

PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: Avaliação Pós-Ocupação do Residencial Esplendore em Ponta Grossa – PR

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2022.58.10504>

Recebido em: 4/4/2020

Aceito em: 12/11/2021

Juliana Thaisa Rodrigues Pacheco¹, Juliana Yuri Kawanishi², Sandra Maria Scheffer³

RESUMO

O Programa Minha Casa Minha Vida, lançado pelo governo federal em 2009, possibilitou o acesso à moradia formal a uma parcela da população que, muitas vezes, era excluída do sistema mercadológico. Desta forma, destaca-se a importância de avaliar a criação do Programa com o intuito de compreender a sua eficácia, eficiência e efetividade no que diz respeito ao acesso à cidade pelos mutuários. A avaliação pós-ocupação apresenta-se como instrumento para a compreensão da eficácia e efetividade do Programa, uma vez que considera seus elementos objetivos e subjetivos, como a satisfação dos beneficiários. Neste contexto, o presente artigo visa a identificar as características apresentadas pelas famílias mutuárias pelo Programa Minha Casa Minha Vida, em Ponta Grossa-PR, no que se refere à efetividade do direito à cidade, tendo por base a avaliação pós-ocupação no Residencial Esplendore. Os dados apresentados foram extraídos do relatório pós-ocupação, de 2015 a 2016. Procurou-se analisar e compreender as demandas apresentadas pelas famílias e as lacunas deixadas pela política habitacional brasileira em setores como o transporte coletivo. Os dados analisados apresentam as dificuldades enfrentadas pelos beneficiários no período pós-ocupação, tais como no transporte público, distância e na falta de acesso aos equipamentos públicos, elementos que interferem no acesso ao direito à cidade.

Palavras-chave: Política habitacional; avaliação pós-ocupação; direito à cidade.

MINHA CASA MINHA VIDA PROGRAM: POST-OCCUPANCY EVALUATION OF RESIDENCIAL ESPLENDORE IN PONTA GROSSA – PR

ABSTRACT

The Minha Casa Minha Vida Program launched by the Federal Government in 2009, allowed access to formal housing for a portion of the population that was often excluded from the market system. In this way, the importance of evaluating the implementation of the program is highlighted in order to understand its efficacy, efficiency and effectiveness regarding access to the city by the borrowers. The post-occupation evaluation is presented as an instrument for understanding the efficacy and effectiveness of the program, since it considers objective and subjective elements of the satisfaction of the beneficiaries. In this context, this article aims to identify the characteristics presented by borrowing families by the Minha Casa Minha Vida Program in Ponta Grossa-PR with regard to the effectiveness of the right to the city based on the post-occupation assessment at Residencial Esplendore. The data presented were extracted from the post-occupation report 2015 to 2016. We sought to analyze and understand the demands presented by families and the gaps left by the Brazilian housing policy in sectors such as public transport. The analyzed data shows the difficulties faced by the beneficiaries in the post-occupation period, such as in public transport, in the distance and in the lack of access to public facilities, elements that interfere in the access of the right to the city.

Keywords: Housing Policy; post-occupancy assessment; right to the city.

¹ Autora correspondente. Bolsista Capes. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Programa de Pós-Graduação *Stricto-Sensu* em Ciências Sociais Aplicadas. Praça Santos Andrade, 01, Centro. Ponta Grossa/PR, Brasil. CEP 84010-330. <http://lattes.cnpq.br/4864617008503600>. <https://orcid.org/0000-0001-6665-999X>. julianathaisa@hotmail.com

² Universidade Estadual de Ponta Grossa. Programa de Pós-Graduação *Stricto-Sensu* em Ciências Sociais Aplicadas. Bolsista Capes. Ponta Grossa/PR, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/7447651865424584>. <https://orcid.org/0000-0002-3434-4309>.

³ Universidade Estadual de Ponta Grossa. Programa de Pós-Graduação *Stricto-Sensu* em Ciências Sociais Aplicadas. Ponta Grossa/PR, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/5221445804988066>. <https://orcid.org/0000-0002-5408-193X>.

INTRODUÇÃO

O Programa Minha Casa Minha Vida foi instituído pelo governo federal, em 2009, sob a responsabilidade do Ministério das Cidades e é gerenciado pela Caixa Econômica Federal. O referido Programa foi destinado a famílias com rendimento de até três salários mínimos e concentrou a produção habitacional tanto na geração de habitação de interesse social quanto no segmento econômico por meio dos subsídios, tendo como foco o enfrentamento ao déficit habitacional e o fomento ao crescimento econômico, incrementando o setor da construção civil, a geração de renda e os investimentos em infraestrutura social e urbana. O programa assumiu um papel importante na última década ante à política habitacional brasileira.

Para Januzzi (2016), todo programa público deve ser avaliado. O autor considera que um programa público se caracteriza por um conjunto sistêmico de ações programadas e articuladas entre si, que têm por objetivo atender à demanda específica de uma parcela da população, articulada à agenda de prioridades políticas do Estado ou de governo. O Programa deve ter objetivos claros e um modelo de intervenção para subsidiar a sua execução.

O processo de formulação e avaliação de políticas públicas e programas deve estar inserido num ciclo de etapas sucessivas (*Policy Cycle*), que pode apresentar mais ou menos estágios, tendo como objetivo o acompanhamento desde a formação da agenda, a formulação e a determinação do ciclo de vida do Programa, a execução e avaliação (JANUZZI, 2016).

A etapa de avaliação das políticas e programas (*Policy Evaluation*) visa a avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade dos Programas, com o intuito de compreender se o problema deixou de compor a agenda ou se a adaptação à nova demanda será necessária (JANUZZI, 2016).

Avaliar a eficácia é confrontar se os objetivos foram atingidos e se os resultados alcançados estão em conformidade com aqueles pretendidos. A eficiência considera se os objetivos foram concretizados de acordo com os recursos definidos. A efetividade refere-se aos impactos sociais mais abrangentes, sobre e a partir dos sujeitos atendidos pelo Programa. Todos estes elementos devem ser avaliados com base em pesquisa, dados e indicadores que fornecem elementos para o estudo avaliativo.

Desta forma, a viabilidade dos modelos de intervenção deve focar a eficácia, eficiência e efetividade dos Programas, para que estejam asseguradas as condições mínimas para seu funcionamento, com coerência lógica entre as atividades, atendendo às demandas sociais ou atenuando a problemática social originária, de maneira alinhada à produção de produtos e serviços (JANUZZI, 2016).

Nesse sentido, Gomes (2001) ressalta que a análise das políticas sociais e programas não deve considerar apenas as metas estabelecidas, mas também compreender as mudanças que ocorreram na vida das pessoas envolvidas a partir da intervenção do Estado. Para a autora, a avaliação deve ocorrer desde a formação da agenda pública, englobando formulação de políticas e programas, sua execução e a análise dos resultados.

Para Januzzi (2016), o processo de formulação das políticas públicas e Programas são apresentados em forma de ciclo de etapas sucessivas (*Policy Cycle*). A definição da agenda salienta o reconhecimento de uma questão social como um problema e demanda coletivos, e identifica a necessidade da ação governamental; a formulação de políticas e programas é a etapa que se caracteriza pelas ações direcionadas à construção de possíveis soluções, legítima

a agenda, analisa os custos e identifica as implicações operacionais; a tomada de decisão técnico-política determina quais ações serão efetivadas; e a etapa de estabelecimento de políticas e programas compreende os objetivos de instituir e executar as ações governamentais, gerenciar os recursos e desenvolver os processos previstos. Com relação à avaliação somativa, trata-se da etapa responsável pela análise dos resultados e impactos, quando é realizada a avaliação que indica se a política necessita de alterações, se o problema inicial deixou de compor a agenda ou se será necessário adaptá-la à nova realidade social, reiniciando o ciclo (JANUZZI, 2016).

