



GT 7: DESENVOLVIMENTO E CIDADANIA

OS AGENTES SOCIAIS QUE PRODUZEM O ESPAÇO LOCAL: PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM PONTA GROSSA – PR

Sandra Maria Scheffer (Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG PR);
Email: sandrascheffer@uol.com.br

TEMÁTICA: POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO

RESUMO: A política habitacional, como uma política pública fomenta a produção e reprodução do espaço urbano, por meio da implantação de programas que se tornam definidores de características de concentração espacial no espaço local. O Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV, concebido federalmente em 2009, foi amplamente implementado no município de Ponta Grossa – PR por meio da interação de interesses de diversos agentes sociais. Este trabalho apresenta uma discussão sobre a produção do espaço local a partir da implantação do MCMV no município citado. Com base documental e bibliográfica verificou-se que o espaço local é um produto social e histórico que condiciona e é condicionado por definições de agentes. Dessa maneira, produto e produtor, como também suporte de relações econômicas e sociais.

Palavras chave: Política habitacional; Espaço local; Produção espacial; Agentes sociais

1. INTRODUÇÃO

O espaço interpenetra toda a sociedade que necessita usá-lo para a efetivação da vida, contudo no modelo de sociedade capitalista, a lógica do valor de troca transforma o espaço em uma mercadoria e define os limites e as condições de sua utilização e apropriação.

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).

Neste sentido, a habitação se caracteriza por ser objeto de interesse generalizado e envolve diversos agentes sociais concretos (CORRÊA, 2014; 2000). O estudo do como o espaço se produz e se reproduz pelo viés habitacional distingue o como os diversos determinantes definem a ordenação espacial como também explicita uma atividade social que está ligada a uma prática que envolve os diversos agentes que produzem e reproduzem o espaço apoderado.

O Programa Minha Casa Minha Vida, programa habitacional instituído federalmente em 2009, apresenta características próprias na distribuição de competências desde a formação da agenda como em sua implementação. É um programa que envolve relações entre o público e o privado, através das construtoras e agentes imobiliários.



Este trabalho sintetiza parte da pesquisa de doutorado e apresentado em Congressos para discussão sobre a temática das Políticas Públicas. Tem como um dos objetivos de compreender o como a definição do espaço local foi tecida pela relação intergovernamental e também privada com a participação das construtoras para fins de atendimento da demanda habitacional municipal referente ao Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida.

Desse modo, a metodologia adotada voltou-se para a abordagem qualitativa com o apoio da pesquisa bibliográfica e levantamento documental. A pesquisa bibliográfica trouxe o amparo de teóricos da matriz crítica e o levantamento documental foi amparado em leis e instrumentos urbanísticos federais e municipais para clarificação do objeto da pesquisa.

A base territorial da pesquisa foi o município de Ponta Grossa através dos Conjuntos Habitacionais implementados a partir de 2010 com recursos do FAR – Fundo de Arrendamento Residencial do Programa Minha Casa Minha Vida na modalidade faixa 1, ou seja, para famílias com renda salarial familiar até R\$ 1.600,00. Este município foi escolhido, pelo fato de estar na categoria de cidade média não metropolitana, como também por estar entre os municípios que mais receberam recursos federais para a implantação do programa e pelo seu elevado grau de urbanização de 97,79% da população conforme dados do IBGE – 2010.

Este trabalho está estruturado em duas partes. Apresenta num primeiro momento uma discussão sobre as características definidas na formulação do Programa Minha Casa Minha vida e que rebatem sobre a construção do espaço. Na segunda parte apresenta-se elementos que demonstram os reflexos da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa na produção do espaço local. Para encerrar, discute-se nas considerações finais os resultados evidenciados conforme o propósito deste trabalho.

2. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E SEU REBATIMENTO SOBRE O ESPAÇO LOCAL

Com relação aos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida com recursos do FAR, vários agentes sociais foram envolvidos, entre os quais o Estado em âmbito federal e municipal, as construtoras, os agentes imobiliários e os receptores do programa, cujas ações podem se sobrepor ou se justapor sendo marcadas por complementariedade e antagonismos.

