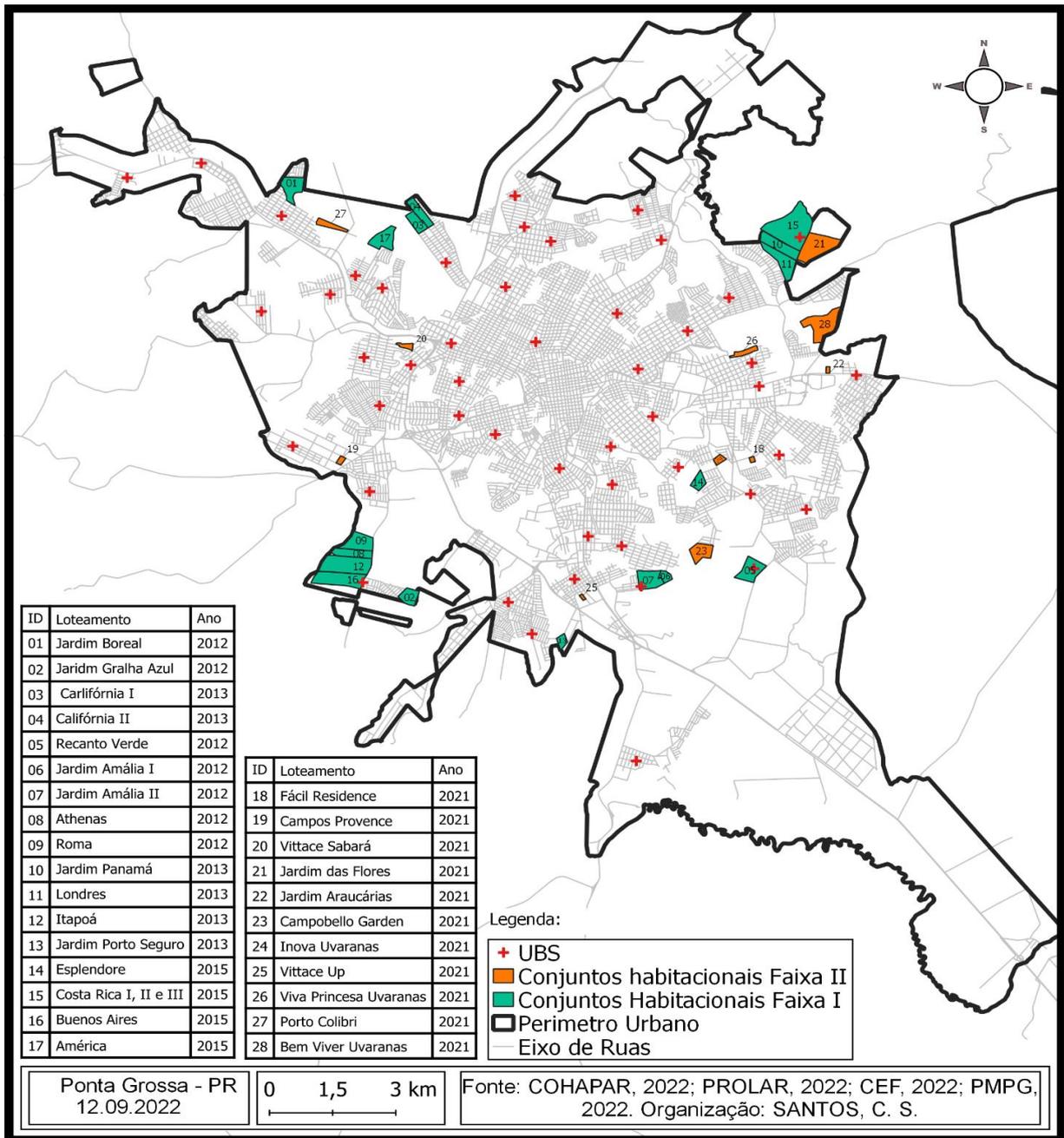


FIGURA 16 - Relação entre os Conjuntos e os equipamentos de saúde  
Fonte: PMPG, 2022. Organização: a autora.

Observa-se na figura anterior, que dos 28 conjuntos habitacionais apenas 4 possuem Unidade Básica em seu território. Em contrapartida, a maior parte dos conjuntos possuem Unidades Básicas em suas proximidades, com exceção dos Campobello Garden (23) e Bem Viver Uvaranas (28), ambos de faixa 2.

TABELA 3 - Distância das UBS em relação aos conjuntos Habitacionais

<b>Distanciamento dos conjuntos habitacionais e UBS mais próxima</b>		
<b>Conjunto Habitacional</b>	<b>Famílias</b>	<b>Distância da UBS</b>
Jardim Gralha Azul	195	1km
Jardim Amália I	99	600m
Jardim Amália II	339	Inserida no conjunto
Jardim Boreal	365	520m
Roma	249	1km
Athenas	341	700m
Recanto Verde	392	Inserida no conjunto
Califórnia I	153	1km 200m
Califórnia II	328	1km 200m
Londres	457	680m
Itapoá	500	470m
Jardim Porto Seguro	85	750m
Jardim Panamá	475	480m
América	500	1km100m
Buenos Aires	404	Inserida no conjunto
Costa Rica I, II e III	1.127	Inserida no conjunto
Esplendore	200	640m
Fácil Residence	46	650m
Campos Provence	142	1km
Vittace Sabará	368	500m
Jardim das Flores	161	430m
Campobello Garden	265	1km 300m
Jardim Araucárias	288	680m
Inova Uvaranas	302	1km
Vittace Up	208	500m
Viva Princesa Uvaranas	266	300m
Porto Colibri	440	1km 200m

Bem Viver Uvaranas	216	1km 400m
--------------------	-----	----------

Fonte: PMPG, 2022. Organização: a autora.

De acordo com diretrizes do Ministério Público do Estado do Paraná (2022), as Unidades Básicas de Saúde e cada equipe de Estratégia de Saúde da Família devem ser responsáveis por no máximo 4000 habitantes, sendo a média recomendada de 3000 habitantes.