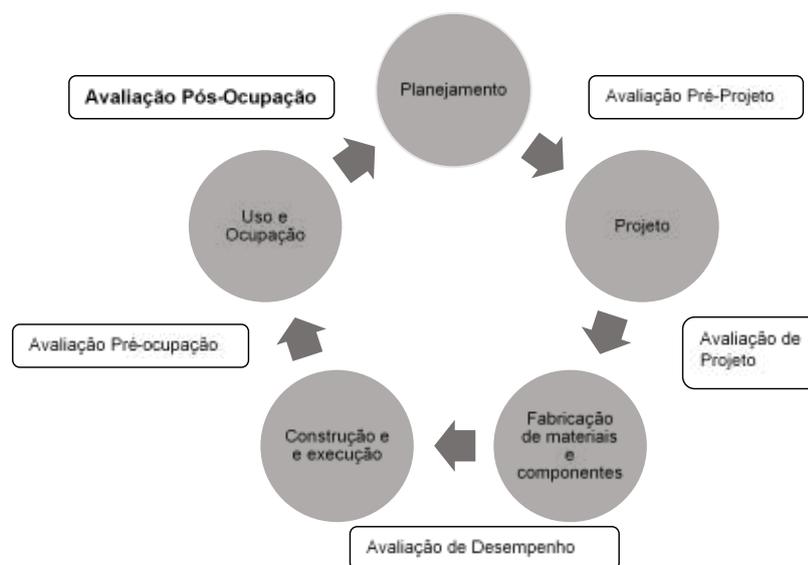
Ainda para Jannuzzi (2016), o processo de avaliação da política pública

refere-se ao esforço analítico de produzir informação e conhecimento para o desenho, implementação e validação de programas e projetos sociais, por meio de abordagens metodológicas interdisciplinares da pesquisa social, com a finalidade de aprimorar a gestão das intervenções, seja no cumprimento dos seus objetivos (eficácia), nos seus impactos mais duradouros e abrangentes em termos de públicos e dimensões sociais alcançados (efetividade), seja nos custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência) (p. 46).

Aponta-se que, além dos paradigmas “avaliação de processos/impactos”, a “avaliação ex-ante/ex-post” (ROSSI; FREEMAN; LIPSEY, 1998) propõe um avanço nos conceitos dos estudos avaliativos. As avaliações com ênfase nas etapas do ciclo de vida de cada programa são propostas pelos autores com um plano abrangente de avaliação, segundo uma abordagem lógica que garante resultados úteis e importantes ao final de cada processo. Essa proposta, que visa o sucesso das pesquisas de avaliação de programa, é um ponto crucial em razão do nível de maturidade dos programas, aumentando as chances de obtenção de dados e informações úteis e relevantes para o aprimoramento do processo de avaliação. Para o autor, a separação em etapas evidencia os objetivos durante todo o processo, considerando as diferenças no planejamento e avaliação de cada etapa (JANUZZI, 2016).

Inserido no ciclo de monitoramento e avaliação de programas sociais, destaca-se a avaliação pós-ocupação (APO), realizada depois da entrega e ocupação das unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida.

Figura 1 – Ciclo virtuoso do edifício com esquema das propostas de avaliação para cada etapa do projeto



Fonte: VILLA; SARAGAMO; GARCIA (2015).

Em qualquer tipo de empreendimento habitacional que conta com recursos públicos, deve-se aplicar uma avaliação que consiste num conjunto de métodos e técnicas para inferir o desempenho segundo parâmetros técnicos e as necessidades e/ou níveis de satisfação dos usuários destes ambientes (Figura 1). Em posse destes diagnósticos, as intervenções, melhorias e ações de manutenção dos programas realimentam diretrizes para futuros projetos de mesma categoria. Sendo assim, a avaliação pós-ocupação é um instrumento fundamental para mensurar a eficácia, a eficiência e a efetividade de um programa.

Sob esta lógica, este artigo tem como foco analisar as características de efetividade apresentadas pelas famílias mutuárias do Residencial Esplendore, em Ponta Grossa-PR, a partir da avaliação pós-ocupação, com foco na análise do Programa Minha Casa Minha Vida, considerando o acesso ao direito à cidade.

Neste sentido, temos os seguintes objetivos específicos: elucidar as políticas habitacionais no contexto do acesso à moradia; apresentar perfil socioeconômico das famílias atendidas no Residencial Esplendore; identificar as possíveis demandas das famílias após a ocupação do Residencial; e compreender a efetividade do programa mediante as avaliações dos mutuários.

Para este estudo, optamos por analisar o município de Ponta Grossa, caracterizado como cidade média não metropolitana, que mais recebeu unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida no Estado do Paraná, com 6.220 unidades. A categoria de cidade média não metropolitana, segundo Penalva Santos (2010), engloba as cidades com população superior a cem mil habitantes que não sejam capitais estaduais ou localizadas em regiões metropolitanas. Ponta Grossa, município do interior do Paraná, portanto, faz parte desse grupo. O estudo com base nas cidades médias é relevante, posto que é nelas que a urbanização crescente apresenta maior polarização espacial, que tem sido alimentada pela maior geração de empregos, tornando necessária a criação de políticas públicas que visem a mitigar os efeitos da crise urbana que as metrópoles já experimentam.

Trata-se de uma pesquisa descritiva que, segundo Gil (1999), tem o objetivo de descrever determinados aspectos de uma população de acordo com a realidade, fenômenos e as relações existentes. A pesquisa descritiva possibilitou conhecer as características do Residencial Esplendore, seus problemas e a percepção dos mutuários sobre a realidade em que vivem.

Esta pesquisa tem caráter bibliográfico, amparando-se em autores vinculados à temática; é, também, documental, com base em legislação federal e municipal. Nesse universo, os dados coletados sobre as famílias mutuárias do Residencial Esplendore foram obtidos a partir do relatório de pós-ocupação realizado pela Empresa Emancipar Assessoria e Consultoria. O relatório de pós-ocupação “pode ser caracterizado pelo conjunto de métodos e técnicas que incluem avaliações físicas de desempenho – formuladas em sistemas construtivos, em conforto ambiental, em funcionalidade, entre outros aspectos –, incorporando ainda opiniões ou os níveis de satisfação dos usuários” (VILLA; SARAMAGO; GARCIA, 2015, p. 18). O relatório de pós-ocupação apresenta os dados quantitativos e qualitativos que foram coletados a partir de entrevistas com roteiros semiestruturados, realizadas com as famílias beneficiadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida no Residencial Esplendore, e utilizados como ferramenta para avaliar as reais necessidades e anseios dos moradores.

Salientamos que a empresa Emancipar foi responsável pela execução do Projeto Técnico Social (PTS) no Residencial Esplendore e, no período de 2015 a 2016, elaborou o relatório de pós-ocupação, com subsídios de dados de um diagnóstico participativo construído em conjunto com os moradores e responsáveis técnicos da empresa, os quais foram disponibilizados para a elaboração deste estudo. Para a construção do diagnóstico participativo elaborou-se um questionário semiestruturado com perguntas sobre o processo de adaptação ao novo local, no qual o responsável familiar respondeu questões referentes aos seguintes assuntos: lazer, número de moradores por residência, número de animais de estimação, acesso à educação, utilização dos equipamentos públicos e reclamações. As informações obtidas foram sistematizadas e os dados foram tabulados com temáticas voltadas ao território do qual o residencial faz parte, considerando o perfil dos moradores a partir das características renda, idade dos dependentes, benefícios socioassistenciais ou previdenciários, rede socioassistencial, pontos positivos e problemas.

De 200 unidades habitacionais que o residencial possui, observou-se que 89,5% respondeu ao questionário referente aos dados socioeconômicos e 50%, ao questionário pós ocupação, pois alguns responsáveis familiares não se encontravam morando no residencial na data de aplicação do questionário.

Dessa forma, o artigo ficou estruturado da seguinte maneira: em um primeiro momento discute-se a questão habitacional, o direito à cidade e alguns marcos significativos na legislação, com o intuito de avançar na discussão sobre as cidades tornarem-se espaços inclusivos. Na sequência apresenta-se uma breve caracterização do município de Ponta Grossa-PR, e posteriormente, expõem-se os dados coletados referentes à realidade da população que reside no Residencial Esplendore.

HABITAÇÃO E O DIREITO À CIDADE

No contexto brasileiro as políticas públicas habitacionais priorizaram programas de construção de novas unidades habitacionais com o intuito de reduzir o déficit habitacional. O direito à moradia é incorporado à Constituição Federal de 1988 alguns anos depois, em 2000, quando se reconhece o direito à moradia como direito social. Previsto no artigo 6º, o direito à moradia está ligado ao princípio da dignidade humana, e preconiza que a moradia possua condições de dignidade e seja inclusiva para se viver. Nessa perspectiva, considera-se, além da estrutura física da moradia, o acesso das famílias a bens e serviços urbanos para que sejam atendidos os requisitos mínimos de dignidade.

No artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Mesmo que previsto por inúmeras nações e pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, o acesso à moradia adequada não é uma realidade concretizada para a maior parte da população, considerando que bilhões de pessoas demandam por melhores condições habitacionais. No Brasil, esse direito é assegurado constitucionalmente e, ainda assim, o déficit habitacional é estimado em cerca de 7,9 milhões de lares do país (LAVORATTI, 2009).

Outra perspectiva é o direito à cidade, o direito humano e coletivo, o acesso pleno e digno aos espaços e serviços urbanos, bem como a oposição à mercantilização desenfreada dos territórios. As discussões sobre o direito à cidade têm início em 1968, com o filósofo Henri Lefebvre, a partir de suas obras “Revolução Urbana” e “O Direito à Cidade”, nas quais o autor discute a urbanização como elemento fundamental para a manutenção e acúmulo na lógica capitalista, tornando-se ponto de tensão e disputa na esfera política e de classes, a partir da compreensão de que o direito à cidade estaria entrelaçado ao direito decisório perante todos os processos urbanos.

O direito à cidade está ligado a outros direitos sociais concretos e coletivos, como ao trabalho, à instrução/educação, à cultura e à habitação e é inerente aos outros direitos. Somente poderá ser realizado, porém, a partir da transformação completa de como a cidade é produzida socialmente (VERDI; NOGUEIRA, 2017).

Segundo Verdi e Nogueira (2017),

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

As necessidades da sociedade urbana exigem uma orientação planejada para que tal realização – do direito à cidade e garantia de demais direitos – exista. As relações e correlações na vida urbana e a ciência da cidade são necessárias, mas não suficientes. Torna-se indispensável a operação dos meios por intermédio de forças sociais e políticas (LEFEBVRE, 2001).

Como sugere Harvey (2014), pode-se compreender os descontentamentos e ansiedades urbanas mesmo em cenários de transformações rápidas. O autor mostra que falta uma crítica sistemática a esses problemas e indica a ausência de coragem no exercício dessa crítica em meio à rapidez dos processos da cidade.

Harvey (2014, p. 30) explica: “Reivindicar o direito à cidade no sentido que aqui proponho equivale a reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental”.

Em suma, o direito à cidade pode ser expresso também como “um espaço de usufruto do cotidiano, como um lugar de encontro e não de desencontro” (JACOBBI, 1986, p. 22).

O Direito à cidade está presente na legislação brasileira na lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Refere-se à busca pela igualdade social de todo indivíduo no direito de usufruir da infraestrutura urbana e dos espaços públicos das cidades, com igualdade de acesso.

No Estatuto da Cidade, ao prever a política urbana e com a finalidade de promover a função social da cidade e da propriedade, o direito à cidade, previsto em seu artigo 2º, inciso I, compreende a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001).

Segundo Amanajás e Klug (2018),

O direito à cidade é um direito difuso e coletivo, de natureza indivisível, de que são titulares todos os habitantes da cidade, das gerações presentes e futuras. Direito de habitar, usar e participar da produção de cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis. A interpretação do direito à cidade deve ocorrer à luz da garantia e da promoção dos direitos humanos, compreendendo os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais reconhecidos internacionalmente a todos (p. 119).

Embora houvesse algumas iniciativas de intervenção estatal a partir do final dos anos 1930 com as Caixas e Institutos de Aposentadorias e Pensões e a Fundação Casa Popular, as políticas habitacionais no Brasil ganham força, após 1964, com a instituição do Banco Nacional da Habitação (BNH), extinto em 1986, especializado em financiamento habitacional. Esse período foi marcado pela dinamização da economia, resultado da geração de emprego e fortalecimento da construção civil.

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, a política de habitação passou a ser direcionada para um desenvolvimento urbano integrado. Passa-se a analisar a moradia para além da sua estrutura física, contemplando o direito ao acesso a equipamentos urbanos, objetivando garantir o direito à cidade. Paralelamente, ocorreram alterações regulatórias que reforçaram esta lógica com a aprovação da Política Nacional de Habitação, em 2004, e a Lei da Habitação de Interesse Social, em 2005, tendo esta última, em seu escopo, a determinação da composição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) com o Fundo Habitacional de Interesse Social.

No ano de 2008 uma grave crise econômica internacional afetou vários países. No Brasil não foi diferente. Naquele contexto, a busca foi por alternativas que gerassem empregos e um fortalecimento da economia, resultando no apoio aos setores que passavam por crises financeiras, entre eles o da construção civil.

Assim, um dos programas criados para incentivar o aquecimento do mercado no ramo da construção civil e, conseqüentemente, estimular a geração de empregos, foi o Programa Minha Casa Minha Vida, instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, representando um marco governamental na política habitacional do país. Visava, entre seus objetivos, a construção de moradias com o intuito de desenvolver a política habitacional para a população de menor renda, sendo objeto de diversos aprimoramentos ao longo dos anos, justamente por atingir diversos setores (BRASIL, 2018).

O Programa Minha Casa Minha Vida passou a ser disseminado por todo o país, oportunizando a cidadãos de renda baixa a aquisição da casa própria por intermédio do financiamento subsidiado das residências com o pagamento das parcelas de acordo com cada família, sendo referente a 10% da renda familiar.

Foram produzidas milhares de casas e apartamentos, porém muitos deles estavam em locais periféricos, impactando na distância até os equipamentos públicos e às possibilidades de emprego. Isso causou um impacto na configuração socioespacial e na efetividade da dinâmica socioeconômica dos mutuários, fortalecendo características segregadoras, o que afetou, e ainda afeta, o acesso ao direito à cidade dos moradores (SCHEFFER, 2017).

Nesse sentido, Rolnik (2014) ressalta que os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida foram

[...] construídos fora da malha urbana, em áreas sem infraestrutura adequada, sem espaços comerciais ou equipamentos públicos, precariamente conectados ao tecido urbano e com condições inadequadas de transporte público e mobilidade [...], a inserção de empreendimentos do PMCMV se deu predominantemente em periferias consolidadas, nas reservas de terra remanescentes dos conjuntos produzidos em décadas anteriores (p. 148).

Dessa forma, mesmo atendendo milhares de famílias, o programa potencializou problemas. O espaço urbano não se mostrou como um ambiente que propiciou a inclusão, pois gerou a segregação socioespacial, condição que reflete no acesso aos direitos sociais e à cidade, sendo eles limitados pela distância da residência aos centros urbanos.

O Programa Minha Casa Minha Vida prosseguiu com uma lógica construtiva histórica de conjuntos habitacionais com grande quantidade de casas em locais distantes.

Há quase quatro décadas é feita a crítica sobre a má localização dos conjuntos habitacionais populares e sobre a sua causa, que é a disputa pela renda imobiliária. Esses estudos produziram um sem-número de livros e teses que se referem à injustiça urbana, segregação territorial, produção da moradia informal, extensão horizontal urbana e insustentabilidade, especulação imobiliária, que deriva das características patrimonialistas da sociedade brasileira. Há base legal para enfrentar esse problema. A função social da propriedade prevista na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade (LEI 10.257/01) nasceu da crítica referida acima. Mas apesar da base legal para fazer as mudanças, a propriedade fundiária e imobiliária continua a fomentar a desigualdade social e urbana (MARICATO, 2011, p. 70).

Desta forma, compreende-se o acesso à cidade como garantia de acesso da sociedade a outros direitos, como melhores condições de trabalho, transporte coletivo público, que seja de qualidade, bem como à infraestrutura urbana.

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

Historicamente, as cidades foram construídas de forma segregada e estão consolidadas a partir de uma lógica capitalista de produção do espaço. Isto instiga a refletir sobre uma nova reestruturação da área urbana, na qual a cidade passa a assumir sua função social na produção

do espaço. Deve-se, portanto, analisar até que ponto as políticas habitacionais promovem a inclusão social e o direito à cidade, transformando os indivíduos em cidadãos de direito perante suas necessidades.