A produção dos conjuntos habitacionais no espaço local foi conduzida por uma política concebida federalmente que propiciou como agente protagonista as construtoras, as quais tinham a possibilidade de escolher as áreas para a construção dos conjuntos conforme a melhor possibilidade mercantil.

O governo subnacional através dos municípios desempenhou uma posição subsidiária na implementação do PMCMV para a gestão do espaço local. Przeworsky (1995) coloca que a autonomia estatal pode ser verificada quando o Estado tem capacidade institucional de escolher seus próprios objetivos e de concretizá-los mesmo diante de interesses conflitantes. No caso do MCMV, os municípios possuem autonomia diante da possibilidade de aprovação ou não dos empreendimentos o que impacta sobre a produção espacial, porém também sofrem



pressão dos outros agentes envolvidos para a concretização das ações que possibilitam a implantação dos conjuntos habitacionais.

Desse modo, os governantes municipais possuem uma autonomia relativa visto que possuem capacidade institucional para escolher a forma da produção espacial, porém passam por constrangimentos. Segundo Przeworsky (1995) os constrangimentos podem ocorrer por decorrência da oferta, institucionais e econômicos afetando a autonomia estatal visto que o estado não é coeso numa racionalidade universalista, ao contrário, é permeado por interesses particularistas de atores particulares. Isto se reflete diretamente sobre a expansão da cidade que vai adquirindo formas conforme os condicionantes mercadológicos.

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 legislações. O PMCMV, instalado numa conjuntura federativa apresenta esta discrepância concebida, pois por um lado a Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade e o Plano de Habitação Nacional - PlanHab 2009 delegaram aos municípios a competência de implementar os instrumentos de política urbana referente a função social da cidade e ao uso e controle do solo. Por outro lado, o MCMV institui entre as competências a definição espacial dos empreendimentos para as construtoras estimulando o setor empresarial construtivo e imobiliário. Os municípios dentro de sua função executiva se adaptam para receber os recursos e legitimar-se perante a população.

O PMCMV injetou elevados recursos para a produção habitacional nos espaços locais, porém não ocorreu vinculação com os Planos Locais de Habitação de Interesse Social como instrumento de planejamento municipal previsto pelo Plano Nacional de Habitação de 2009.

Também não adveio nas normativas uma relação com a políticas de solo redistributivas previstas no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Participativo. Isto colaborou com a problemática fundiária aprofundando o quadro de segregação socioespacial nas cidades.

O MCMV configurou um regresso a forma do federalismo centralizado num arranjo cooperativo e complexo entre o público e privado. Isto favoreceu o que Shimbo (2016) coloca como um alinhamento entre instituições públicas, legislação, disponibilidade de recursos e cadeia produtiva da construção, o que gerou uma produção em massa com subsídios públicos tornando mais complexas as relações entre Estado e mercado. A autora trabalha com a ideia de “complexo imobiliário-financeiro” regendo as atividades relacionadas a produção do espaço, ou seja, “a concepção, o planejamento, a aquisição das terras, a construção, a regulação, o financiamento, a distribuição e a manutenção” (SHIMBO, 2016, p.131).

Isto não indica que os objetivos são adversos, pelo contrário, estes se justapõem. Os agentes como bancos, empreendedores construtivos e imobiliários e o Estado orientam suas estratégias de acumulação na produção da mercadoria-espaço na perspectiva mercantil e de reprodução das relações de produção.