A Prefeitura do município de Ponta Grossa não disponibiliza dados referentes aos bairros e loteamentos que são referência das unidades básicas de saúde, porém, pode-se inferir que ao dividirmos o número de habitantes pelo número de unidades de saúde do município (que é de estimados 358.838 habitantes) pelo número de unidade de saúde (41) chegamos ao número médio de população referenciada em cada unidade da cidade de 8.753 pessoas por unidade.

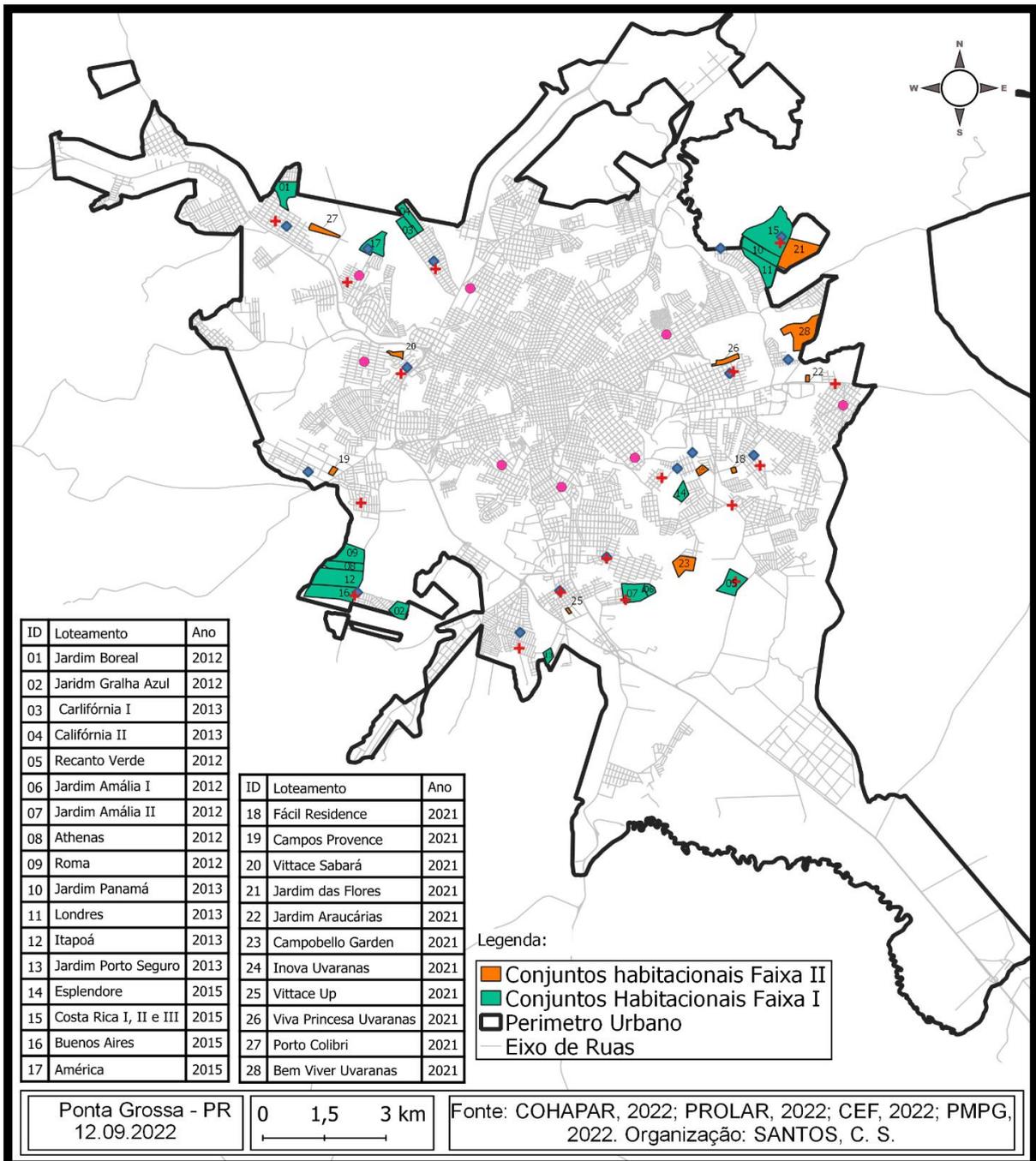


Figura 17 - Síntese dos equipamentos públicos e conjuntos habitacionais presentes na pesquisa  
Fonte: PMPG, 2022. Organização: a autora.

Com a figura 17, vemos uma síntese das figuras apresentadas anteriormente, com os equipamentos selecionados para a pesquisa e os conjuntos habitacionais. Observa-se que tanto os conjuntos habitacionais de faixa I quanto os de faixa II apresentam distanciamento do centro da cidade e de muitos equipamentos acima referenciados.

A cidade com função social deve ser pensada e planejada de forma que garanta os direitos sociais coletivos, entre eles o direito à cidade, e quando não priorizado acaba ocorrendo a violação deste direito dos indivíduos e famílias que ali vivem, como observou-se ser o caso do município de Ponta Grossa.