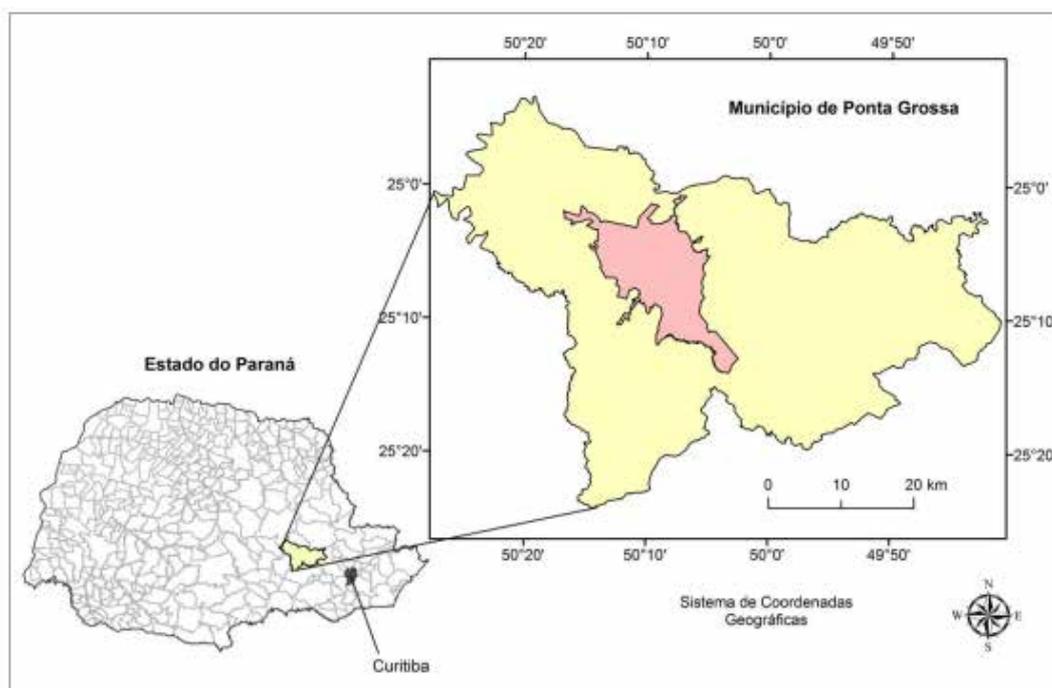
Neste sentido, esta pesquisa dialoga com o debate sobre as transformações socioespaciais no condicionamento político e institucional das cidades, a partir da avaliação da efetividade da instituição dos programas habitacionais.

A EFETIVIDADE DO DIREITO À CIDADE A PARTIR DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO RESIDENCIAL ESPLENDORE

O ambiente estudado é o Residencial Esplendore. Destaca-se que o residencial compõe o universo de 19 empreendimentos construídos no município de Ponta Grossa com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida para baixa renda. O município se caracteriza como cidade média não metropolitana, e foi o município dessa categoria que mais recebeu recursos federais para a implantação do programa (SCHEFFER, 2017).

Para caracterizar o município de Ponta Grossa (Figura 2) tem-se alguns pontos centrais: o município está localizado geograficamente no Estado do Paraná e é considerado um dos principais entroncamentos rodoferroviários do sul do país; suas rodovias permitem o acesso a diversas regiões do Paraná e demais Estados. Este fato favoreceu o adensamento populacional, contando com população estimada de 351.736 habitantes, de acordo com dados do IBGE 2019. Dessa população, aproximadamente 98% encontram-se na área urbana e, no ano de 2017, registrou-se um déficit habitacional de 15 mil famílias, segundo dados da Companhia de Habitação (PROLAR, 2017).

Figura 2 – Localização do município e da área urbana de Ponta Grossa, no Estado do Paraná

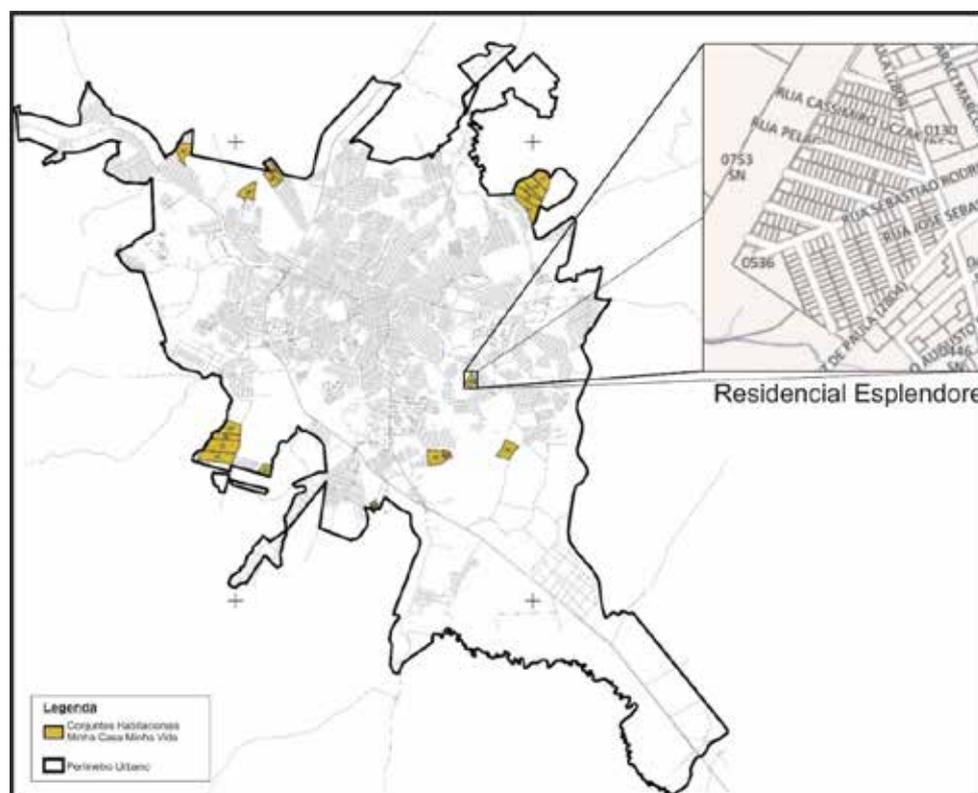


Fonte: NASCIMENTO; MATIAS (2011).

Outro ponto relevante a ser considerado nas características do município é o grande número de conjuntos habitacionais. Segundo Scheffer (2017), da década de 50 do século 20 até o ano de 2014 foram construídos 88 empreendimentos por Companhias de Habitação. Isso representou uma configuração espacial de zonas de expansão que ampliaram o crescimento horizontal da área urbana.

De acordo com dados da Prolar (2020), no período de 2007 a 2016 foram construídas 8.808 unidades habitacionais. Destas, 6.209 foram implementadas por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, distribuídas em 19 conjuntos habitacionais, entre 2010 e 2014, conforme mostra a Figura 3. Para Scheffer (2017), isso representou uma redistribuição espacial da população, promovida pelo programa habitacional que foi vetor da produção do espaço urbano, por meio da criação de programas que definem características de concentração socioespacial.

Figura 3 – Município de Ponta Grossa, com a localização espacial dos conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida



Fonte: Adaptado. Sandra Scheffer (2017).

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

O Residencial Esplendore, identificado na Figura 3, era, anteriormente, uma área com finalidade agrícola, inserida no perímetro urbano denominada Chácara Nossa Senhora de Fátima. Foi entregue aos mutuários no dia 14 de setembro de 2015 pela Prolar, que comercializou as unidades habitacionais, e pela Caixa Econômica Federal, representando o governo

federal. Este empreendimento conta com 200 residências individualizadas que possuem 37 m². Segundo Scheffer (2017), 33 famílias mutuárias desse residencial são provenientes de área de risco, das quais 100% são mulheres chefes de família.

O presente estudo foi organizado a partir das informações do “Relatório pós-ocupação do Residencial Esplendore”, realizado pela empresa Emancipar. Para a apresentação dos dados elaborou-se gráficos e tabelas com informações das famílias mutuárias do residencial. Inicia-se pela caracterização do perfil socioeconômico das famílias, objetivando estabelecer provisões para uma infraestrutura mínima. Em um segundo momento, apresenta-se os dados referentes às dificuldades enfrentadas pelas famílias no momento pós-ocupação.

Gráfico 1 – Percentual de renda média mensal das famílias selecionadas para o Programa Minha Casa Minha Vida, Residencial Esplendore

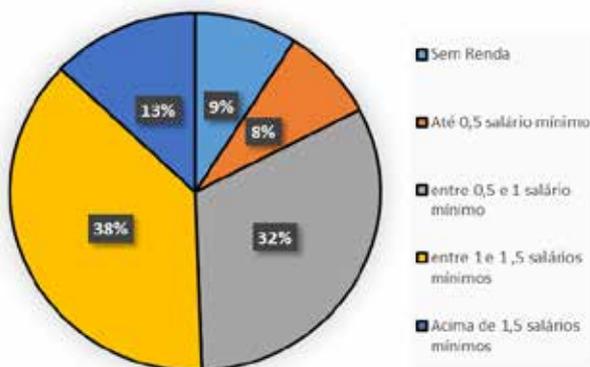


Tabela 1 – Demonstrativo Faixa salarial

| Renda Valor nominal do Salário mínimo R\$ 880,00 (2016) | Nº absoluto | % |
|--|-------------|----|
| Sem Renda | 16 | 9 |
| Até 0,5 salário mínimo | 15 | 8 |
| Entre 0,5 e 1 salário mínimo | 57 | 32 |
| Entre 1 e 1,5 salários mínimos | 67 | 38 |
| Acima de 1,5 salários mínimos | 23 | 13 |

Nota: Organização das autoras.

Fonte: Relatório Pós-Ocupação – Empresa Emancipar.

O rendimento médio domiciliar das famílias, conforme os dados apresentados no Gráfico 1, revelam que 70% das famílias possuem rendimento médio entre 0,5 e 1,5 salários mínimos, e 8% está na faixa de até ½ salário mínimo.

Conforme o Gráfico 1, 40% das famílias declararam que sobrevivem com uma renda inferior ao salário mínimo estipulado. Segundo dados da Agência Brasil⁴, em 2016 o salário mínimo era de R\$ 880,00 reais. De acordo com o artigo 7, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, o salário mínimo deve “atender as suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social” (BRASIL, 2018). Dos pesquisados, 9% das famílias declararam que não possuem nenhum tipo de renda.

Os dados demonstram, portanto, uma medida de intensa vulnerabilidade econômica para as famílias suprirem suas necessidades. Isto constata que, apesar de o direito à moradia ter sido efetivado, não significa que as outras precariedades estão sendo atendidas.

⁴ Agência Brasil: Estimativa do salário mínimo em 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-01/salario-minimo-de-r-880-vale-partir-de-hoje>.

Isso fica claro com os dados da Tabela 2. Conclui-se que, das 179 famílias que responderam ao questionário, 42% recebem algum benefício do governo. Nesse grupo, 3% recebem Benefício Assistencial ao Idoso e à pessoa com deficiência (BPC) e 39% recebem Programa Bolsa Família (PBF), o qual foi criado com o objetivo de erradicar a pobreza e auxiliar as famílias que se encontram em vulnerabilidade social, buscando proporcionar condições mais dignas de subsistência. As famílias que recebem esse benefício encontram-se em algum tipo de vulnerabilidade.

Tabela 2 – Número de famílias que recebem algum benefício, das famílias selecionadas para o Programa Minha Casa Minha Vida, Residencial Esplendore

| | Nº absoluto | % do total de famílias |
|--|-------------|------------------------|
| BPC (Benefício de Prestação Continuada) | 6 | 3 |
| PBF (Programa Bolsa Família) | 69 | 39 |

Nota: Organização das autoras.

Fonte: Relatório Pós-Ocupação – Empresa Emancipar.

Com a finalidade de identificar o perfil dos dependentes, analisa-se a faixa etária a partir dos dados expostos no Gráfico 2, paralelamente à Tabela 3. Os dados mostram que são predominantemente menores de 18 anos, e 87% são crianças e adolescentes em fase escolar. Desses, 18% têm entre zero e 4 anos; 22% compõem a faixa etária de 4 a 7 anos; 24% de 8 a 12 anos; e 23% de 12 a 18 anos.

Gráfico 2 – Percentual dos dependentes por faixa etária, das famílias selecionadas para o Programa Minha Casa Minha Vida, Residencial Esplendore

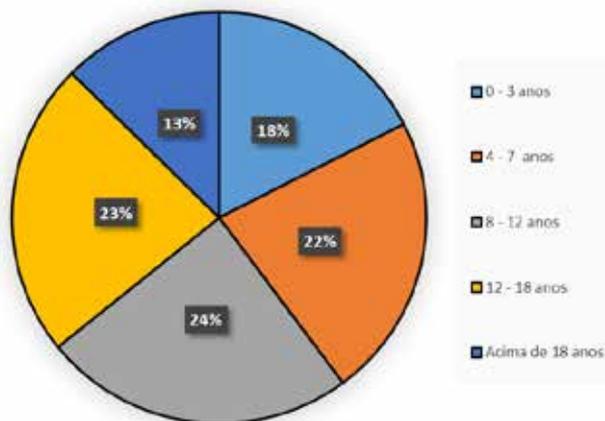


Tabela 3: Demonstrativo do número de dependentes por faixa etária

| Faixa etária | Nº absoluto | % |
|------------------|-------------|----|
| 0-3 Anos | 61 | 18 |
| 4-7 Anos | 78 | 22 |
| 8-12 Anos | 85 | 24 |
| 12-18 Anos | 81 | 23 |
| Acima de 18 anos | 44 | 13 |

Nota: Organização das autoras.

Fonte: Relatório Pós-Ocupação – Empresa Emancipar

Por meio do perfil da faixa etária dos dependentes é possível estabelecer provisões sobre a necessidade de acesso à escola. Na Tabela 4 são apresentados os equipamentos públicos e sua proximidade com o residencial.

Tabela 4 – Equipamentos públicos em relação ao Residencial Esplendore

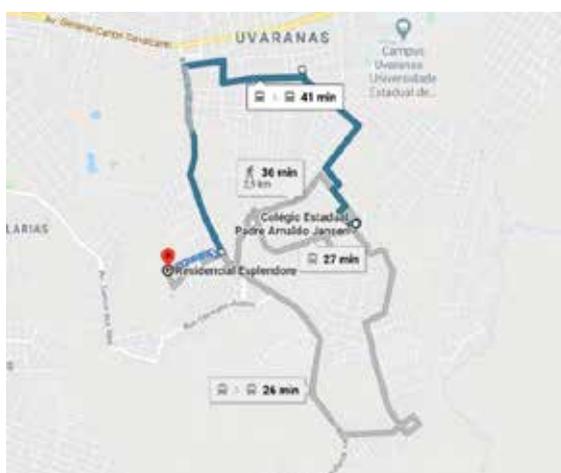
| EQUIPAMENTO PÚBLICO/BAIRRO | Distância aprox. do Residencial |
|---|---------------------------------|
| Colégio Estadual Padre Arnaldo Jansen – Borsato | 2.800 m |
| Escola Municipal Major Manoel Vicente Bittencourt – Vila Santana | 1.200 m |
| Centro Municipal de Educação Infantil Maria da Graça Franke Minini – Vila Santana | 1.200 m |
| Centro Municipal de Educação Infantil Pq. dos Pinheiros | 400 m |
| Unidade de Saúde César Milleo – Vila Santana | 1.200 m |
| Centro de Referência Assistência Social Cará-Cará – Jd. Europa | 2.800 m |

Fonte: Sandra Scheffer (2017).

Apesar de o Residencial Esplendore (Figura 3) ser um empreendimento periférico, ele não está na borda do perímetro como vários outros conjuntos construídos no período da criação do Programa Minha Casa Minha Vida.

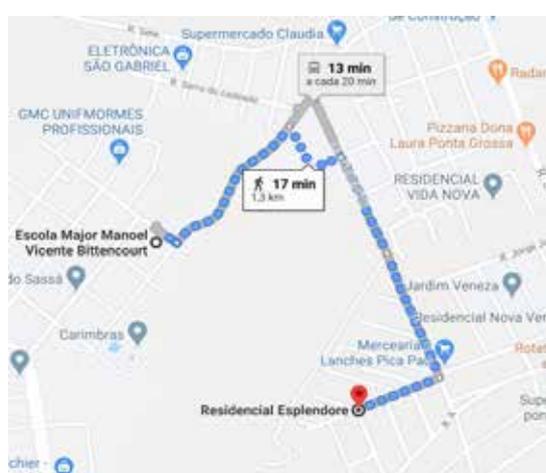
A Escola Municipal está localizada a aproximadamente 1.200 metros, e a Escola Estadual mais próxima está a 2.800 metros de distância. É possível perceber, porém, a dificuldade de acesso às escolas nas Figuras 4 e 5, devido ao percurso. Esses dados evidenciam que a mobilidade não está diretamente ligada à distância linear entre o empreendimento e as escolas, uma vez que o trajeto viável – seja via transporte público ou caminhando – é maior.