<b>Conjunto Habitacional</b>	<b>Nome do Programa</b>	<b>Famílias</b>	<b>Escola Municipal</b>	<b>CRAS/Referenciado</b>	<b>UBS</b>
Jardim Gralha Azul	PMCMV	195	1km	6km 500m	1km
Jardim Amália I	PMCMV	99	1 km 300m	3km 200m	600m
Jardim Amália II	PMCMV	339	1km 100m	3km 200m	Inserida no conjunto
Jardim Boreal	PMCMV	365	800m	2km 900m	520m
Roma	PMCMV	249	1km	5km 700m	1km
Athenas	PMCMV	341	750m	5km 800m	700m
Recanto Verde	PMCMV	392	1km 800m	5km 100m	Inserida no conjunto
Califórnia I	PMCMV	153	1km 200m	2km 200m	1km 200m
Califórnia II	PMCMV	328	1km 100m	2km 200m	1km 200m
Londres	PMCMV	457	800m	2km 970m	680m
Itapoá	PMCMV	500	440m	6km 400m	470m
Jardim Porto Seguro	PMCMV	85	880m	4km 300m	750m
Jardim Panamá	PMCMV	475	650m	3km 100m	480m
América	PMCMV	500	Inserida no conjunto	890m	1km100m
Buenos Aires	PMCMV	404	130m	7km	Inserida no conjunto
Costa Rica I, II e III	PMCMV	1.127	Inserida no conjunto	4km	Inserida no conjunto
Esplendore	PMCMV	200	630m	1km 500m	640m
Fácil Residence	PMCV A	46	606m	Não referenciado	650m
Campos Provence	PMCV A	142	600m	Não referenciado	1km
Vittace Sabará	PMCV A	368	400m	Não referenciado	500m
Jardim das Flores	PMCV A	161	390m	Não referenciado	430m
Jardim Araucárias	PMCV A	288	660m	6km 600m	680m
Campobello Garden	PMCV A	265	2km 100m	2km 800m	1km 300m
Inova Uvaranas	PMCV A	302	460m	Não referenciado	1km
Vittace Up	PMCV A	208	540m	Não referenciado	500m
Viva Princesa Uvaranas	PMCV A	266	330m	Não referenciado	300m

Porto Colibri	PMCVA	440	380m	Não referenciado	1km 200m
Bem Viver Uvaranas	PMCVA	216	630m	Não referenciado	1km 400m
Parcial/Integral/Nulo	-	-	Integral	Parcial	Integral

Quadro 7 – Conjuntos Habitacionais e a distância dos equipamentos  
 Fonte: PROLAR, 2022; COHAPAR, 2022. Dados organizados pela autora.

A territorialização dos CRAS em Ponta Grossa ainda não contemplou a maior parte dos conjuntos habitacionais do PVCA, de acordo com as informações disponibilizadas no site da Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa - FASPG. Apenas os conjuntos habitacionais Jardim Araucárias e Campobello Garden do PCVA estão referenciados nos CRAS do município, os demais conjuntos não constam nos dados disponibilizados pela FASPG.

Em relação ao atendimento dos equipamentos de saúde, educação e assistência social delimitados nesta pesquisa observou-se nos conjuntos habitacionais faixa 1 do PMCMV e faixa 2 do PCVA que nos conjuntos do PMCMV tem o maior número de equipamentos inseridos dentro de seu território, enquanto os do PCVA não há nenhum equipamento inserido dentro de seus territórios.

Isto deve-se pelo cumprimento da lei, bem como pela lógica temporal, visto que do PMCMV foram atendidos num período anterior ao PCVA, o que possibilitou a gestão a ir atendendo as demandas postas.

Em relação à distância dos conjuntos e dos equipamentos, observa-se ainda que os equipamentos de assistência ganham um destaque por estarem localizados em média 4,5 km de distância dos conjuntos habitacionais, sendo considerada grande. Podendo tornar difícil o acesso dos cidadãos ao seu equipamento de referência até mesmo de saberem qual o equipamento de assistência está referenciado. Além do fato de apenas dois dos conjuntos habitacionais do PVCA estarem referenciados nos CRAS. Observa-se ainda que a maior parte dos conjuntos não possuem equipamentos de saúde, educação e assistência dentro de seus territórios, e no que diz respeito a qualidade e efetividade do atendimento destes equipamentos não há garantia da mesma, visto que não se refere a presente pesquisa o qualitativo destes atendimentos, mas sim quantitativo.

A seguir são apresentadas fotos aéreas do Google Earth, com sua última atualização em 03 de novembro de 2021, de duas localidades do município de Ponta Grossa - PR onde estão presentes conjuntos habitacionais de faixa 1 e 2.