Figura 4 – Distância aproximada do Residencial Esplendore até o Colégio Estadual mais próximo



Fonte: Google Maps.

Figura 5 – Distância aproximada do Residencial Esplendore até a escola municipal mais próxima



Fonte: Google Maps.

Para demonstrar a percepção sobre as dificuldades apresentadas pelas famílias mutuárias do Programa Minha Casa Minha Vida do Residencial Esplendore, utilizou-se dos dados coletados no questionário pós-ocupação, que obteve respostas de 50% das famílias.

Gráfico 3 – Problemas apresentados referentes ao transporte público pelas famílias selecionadas para o Programa Minha Casa Minha Vida, Residencial Esplendore – Mobilidade

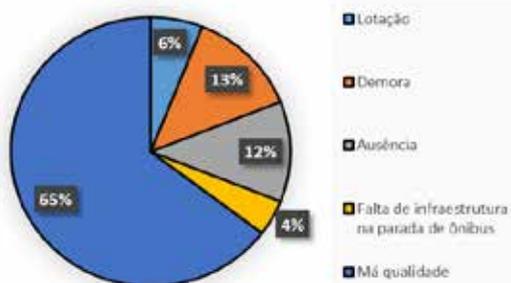


Tabela 4 – Problemas mais citados sobre o transporte público

| | Nº absoluto | % |
|---|-------------|----|
| Lotação | 7 | 6 |
| Demora | 15 | 13 |
| Ausência | 14 | 12 |
| Falta de infraestrutura na parada de ônibus | 5 | 4 |
| Má qualidade | 75 | 65 |

Nota: Organização das autoras.

Fonte: Relatório Pós-Ocupação – Empresa Emancipar

Como os dados referentes às informações dos moradores do residencial Esplendore demonstram, a mobilidade urbana e o direito à cidade foram limitados ou disponíveis de forma ineficiente. As informações referentes ao transporte público coletivo indicam problemas em relação a horários, falta de infraestrutura, lotação ou ausência de transporte conforme o horário, resultando em um serviço ineficiente, que não atende à população que dele necessita. A insatisfação com a mobilidade urbana está intrínseca às reclamações quando aparecem palavras e expressões como falta de ônibus, horários ruins, ônibus lotado; a relação entre a limitação do direito à cidade e a mobilidade urbana é foco das principais reclamações dos moradores.

Os moradores têm a possibilidade de escolher entre 2 linhas de ônibus, posto que uma, em seu trajeto, passa pelo interior do residencial e a outra fica a aproximadamente 150 metros de distância da entrada do residencial. Por mais, entretanto, que existam essas duas alternativas, isso não significa necessariamente que o serviço de transporte ofertado seja eficiente e de qualidade, uma vez que os dados demonstram que ele não atende à demanda dos moradores. A Figura 6 disponibiliza a rota das linhas de ônibus da região central até o residencial, com uma previsão de 30 minutos para efetuar o trajeto.

Figura 6 – Distância aproximada do Residencial Esplendore até o terminal central



Fonte: Google Maps.

Quando se pensa em cidades e deslocamento, remete-se ao trânsito, seja de carros, pessoas, motos, ônibus, entre outros. É fato que dentro do espaço urbano vai coexistir uma disputa pelo espaço físico, envolvendo a qualidade no transporte e a acessibilidade, o que irá influenciar diretamente a decisão sobre qual meio de transporte se utiliza no dia a dia.

São inúmeras as formas por meio das quais pode ocorrer a mobilidade, sendo as mais utilizadas: ônibus, carros, bicicletas e caminhadas. A mobilidade urbana é fundamental para que os habitantes da cidade tenham qualidade de vida e a garantia do deslocamento diário, pois é por meio dela que se tem acesso à educação, saúde, emprego, comércio, entre outras necessidades. Observa-se que “a escolha do modal a ser utilizado depende das características próprias de cada um e da decisão final do usuário. Geralmente o usuário deseja um transporte eficiente por meio do qual ele possa fazer seu deslocamento com qualidade e de forma eficiente” (ANTUNES; SIMÕES, 2013, p. 52).

A questão da mobilidade urbana passa a ser evidenciado em 2012, quando o Ministério das Cidades institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, na qual são colocadas algumas metas e orientações para as cidades se adequarem com a intenção de desenvolvimento. A mobilidade urbana deve ocorrer com qualidade, pois reflete diretamente na vida dos habitantes. Para se pensar em uma mobilidade eficiente e eficaz, porém, existe a dependência em relação às decisões políticas que determinam como será aplicada a mobilidade urbana, de acordo com o plano de cada cidade. Ao se pensar em uma rede articulada de mobilidade urbana, é possível favorecer o desenvolvimento em outros setores da cidade.

Uma das metas do plano é que o transporte público coletivo tenha prioridade sobre os meios de transporte individuais, desde que seja executado com qualidade. Para isso, é prevista a criação de estratégias para que esses veículos possam trafegar sem congestionamentos. Sua finalidade é combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados e priorizando o transporte coletivo urbano.

Ressaltamos que a inclusão do direito ao transporte público como direito social somente foi efetivada em 2015, com a Emenda nº 90 na Constituição Federal de 1988, que prega que o transporte público passa a ser um direito social ao lado de outros direitos dos cidadãos, fazendo com que as Prefeituras devam ter o transporte público como uma prioridade, em especial para quem mora na periferia ou não tem renda, reconhecendo o transporte como primordial, visto ser uma possibilidade para que os usuários acessem outros direitos sociais, como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, a segurança, a previdência social, entre outros.

O transporte público coletivo precisa ter um preço acessível para ser inclusivo, além de ser seguro e de qualidade, pois impacta diretamente a vida dos usuários, reconhecendo, assim, que o cidadão que dele faz uso deve ser tratado com dignidade e ter seus direitos respeitados, dentro e fora do transporte público coletivo.

Devido ao município de Ponta Grossa possuir uma grande extensão territorial, e como os empreendimentos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida foram construídos nas bordas periféricas urbana, deve-se levar em conta alguns pontos centrais, como o preço da passagem dos ônibus e a malha urbana acessível. O preço da passagem é essencial, posto que os moradores irão necessitar de ônibus, mas diante de suas condições econômicas poderão ter

dificuldades para usufruir. Já a malha urbana deve ter vias de acesso abertas entre as vilas e bairros para que o transporte flua, permitindo a locomoção da população, o que nem sempre ocorre.

Cabe ressaltar que a Constituição Federal de 1988 fortaleceu institucionalmente os municípios ao considerá-los entes federativos, e postular a descentralização das políticas sociais que passam a ser de responsabilidade dos governos municipais. No caso da política urbana, que é formulada e executada pelo município, essa autonomia é colocada em questão a partir das políticas urbanas federativas desenvolvidas pelo Ministério das Cidades, responsável por coordenar as políticas de desenvolvimento urbano (SIMÕES; SANTOS, 2017).

Os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida colocam em evidência as demandas e a provisão de equipamentos comunitários. Demandas por saúde, educação e assistência social necessitam de ampliações nas redes existentes ou a inserção de novos equipamentos financiados pelas políticas setoriais como contrapartida das esferas estadual e federal. A manutenção e a operacionalização desses investimentos são de responsabilidade municipal, posto que, raramente, são previstos nas matrizes de despesas. Desta forma, os municípios deveriam considerar novos empreendimentos do Programa em áreas com equipamentos urbanos já consolidados, desonerando, desta forma, o poder público local (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2017).

A demanda por transporte público é de responsabilidade do poder público municipal, conforme consta na Constituição Federal de 1988, artigo 30, inciso V: “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial” (BRASIL, 1988).