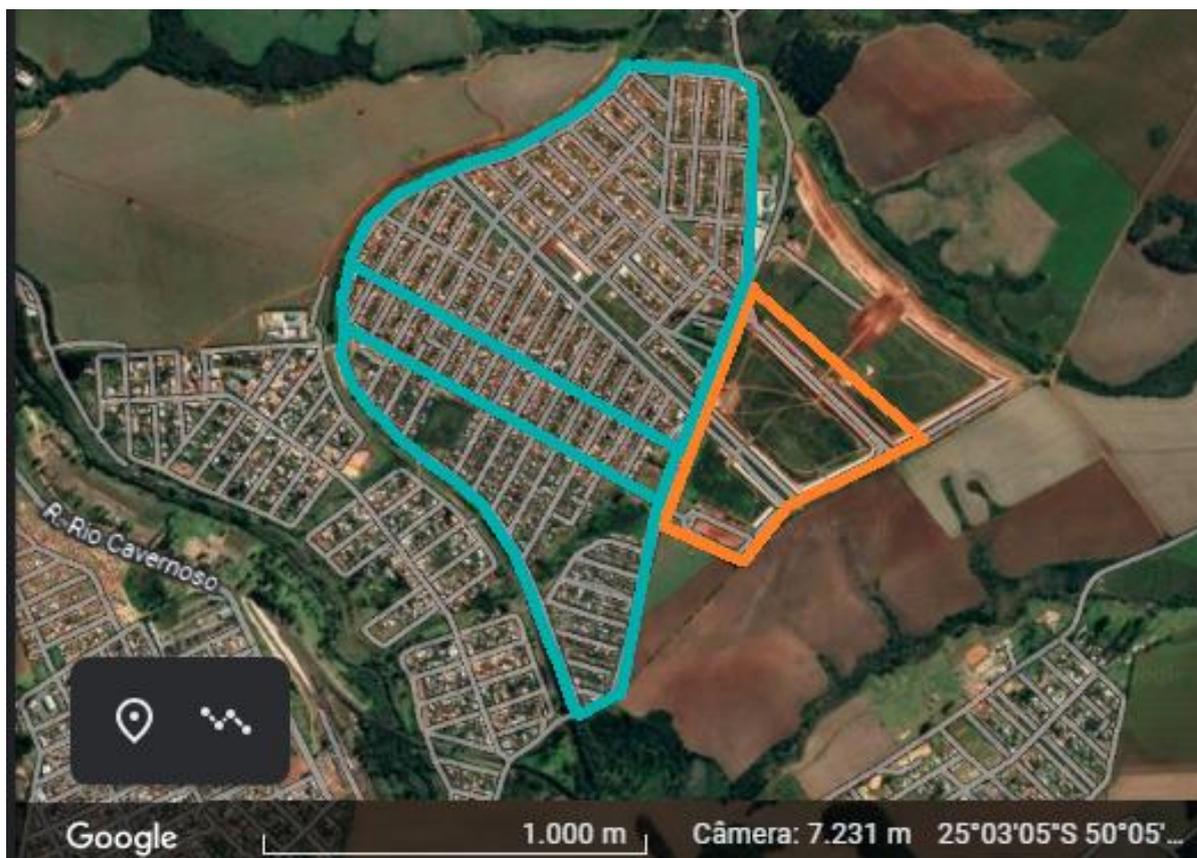


Figura 18 - Foto demonstrativa dos Conjuntos Habitacionais Costa Rica, Panamá, Londres (PMCMV) e Jardim das Flores (PCVA)

Fonte: Google Earth adaptado pela autora.

Na figura 18 vemos os conjuntos circulos em verde correspondente a faixa 1, Costa Rica, Panamá e Londres e em laranja o faixa 2, correspondente ao Jardim das Flores. Na imagem, fica evidente que ambas as faixas têm uma localização nas bordas periféricas da cidade. Ao verificar nos arredores dos conjuntos observa-se que estão localizados de forma contígua com a área rural do município. Abaixo, temos exemplos de outra localidade da cidade com conjuntos habitacionais que apresenta as mesmas características.

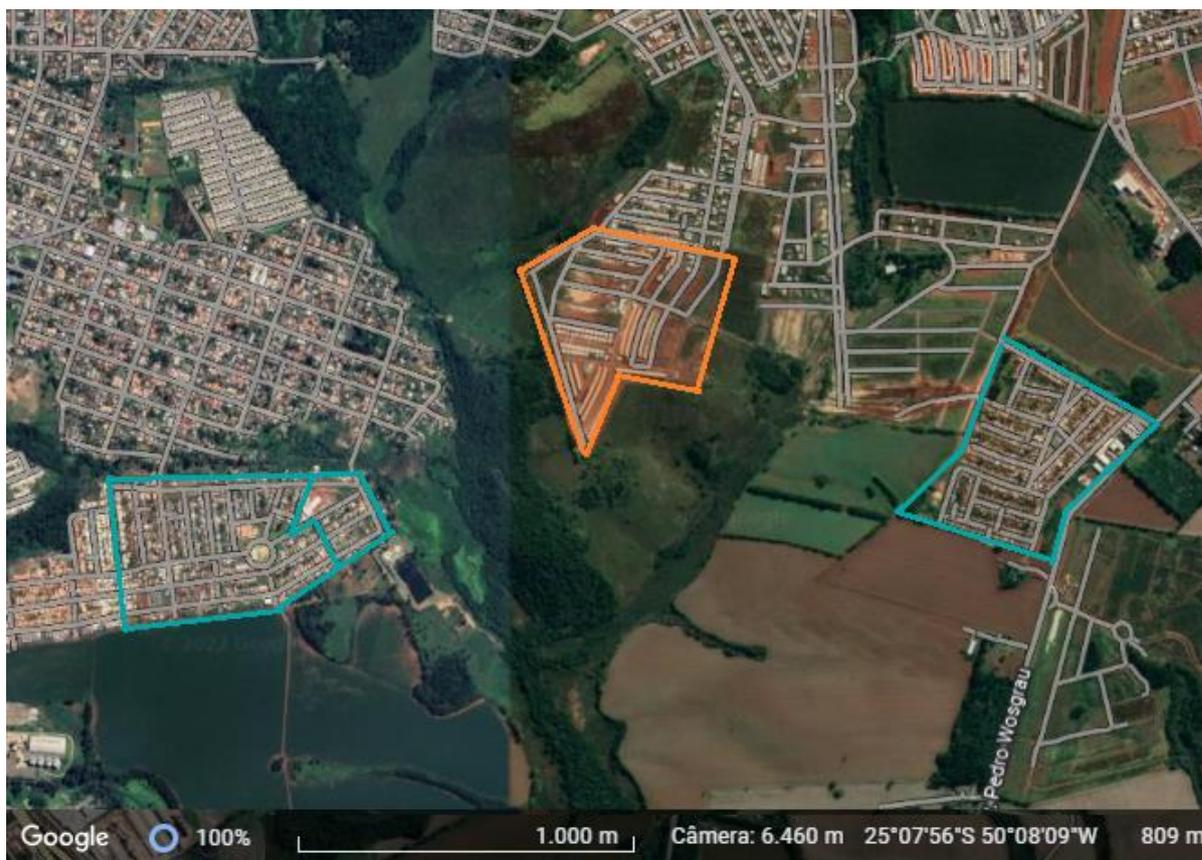


Figura 19 - Foto demonstrativa dos Conjuntos Habitacionais Campobello (PCVA), Recanto Verde e Jardim Amália I e II (PMCMV)

Fonte: Google Earth adaptado pela autora.

Observa-se que os conjuntos apresentados na figura 19 têm as mesmas características dos da figura 14, localizados nas bordas do perímetro urbano e vizinhos às áreas rurais que muitas vezes tem finalidades agrícolas, podendo expor estas famílias a muitos outros riscos além dos sociais, mas também de saúde.

O Estatuto da Cidade traz como diretrizes gerais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana a “[...] oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais” (BRASIL, 2008, p.15). Em contrapartida, uma das críticas feitas ao Programa Minha Casa Minha Vida é a produção de uma cidade incompleta, com conjuntos periféricos, em terrenos distantes e desprovidos de serviços e equipamentos públicos necessários para a garantia do direito à cidade, fato este que acaba se evidenciando no município de Ponta Grossa-PR.

Devidos aos problemas da primeira fase do PMCMV, em relação ao disponibilidade de equipamentos para acesso dos habitantes dos conjuntos habitacionais, para a segunda fase do Minha Casa Minha Vida, a Casa Civil por meio do Decreto nº 7499, de 16 de junho de 2011 (que dispõe sobre o PMCMV e dá outras providências) afirma que, para a implementação de empreendimentos no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana deveria ser respeitado “[...] a existência ou compromisso do poder público local com a instalação ou ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, à saúde, ao lazer e ao transporte público” (BRASIL, 2011).

Mesmo com o aparato jurídico, percebe-se que com o passar do tempo os problemas com relação aos padrões internacionalmente estabelecidos para a efetivação do direito à moradia digna, principalmente com relação à disponibilidade de serviços e equipamentos públicos acabaram permanecendo.

A carência dos serviços e equipamentos públicos revela as desigualdades sociais no acesso aos benefícios da cidade, ferindo as diretrizes do Estatuto da Cidade que defende a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (BRASIL, 2008).

Destaca-se ainda que, gozar de um direito depende diretamente da efetivação ou violação de outros direitos. Desta forma, a efetivação do direito à cidade e à moradia digna depende diretamente da efetivação de outros direitos, fato este que é muitas vezes negligenciado em relação ao acesso aos equipamentos dentro dos conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida e do Programa Casa Verde e Amarela.

## CONCLUSÃO

Para que ocorra a garantia de direitos no que se refere aos espaços urbanos e ao direito à cidade se faz de grande importância uma gestão do uso do espaço urbano que priorize a justiça social. E que principalmente seja norteada pelos interesses coletivos, e não individuais ou de apenas determinados grupos sociais, necessitando ser combatido a violação especulativa do espaço.

O direito à cidade vai além da liberdade individual de acesso a equipamentos públicos dentro do espaço urbano, ele está ligado a diversos elementos presentes na universalidade da vida cotidiana dentro deste espaço. O direito à cidade evidencia a necessidade de pensar de maneira coletiva no que diz respeito à produção e a reprodução do espaço urbano.

Com base nos objetivos elencados para a pesquisa, sendo o primeiro: “Caracterizar os conjuntos habitacionais faixa 1 e 2 no período de 2012 e 2021 no município de Ponta Grossa da Companhia de Habitação de Ponta Grossa – PROLAR e a Companhia de Habitação do Estado do Paraná - COHAPAR”, no qual buscou-se na parte inicial do trabalho evidenciar quantos e quais são estes conjuntos. Ainda, no segundo capítulo, buscou-se compreender como ocorreu o processo de urbanização no Brasil, caracterizando os dois programas habitacionais estudados na presente pesquisa e as leis que os norteiam.

A fim de atingir o objetivo “Identificar, a partir do pressuposto de inserção urbana, nas dimensões: Serviços essenciais urbanos, Infraestrutura Urbana e Serviços urbanos e sociais, presentes nos conjuntos habitacionais selecionados para a pesquisa”, foi desenvolvido no terceiro capítulo mapas, figuras e tabelas a fim de evidenciar os equipamentos em diferentes dimensões os equipamentos presentes, ou não, dentro dos conjuntos habitacionais.

A respeito do terceiro objetivo “Demonstrar como ocorre, ou não, o direito à cidade de acordo com os indicadores”, no primeiro capítulo buscou-se compreender o que se entende por direito à cidade, quais as suas implicações e no terceiro capítulo buscou-se trazer este contexto para o município de Ponta Grossa PR e os conjuntos habitacionais do PMCMV e PCVA. Inferiu-se pela integralidade, parcialidade ou nulidade dos indicadores/variáveis da matriz de avaliação, onde considerou-se nas dimensões Infraestrutura urbana e serviços essenciais urbanos a sua integralidade no

que se refere ao atendimento. Em relação a dimensão Serviços Urbanos e Sociais o transporte coletivo tem atendimento integral nestes conjuntos, no que se refere ao atendimento de Correios e Praças e áreas verdes o

Infere-se nas figuras apresentadas que todos os conjuntos habitacionais da pesquisa estão localizados nas áreas mais periféricas da cidade, longe do centro da cidade. Destaca-se ainda que há muitos equipamentos que estão localizados distantes dos Conjuntos Habitacionais e que acabam tendo o seu acesso dificultado pela distância e a falta de facilidade de acesso a eles. A dificuldade de acesso a estes equipamentos pode ser diretamente considerada a violação e garantia de direitos, uma vez que é garantido por lei.

A distância entre os serviços essenciais dos equipamentos urbanos e comunitários e as unidades habitacionais é um dos determinantes para a vivência cotidiana da população. Nas figuras apresentadas anteriormente foi possível verificar que no entorno dos conjuntos existem equipamentos, alguns mais distantes do que outros, porém estes equipamentos já possuem suas demandas diárias da região em que foram construídos, acarretando na sobrecarga dos equipamentos e profissionais ali envolvidos, visto a inserção de novas comunidades na área. Nos espaços que congregam vários conjuntos em proximidade amplia-se a demanda por estes serviços essenciais e equipamentos existentes no entorno, mas muitas vezes as equipes de atendimento e até espaços desses equipamentos não são ampliados para atender estas novas demandas.

A falta de articulação entre as políticas de planejamento urbano e habitacional, quando mal geridas, podem contribuir para o agravamento da divisão social de grupos sociais, pois interferem diretamente na construção do espaço municipal. A localização dos conjuntos habitacionais de Ponta Grossa é um reflexo das contradições decorrentes da violação do direito à cidade, pois foram construídos nas bordas periféricas do perímetro urbano municipal, afastados do centro e de boa parte dos equipamentos públicos.