As diretrizes para a elaboração de projetos no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida e as especificações urbanísticas, são definidas na Portaria nº 660, de 14 de novembro de 2018, do Ministério das Cidades. Desta forma, destaca-se a necessidade do Relatório de Diagnóstico da Demanda por equipamentos e serviços públicos e urbanos (RDD), com o intuito de identificar a demanda gerada pelo novo empreendimento e apresentar propostas para o atendimento nos seguintes serviços: assistência social, comércio, educação, infraestrutura, saúde e transporte, bem como apresentar a Matriz de Responsabilidade, principal ferramenta para gestão de projetos, que permite identificar os compromissos necessários ao atendimento da demanda dos futuros mutuários do empreendimento.

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

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

O atendimento da demanda gerada pelo empreendimento cabe à esfera municipal, com aporte em alguns casos das esferas estadual e federal. Identificamos a demanda por transporte público eficiente no Residencial Esplendore. Assim, a malha de transporte coletivo é competência municipal.

A clarificação das desigualdades sociais está marcada no território do Residencial Esplendore, o que demonstra elementos de segregação socioespacial e a negação do direito à cidade inclusiva. Tem-se a percepção que, diante da falta de equipamentos, ou da dificuldade de acessá-los, a exclusão territorial urbana está presente em muitas cidades do país, motivada pelo interesse do capital, não objetivando construir uma cidade que atenda aos interesses da população, mas, sim, aos interesses do mercado, provocando um campo de forças.

[...] políticas e conflituosas, com estrutura de poder e dominação. Assim, o território é locus de produção de bens e reprodução de capital, que se manifesta em arranjos institucionais do poder instituído, embora mutante, que abriga conflitos de interesse e formas de ação coletiva e de coordenação (LEMONS; SANTOS; CROCCO, 2005, p. 75).

Na avaliação da efetividade sobre a infraestrutura do empreendimento habitacional pesquisado, na perspectiva das famílias mutuárias, são reconhecidos os impactos sociais que a infraestrutura pode gerar. Analisando o Gráfico 4, juntamente com a Tabela 5, conclui-se que, das demandas apresentadas pelas famílias mutuárias que responderam ao questionário, 46% dos apontamentos estão relacionados à distância do residencial em relação aos serviços urbanos, ao centro urbano e ao local de trabalho, e 22% apontam a falta de áreas de lazer. A insatisfação com a infraestrutura também está intrínseca nas reclamações quando aparecem expressões como: faltam parques, academias, árvores e a distância com relação ao centro urbano.

Gráfico 4 – Demandas apresentadas pelas famílias selecionadas para o Programa Minha Casa Minha Vida, Residencial Esplendore – infraestrutura

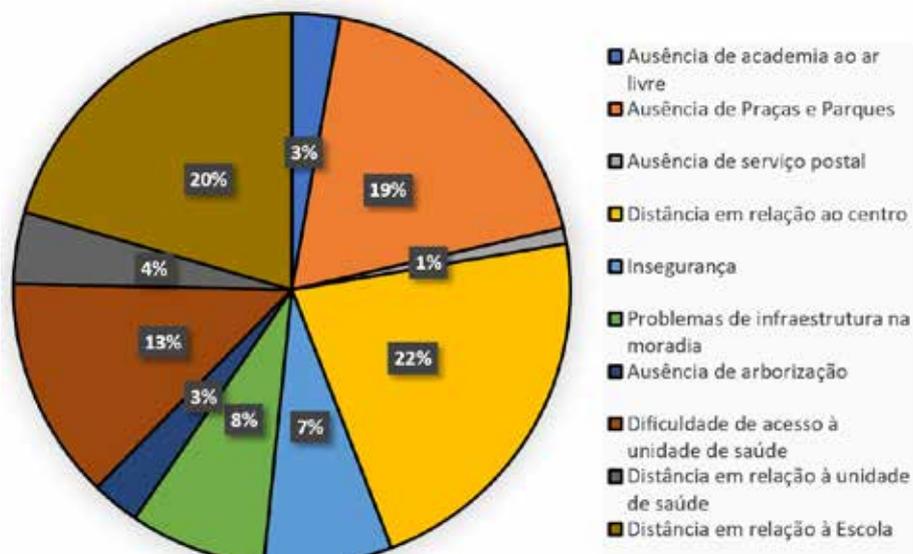


Tabela 5 – Demonstrativo Infraestrutura

| | Nº absoluto | % |
|--|-------------|----|
| Ausência de academia ao ar livre | 6 | 3 |
| Ausência de Praças e Parques | 40 | 19 |
| Ausência de serviço postal | 2 | 1 |
| Distância em relação ao centro | 47 | 22 |
| Insegurança | 16 | 7 |
| Problemas de infraestrutura na moradia | 17 | 8 |
| Ausência de arborização | 6 | 3 |
| Dificuldade de acesso à unidade de saúde | 28 | 13 |
| Distância em relação à unidade de saúde | 9 | 4 |
| Distância em relação à escola | 44 | 20 |

Nota: Organização das autoras.

Fonte: Relatório Pós-Ocupação – Empresa Emancipar.

No caso do Residencial Esplendore, os níveis acentuados de desigualdade social e econômica, relacionados à dificuldade de acesso aos serviços, demonstram o espelhamento no espaço de precariedade familiar e comunitária. Entre os fatores indicados, a distância contribui para a segregação socioespacial, podendo acarretar outros fenômenos sociais⁵, como a falta de acesso a serviços básicos. A localização do residencial não permite uma mobilidade urbana plena e acesso a parques, outro apontamento da pesquisa, pois a falta de áreas de lazer próximas ao residencial é um fenômeno que se conecta à questão da distância, o que reflete no direito ao acesso à cidade por parte desses sujeitos sociais, negligenciado sob várias facetas.

Outro fator de fragilidade apontado pelos moradores refere-se à insegurança do local. Segundo Hughes (2003, p. 4), “A situação de periferia e de exclusão social⁶, [...], passa a incorporar vulnerabilidade e riscos advindos de um conjunto complexo de causas e determinantes mais amplos, que afetam, notadamente, crianças e jovens”.

Em relação ao acesso à Unidade de Saúde Básica, 13% dos apontamentos estavam relacionados à dificuldade de acesso aos equipamentos de saúde e 4% apontaram a distância.

A variável distância na categoria perpassou vários itens, tanto com relação aos equipamentos públicos quanto em relação a outras regiões. Na área da educação, 87% dos dependentes são crianças e adolescentes em fase escolar. Das 100 famílias que responderam ao questionário, 44 identificam a distância das escolas como uma dificuldade.

A distância em relação ao centro, com 47 apontamentos, também reforça a percepção sobre a distância como um elemento que limita o acesso. Em razão de o residencial estar localizado em uma zona longe do perímetro urbano central, surgem diversas implicações no cotidiano das famílias, justamente pela falta de um transporte público coletivo que realmente

⁵ Fenômenos Sociais: Segundo Mauss (1974), são atividades em que toda sociedade tem uma implicação em diferentes segmentos inerentes às relações sociais.

⁶ Exclusão Social: é um processo pelo qual certos indivíduos são empurrados para a margem da sociedade e impedidos de nela participarem plenamente em virtude de sua pobreza ou da falta de competências básicas e de oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, ou, ainda, em resultado de discriminação (COM, 2003, p. 9).

atenda às demandas dos moradores. Por causa da distância, esse cenário acaba por contribuir para a reprodução de desigualdades e exclusão sociais. Isto repercute sobre o direito à cidade inclusiva, que prevê a garantia a todas as pessoas que desfrutem da acessibilidade às oportunidades de crescimento pessoal e coletivo.

A segregação urbana existente reforça que o direito à cidade não é garantido para todos, principalmente aos que residem nas franjas urbanas ou periferias, sendo várias as reclamações relacionadas aos itens contemplados na infraestrutura, o que acaba por resultar em vulnerabilidades sociais.

Bonduki (2009) tece uma crítica diante do Programa Minha Casa Minha Vida, pois considera inadequada a localização no que se refere à falta de equipamentos públicos, possibilidades de emprego e também todos os outros aspectos negativos que geram impactos às famílias residentes. A periferização dos conjuntos do Programa refletiu sobre a cobertura dos equipamentos públicos e serviços, ocasionando uma situação advinda da produção do espaço urbano.

Desse modo, a produção do espaço, com a construção dos conjuntos habitacionais, acentua a segregação entre as camadas sociais ao definir características de perfil socioeconômico e localização periférica que conviverão com a insuficiência em serviços e equipamentos públicos.