Para Koga e Diniz (2018), as cidades brasileiras carregam um pesado legado de expropriação da terra, marcando profundamente a formação de seus territórios e acaba determinando limites de pertencimento entre as cidades legal e formal e o restante da cidade, que é considerada informal e ilegal. Um dos motivos desse legado

é a aparente falta do planejamento urbano nas cidades, o que acabou naturalizando a desordem territorial presente nas cidades brasileiras. Desta forma, participa da cidade legal somente quem pode pagar, o restante, que não pode, acaba sendo configurado com a “não cidade”. Dentro da cidade, alguns espaços são eleitos para comporem a cidade formal, restando aos demais territórios a informalidade, que muitas vezes é sinônimo de precariedade, ausência de serviços públicos, distância física e social em relação à cidade formal. A considerada parte informal, tem a tendência (intencional ou não) a localizar-se em territórios cada vez mais distantes dos centros de serviços, emprego, restando as franjas e bordas das cidades. Travando assim, uma guerra cotidiana de sobrevivência e de acesso à cidade formal, com a necessidade de deslocamento, como condição intrínseca ao seu modo de vida.

Melo (2017), destaca que sendo um direito fundamental o direito à cidade deve ser visto como um direito social, um direito à cidade justa e sustentável, onde se assegure o bem-estar dos seus habitantes é sempre um direito transindividual, ainda que por vezes esse direito possa entender-se à totalidade dos seus habitantes e em outras limita-se a parcelas desse todo, admitindo até conflitos entre a multiplicidade de seus habitantes.

No município de Ponta Grossa-PR com os conjuntos habitacionais construídos dentro do período de 2012 e 2021, observou-se uma grande contradição do PMCMV e do PVCA, principalmente em relação ao direito à moradia, que por vez acabou ampliando o acesso à moradia própria, mas em contrapartida acabou reduzindo ou dificultando o acesso a serviços e equipamentos públicos, os quais são essenciais para a efetividade do direito à cidade.

Desta forma, percebe-se que, o PMCMV e o PVCA apresentam ser influenciados em sua grande parte por interesses econômicos, muitas vezes negligenciando em se manter dentro das diretrizes estabelecidas, como as do Estatuto da Cidade, não dando atenção para as necessidades reais das famílias presentes nestes espaços. Mostrando ser direcionado mais por interesses econômicos do que pela garantia e efetividade do direito à cidade.

A cidade, pode ser considerada como um dos campos mais complexos e em constante expansão das relações humanas, estando presentes nela os mais diversos elementos, entre eles forças capazes de pautar a política, economia e o desenvolver

do espaço urbano. O direito à cidade vem como um elemento de grande importância no que se refere a garantia de direito do cidadão, mas também da sociedade como um todo, mas que muitas vezes é negligenciado pelos próprios gestores deste espaço.

Entende-se o estado como um dos principais, se não o mais, importante no processo de formação e modificação da cidade. Observa-se que na legislação nacional, muitas vezes é abordado os temas referentes ao pensamento coletivo e garantia do direito a cidade de todos os cidadãos, mas em contrapartida as legislações municipais são fortemente influenciadas por interesses de determinados grupos. Desta forma, a política, que era para ser pública, se torna de mercado, processo muitas vezes facilitado por meio das leis de zoneamento e planos diretores municipais. Onde os atores políticos são quem define a espacialização, não o debate e construção coletiva.

Desta forma, fica evidente uma segregação silenciosa, mas intencional, onde esta política de mercado presente na política habitacional e urbana, é estruturada e implantada como uma cultura que esteve e continua presente no decorrer dos anos. Desta forma, o indivíduo pode entender o processo de segregação como natural e parte da vida cotidiana da cidade, não compreendendo a sua participação na construção do espaço urbano como um direito.

Os Conjuntos Habitacionais do PMCMV e PCVA seguem esta mesma lógica, onde na maior parte das vezes a sua implantação ocorre apenas visando o lucro, e não ao acesso e garantia de direitos. Muitas vezes é implantado de forma distante e acaba negligenciando o acesso ao direito à cidade dos moradores, criando assim muitos cidadãos que não fazem ou não se sentem parte da cidade por estarem de certa forma isolados.

O direito à cidade nos conjuntos habitacionais do PMCMV e PVCA entre os anos de 2012 e 2021 no município de Ponta Grossa, como demonstrado no decorrer da presente pesquisa, não é atendido de forma integral, mas sim parcial. Visto que o direito à cidade não diz respeito a um direito isolado, mas sim a um conjunto de direitos.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Mauricio de Almeida. A cidade da geografia no Brasil: percursos, crises, superações. *In*: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org.). **Cidade: história e desafios**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2002.

ALFONSIN, Bethania de Moraes. Elementos para pensar o direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico-urbanística brasileira. *In*: MUSSI, Andrea quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei Oliveira. **Estatuto da cidade: Os desafios da cidade justa**. Passo Fundo: IMED, 2011.

ALVES, A. G. O; de PAULA, D. O Programa Habitacional Casa Verde e Amarela: um estudo avaliativo a partir da teoria do programa. **Anais do Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidade**. Volume 1, 2021, CEEINTER. ISSN: 2764-4758.

Disponível em:

<https://ceeinter.com.br/ojs3/index.php/anaisseminariodepoliticaspública/article/view/300/322> Acesso em: 21 dez. 2022.

AMANAJÁS, R; KLUG, L. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. *In*: COSTA, M. A; THADEU, C; FAVARÃO, C. B. (org.). **A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios à sua implementação**. Brasília: IPEA, 2018. p. 29-44.

AMORE. C. S. Minha Casa Minha Vida para iniciantes. *In*: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (org.) **Minha Casa Minha Vida e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis Estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ARAGÃO. T. A. **Influência das políticas habitacionais na construção do espaço urbano metropolitano de Fortaleza** - história e perspectivas. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

ARREGUI, C. C. Direito à moradia e à cidade: concepções e referenciais teóricos e metodológicos para a avaliação. *In*: PAZ, R.; ARREGUI, C. **Trabalho Social, territórios e moradia: a construção do direito à cidade**. São Paulo: Veras Editora, p. 39-61, 2018.

ARREGUI, C., KOGA, D. H., & DINIZ, R. A. **DINÂMICAS SOCIOTERRITORIAIS E PRÁTICAS PROFISSIONAIS: entre chãos e gestão**. *Revista De Políticas Públicas*, 22, 1407–1430, 2018.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.**, Campinas. vol. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

AZEVEDO. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. *In*: CARDOSO, A. L. (org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Finep/CEF, 2007.

BRASIL. Caixa Econômica Federal. **Empreendimentos Minha Casa Minha Vida contratados por Pessoa Jurídica**, 2015. Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casaminhaveda/Empreendimentos%20Contratados\\_PJ\\_31122014.pdf](http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casaminhaveda/Empreendimentos%20Contratados_PJ_31122014.pdf) Acesso em: 9. jun. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 10.600, de 14 de janeiro de 2021**. Regulamenta a Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que institui o Programa Casa Verde e Amarela. Brasília - DF: Senado, 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio e histórico e artístico nacional. Brasília - DF: Senado, 1937.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília - DF: Senado, 1962.

BRASIL. **Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937**. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Brasília - DF: Senado, 1937.

BRASIL. **Decreto-lei nº 7.341, de 22 de outubro de 2010**. Regulamenta a Lei nº 11.952 de 25 de junho de 2009. Brasília - DF: Senado, 2010.

BRASIL. **Decreto-lei nº 7.825, de 11 de outubro de 2012**. Altera o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011. Brasília - DF: Senado, 2012.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

BRASIL. **Lei n.º 12.608 de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção Civil - PNPDEC. Brasília - DF: Senado, 2012.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da cidade. Brasília - DF: Senado, 2001.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS. Brasília - DF: Senado, 2005.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. Brasília - DF: Senado, 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011**. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV Brasília - DF: Senado, 2011.

BRASIL. **Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021**. Dispõe sobre o Programa Casa Verde e Amarela, Minha Vida - PMCMV Brasília - DF: Senado, 2011.

BRASIL. **Lei nº 7.499, de 16 de junho de 2011**. Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências. Brasília - DF: Senado, 2011.

BRASIL. Ministério da Economia, Secretaria Especial de Fazenda. **Relatório de avaliação**. Programa Minha Casa Minha Vida. Dez. 2020. Disponível em: [relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf \(www.gov.br\)](#) Acesso em: 4 de jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Relatório de Avaliação Programa Minha Casa Minha Vida**. Dez. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br>. Acesso em: 9 jun. 2022.

BRASIL. **Política Nacional de Habitação**. Ministério das cidades, nov. 2004.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, 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, A. L; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. *In: CARDOSO, A. L. (org.). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p.17-66.

CARDOSO, A. L; ARAGÃO, T. A. **Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil**. O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. Coleção Habitação e Cidade, v. 2, p. 17-66, 2013.

CARDOSO, A. L; MELLO, I. Q.; JAENISCH, S. T. A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições. *In: AMORE, C. S; SHIMBO, L. Z; RUFINO, M. B C. (org.) Minha Casa e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis Estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital. 2015. p. 73-102.

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.*

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.

CARMO, E. C. **A política habitacional no Brasil pós-Plano Real (1995-2002):** diretrizes, princípios, produção e financiamento – uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012. <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642270/9745> Acesso em 20 dez. 2022.

CASTRO, Jorge Abrahão. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

CORRÊA, Roberto, Lobato. **O Espaço Urbano**. 4ª edição. Editora Ática. São Paulo, 2000.

CUBERO, M. C. MENDONÇA, A. R. R. **O FGTS e o financiamento habitacional e de infraestrutura urbana: avanços e recuos (2003-2018)**. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 376, abr. 2020. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD376.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2022.

DI GIOVANNI, Geraldo. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de Pesquisa**, nº 82, Unicamp: NEPP, 2009.

FERNANDES, Edésio. Direito e urbanização no Brasil. *In*: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 207.

GIL, Antonio Carlos Métodos e Técnicas de pesquisa social. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HAM; HILL. O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno. (1993) (R. Amorim & R. Dagnino, Trad.). Adaptação e revisão: Renato Dagnino. Campinas-SP: Editora da Unicamp, 2018.

HAM, Cristopher; HILL, Michael. (1993). O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno (R. Amorim & R. Dagnino, Trad.). Adaptação e revisão: Renato Dagnino. Campinas-SP: Editora da Unicamp.

HARVEY, David. Direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497>. Acesso em: 20 dez 2022.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 9 jun. 2022.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Carta Mundial do Direito à Cidade**. Setembro, 2007. Disponível em: <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/Carta-Mundial-pelo-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf> Acesso em: 15 mar. 2022.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades** - REGIC, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html> Acesso em 10/04/2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **A nova agenda urbana e o Brasil**: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Org. Marco Aurélio Costa, Marcos Thadeu Queiroz Magalhães, Cezar Bruno Favarão. Brasília: Ipea, 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades, Ipea, 2016.

JANNUZZI, P. **Indicadores Sociais no Brasil** – Conceitos, Fontes de Dados e Aplicações. Campinas, SP: Editora Alínea, 2017, 6ª edição.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**. A reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAROCCA JÚNIOR, J. **O papel dos programas habitacionais públicos na expansão das periferias em cidades médias**. Custos financeiros e sociais de práticas recentes em Ponta Grossa (PR). 2020. Tese (doutorado) – Universidade de São Paulo - USP, 2020. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-29032021-002037/publico/TEJoellaroccaJunior\\_rev.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-29032021-002037/publico/TEJoellaroccaJunior_rev.pdf)Acesso em 9 set. 2022.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Tradução Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LÓRA, Renata Morandi. **Mobilidade e acessibilidade no espaço urbano**: o direito à cidade na Grande Vitória. 2018. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Doi:10.11606/T.16.2018.tde-14122018-174523. Acesso em: 20 dez. 2020.