Em suma, o acesso à moradia foi um direito conquistado, mas a efetividade do Programa para as famílias em relação ao direito à cidade ficou inferiorizada, pois, conforme as manifestações expressas, existe o sentimento de segregação pela distância e padrão econômico similar em um residencial sem áreas de lazer e outros equipamentos, bem como a dificuldade de mobilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Minha Casa Minha Vida foi um marco na política habitacional brasileira ao destinar moradias às famílias de baixa renda, no entanto sua principal contradição é nem sempre atender aos requisitos de qualidade para uma vida urbana, mesmo sendo uma política que objetiva promover condições dignas de moradia à população.

O Programa Minha Casa Minha Vida proporcionou a habitação para seus mutuários, mas também gerou a segregação socioespacial com a reprodução das desigualdades sociais. Esta lógica advém da forma como foi realizado o desenho do Programa, que não atendeu elementos de infraestrutura que proporcionassem uma lógica de cidade inclusiva, com mais acessibilidade aos bens e serviços.

Salienta-se a relevância da avaliação pós-ocupação como uma etapa fundamental para a compreensão do ambiente construído a partir da participação dos moradores usuários do Programa, pois é por meio da caracterização das demandas dessas famílias que se explicitou a baixa efetividade do Minha Casa Minha Vida no que diz respeito às necessidades da vida cotidiana das pessoas que ali residem.

Isso fica evidente a partir dos dados da avaliação pós-ocupação do Residencial Esplendore, que constatou as insatisfações dos mutuários referentes à localização do residencial, à distância dos equipamentos coletivos – por exemplo: unidade de saúde, escola –, problemas no acesso ao transporte público, bem como a falta de espaços de lazer.

Os conjuntos habitacionais massivos e longínquos dificultam o acesso dos indivíduos aos espaços de trabalho, educação e saúde, posto que o ponto de maior vulnerabilidade dessas famílias estava relacionado à mobilidade.

Um desafio é a instituição de políticas habitacionais mais inclusivas, nas quais as famílias moradoras tenham igual acesso à cidade. De todo modo, é preciso reiterar que, mesmo com grandes avanços na produção de habitações de interesse social, ainda estamos longe de políticas públicas integradas que produzam e analisem a habitação para além da estrutura física.

REFERÊNCIAS

- ABIKO, A. K.; ORNSTEIN, S. W. (ed.). *Inserção urbana e avaliação pós-ocupação (APO) da habitação de interesse social*. São Paulo, SP: FAUUSP, 2002.
- AMANAJÁS, R.; KLUG, L. Governança e políticas nacionais urbanas: capacidade e desenvolvimento institucional. In: COSTA, M. A.; MAGALHÃES, M. T. Q.; FAVARÃO, C. B. *A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação*. Brasília: Ipea, 2018.
- ANTUNES, E. M.; SIMÕES, F. A. Engenharia urbana aplicada: um estudo sobre a qualidade do transporte público em cidades médias. *Urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 51-62, mar. 2013.
- ATLAS do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2013. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/ponta-grossa_pr
- BONDUKI, Nabil Georges. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. *Teoria e Debate*, v. 82, p. 1 a 10, maio 2009.
- BRASIL. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). *Mobilidade Urbana*. 2012. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/infraestrutura-socialurbana/mobilidade-urbana>. Acesso em: 22 mar. 2018.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Ponta Grossa – frota municipal de veículos*. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/painel/frota.php?codmun=411990>. Acesso em: 22 mar. 2018.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- BRASIL. *Lei nº 10.257*, de 10 de julho de 2001. Estatuto das Cidades. 2001.
- BRITO, Débora. *Salário mínimo será de R\$954 a partir de 1º de janeiro*. EBC. Agência Brasil. Disponível em: <https://www.google.com.br/amp/agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-12/salario-minimo-sera-de-r-954-partir-de-1deg-de-janeiro%3famp>. Acesso em: 4 jul. 2018.
- CLAUDINO, Luan Francisco. *Salário mínimo digno: a Constituição Federal o garantiu, mas o Brasil, não!* JUS. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/37969/salario-minimo-digno-a-constituicao-federal-o-garantiu-mas-o-brasil-nao>. Acesso em: 4 jul. 2018.
- COM. Comissão das Comunidades Europeias. *Relatório conjunto sobre a inclusão social, que sintetiza os resultados da análise dos planos de ação nacionais para a inclusão social (2003-2005)*, Bruxelas, 12/12/2003, COM (2003) 773 Final, 2003.
- GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GOMES, M. F. C. M. Avaliação de políticas sociais e cidadania. In: SILVA e SILVA, Maria Ozanira da (org.). *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*. São Paulo: Veras, 2001. p. 17-34.
- HARVEY, D. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- HUGHES, P. J. A. *Periferia: um estudo sobre a segregação socioespacial na cidade de São Paulo*. 2003. Dissertação (Doutorado) – PUC, São Paulo, dez. 2003.
- IAMAMOTO, M. V. A questão social no capitalismo. *Revista Temporalis – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social*, Brasília: ABEPSS; Grafile, a. 2, n. 3, jan./jul. 2001.
- IBGE. *Características gerais da população*. 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/ponta-grossa/panorama>. Acesso em: 15 jul. 2019.
- IPARDES. *Caderno Estatístico: município de Ponta Grossa*. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=84000> Acesso em: 29 jun. 2018.
- JACOBBI, Pedro. “A cidade e os cidadãos”. *Lua Nova*, v. 2, n. 4, 1986.

- JANUZZI, P. M. *Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas*. São Paulo: Alínea, 2016.
- LAVORATTI, L. *Muito mais que um simples teto*. Brasília: Ipea, 2009.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.
- LEMOS, M. B.; SANTOS, F.; CROCCO, M. Condicionantes territoriais das aglomerações industriais sob ambientes periféricos. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (org.). *Economia e território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005. p. 171- 205.
- NASCIMENTO, Ederson; MATIAS, L. F. Expansão urbana desigualdade socioespacial: uma análise da cidade de Ponta Grossa (PR). *Revista RA'É GA*, Curitiba: Departamento de Geografia – UFPR, 23, p. 65-97, 2011.
- MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.
- MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- MAUSS, Marcel. Ensaio sobre a dádiva: forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. In: MAUSS, Marcel. *Sociologia e antropologia*. São Paulo: Cosac Naify, 1974.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Análise de custos referenciais: qualificação da inserção urbana*. GOV. 2017, Caderno 1 Minha casa +sustentável.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Portaria nº 660*, de 14 de novembro de 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50484132/do1-2018-11-16-portaria-n-660-de-14-de-novembro-de-2018-50483803.
- PENALVA SANTOS, A. M. S. Urbanização brasileira: um olhar sobre o papel das cidades médias na primeira década do século XXI. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 12, n. 2, p. 103-119, 2010.
- PROLAR. Companhia de Habitação. *Prolar altera foco de novos projetos para habitação*. Disponível em: <http://m.aredo.info/ponta-grossa/160905/prolar-altera-foco-de-novos-projetos-para-habitacao>. Acesso em: 16 jun. 2017.
- PROLAR. *Programas Sociais*. 2020 Disponível em: <https://prolarpmpg.com.br/programas-sociais/>.
- ROSSI, P. H.; FREEMAN, H. E.; LIPSEY, M. W. *Evaluation: a systematic approach*. 6th ed. EUA: Thousand Oaks, 1998.
- ROLNIK, Raquel. *Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV*. LabCidade. 2014. Disponível em: http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2014_Pesquisa_MCMV_Relatorio_Final.pdf.
- 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) – PUC-Curitiba, 2017.
- SIMÕES, A. M.; SANTOS, P. *Política Urbana no contexto federativo brasileiro: aspectos institucionais e financeiros*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2017.
- VILLA, S. B.; SARAMAGO, R. C. P.; GARCIA, L. C. *A avaliação pós ocupação no Programa Minha Casa Minha Vida: uma experiência metodológica*. Uberlândia: UFU/Proex, 2015.
- VERDI, Elisa Favaro; NOGUEIRA, Denys Silva. O direito à cidade (nas ruas e na universidade) e o devir da sociedade urbana. In: CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PADUA, R. F. (org.). *Justiça espacial e o direito à cidade*. São Paulo: Editora Contexto, 2017. p. 93-113.