MARGUTI, B. O. **Conjuntos habitacionais**: estruturação socioespacial e acesso à cidade no município de Santo André. 2012. Dissertação (Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/42/teses/778246.pdf> Acesso em: 21 abr. 2022.

MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível. *In*: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 3. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 491.

MELO, Cláudio Ari. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. *Revista de Direito da Cidade*. Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 437-462, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/viewFile/26883/20431>. Acesso em: 25 jun. 2022.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. **O cotidiano e a produção do espaço** (Transcrição de Felipe Gontijo), 2006. Disponível em: [http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/02\\_eventos/coloquio2006/palestras/montemor.htm](http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/02_eventos/coloquio2006/palestras/montemor.htm) Acesso em: 7 jun. 2020.

NASCIMENTO, E.; MATIAS, L. F. **Expansão urbana e desigualdade socioespacial**: uma análise da cidade de Ponta Grossa. *RA'E GA* 23, p. 65-97. Curitiba, Departamento de Geografia-UFPR, 2011.

OFFE, Claus; RONGE, Volker. Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista. *In*: OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Ana Carolina Rodrigues; LÖWEN SAHR, Cílician Luiza. Induções nas transformações do uso e ocupação do solo urbano em Ponta Grossa-PR. **TerraPlural**, v.6, n.1, p. 109-123, jan./jun. 2012.

OSÓRIO, Leticia Marques; MENEGASSI, Jaqueline (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana**: as novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Fabris, 2002. p. 43.

PAGANI, E. B. S.; ALVES, J. M.; CORDEIRO, S. M. A. A lógica territorial na política de habitação em Londrina-PR. *In*: ALVEZ, J. M.; LANZA, L. M. B.; AMARAL, W. (orgs.) **A lógica territorial na gestão das políticas sociais**. Londrina-PR: EDUEL, 2018, p. 113-143.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Descentralização de políticas sociais no federalismo brasileiro: revisitando problemas de coordenação e autonomia. **Revista do CAAP**. 1º Semestre, 2009.

PONTA GROSSA. **Lei municipal nº 1.993, de 27 de dezembro de 1967**. Dispõe sobre o plano diretor de desenvolvimento de Ponta Grossa. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 1967.

PONTA GROSSA. **Lei municipal nº 14.305, de 22 de julho de 2022**. Dispõe sobre a Revisão do Plano Diretor do Município de Ponta Grossa. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2022.

PONTA GROSSA. **Lei municipal nº 4.839, de 18 de dezembro de 1992**. Aprova o plano diretor do município de Ponta Grossa. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 1992.

PONTA GROSSA. **Lei municipal nº 6.180, de 22 de junho de 1999**. Cria o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Ponta Grossa - IPLAN. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 1999.

PONTA GROSSA. **Lei municipal nº 6.329, de 16 de dezembro de 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. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 1999.

PONTA GROSSA. **Lei municipal nº 8.663, de 9 de outubro de 2006**. Atualiza a lei do plano diretor do município de Ponta Grossa em consonância com as novas diretrizes da revisão do plano diretor e dá outras providências. Ponta Grossa, Câmara Municipal, 2006.

PONTA GROSSA. **Revisão do Plano Diretor Participativo**. Ponta Grossa, 2016.

PRZEWORSKY, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. Tradução Argelina Cheilub e Pedro Paulo Zahluth. Rio de Janeiro: Relume Dumara, 1995.

RABELLO, Adriano Muniz. **Direito à cidade**: legislação brasileira e instrumentos de gestão. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007.

ROLNIK, R. **Democracia no fio da navalha**: Limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, nov. 2009. Disponível em: <https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/2194063PB.pdf> Acesso em: 16 jun. 2021.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, R; NAKANO, K. Direito à moradia ou salvação do setor. **Folha de São Paulo**, p, A3, 14 mar. 2009.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

ROLNIK, Raquel. **Segregação urbana aceita na ditadura segue sendo o padrão**. 2014. Disponível em: <https://soundcloud.com/azinha/raquel-rolnik-segrega-o-urbana> Acesso em 21 dez. 2022

SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles; Ippur/UFRJ, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/?sequence=1> Acesso em: 22 abr. 2022.

SANTOS, C. H. M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1988**. Brasília: Ipea, 1999. Texto para Discussão, n. 654. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0654.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0654.pdf) Acesso em: 21 abr. 2022.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 5a ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SCHEFFER, S. M. **Espaço urbano e política habitacional: uma análise sobre o programa de lotes urbanizados da PROLAR-Ponta Grossa, PR**. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2003.

SCHEFFER, S. M.; KAUCHAKJE, S. Ambiguidades da política habitacional brasileira. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v. 7, n. 1, p. 51-65. jan./mar. 2019.

SCHEFFER, S.M. **A construção do espaço local por políticas nacionais de habitação: O Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa-PR**. 2017. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucpr.br/pergamum/biblioteca/img.php?arquivo=/00005f/00005fec.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

SENE, T. A regulamentação do uso e ocupação do solo urbano para fins residenciais na cidade de Ponta Grossa/PR no período de 1988 a 2018. 2020. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2020.

SOARES, I. O. *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, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2006.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

SPOSATI, Mônica Senna. **Assistência social**: política e pública / organização Marcio Eduardo Brotto, Aldaíza Sposati, Mônica Senna. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2002.

VILLAÇA, F. A crise do planejamento urbano. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 9, n. 2, p. 45-51, 1995.

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

WHITAKER FERREIRA, J. S. **Produzir casas ou construir cidades**. Desafios para um novo Brasil urbano. São Paulo: LABHAB/FUPAM, 2012.