3. MINHA CASA MINHA VIDA EM PONTA GROSSA: ELEMENTOS QUE AMPLIFICARAM O PODER DO CAPITAL

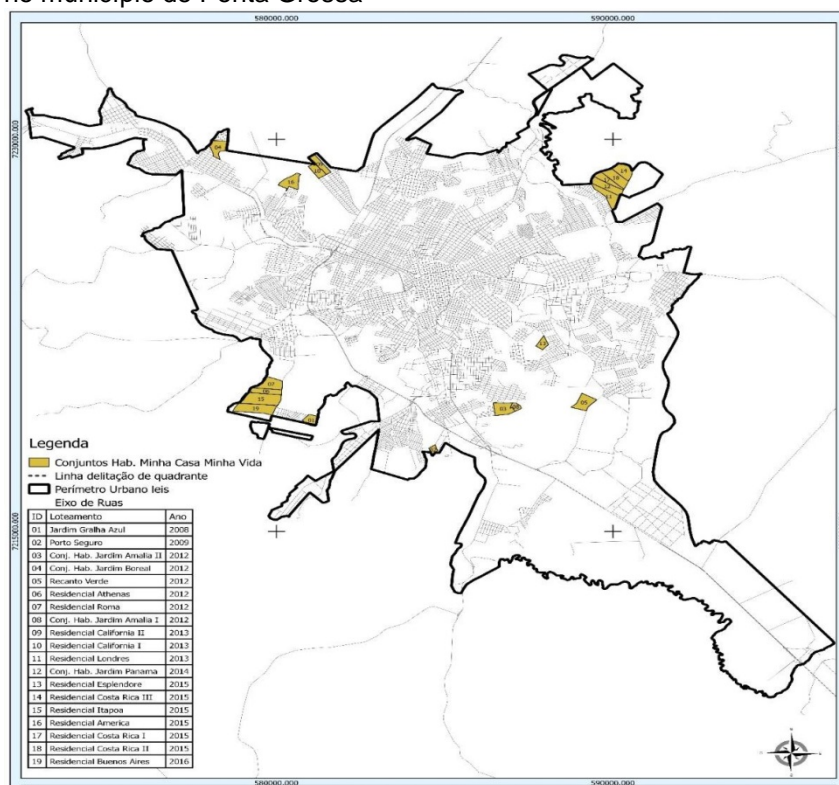
A implementação do PMCMV veio regida por uma lógica empresarial e trouxe reflexos diferenciados para a construção do espaço urbano, assim como para a eficácia da política de habitação como mecanismo de redução das desigualdades socioespaciais (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

As construtoras na busca pela maximização da valorização do investimento procuraram por terrenos mais baratos, portanto com problemas de acessibilidade, infraestrutura e provisão de equipamentos. Como consequência gerou um aumento no “custo social” que os receptores do programa arcaram, pois tiveram dispêndio de recursos e de tempo para sanar as suas necessidades e acabaram “pagando” pelo lucro das construtoras (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Ponta Grossa, município do interior do Paraná foi um município onde o Programa Minha Casa Minha Vida foi amplamente implementado, com 6.209 unidades distribuídos em 19 conjuntos habitacionais, durante o período de 2010 a 2014. Os 19 Conjuntos que foram entregues em Ponta Grossa receberam recursos do FAR – Fundo de Arrendamento Residencial para famílias de baixa renda.

A figura 1 demonstra a distribuição espacial dos conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida na área urbana do município de Ponta Grossa.

FIGURA 1 – Distribuição espacial dos Conjuntos Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida no município de Ponta Grossa



Fonte: PROLAR (2014). Organização: GOES, J. L.; SCHEFFER, S. M.



No caso específico de Ponta Grossa, as localizações dos empreendimentos MCMV foram nas áreas periféricas, ou seja, nas bordas das cidades o que gera consequentemente altos investimentos públicos com extensores urbanos, isto é, redes viárias, elétricas, de saneamento, entre outras, destinados a interligar os novos e distantes conjuntos habitacionais com a área urbana mais próxima.

Esta periferação acarretou em consequências sobre a prática do espaço para os receptores do programa, entre as quais a relação entre espaço e o tempo diante das necessidades demarca o espaço para o trabalho, para os equipamentos públicos, entre outros fatores da cotidianidade.

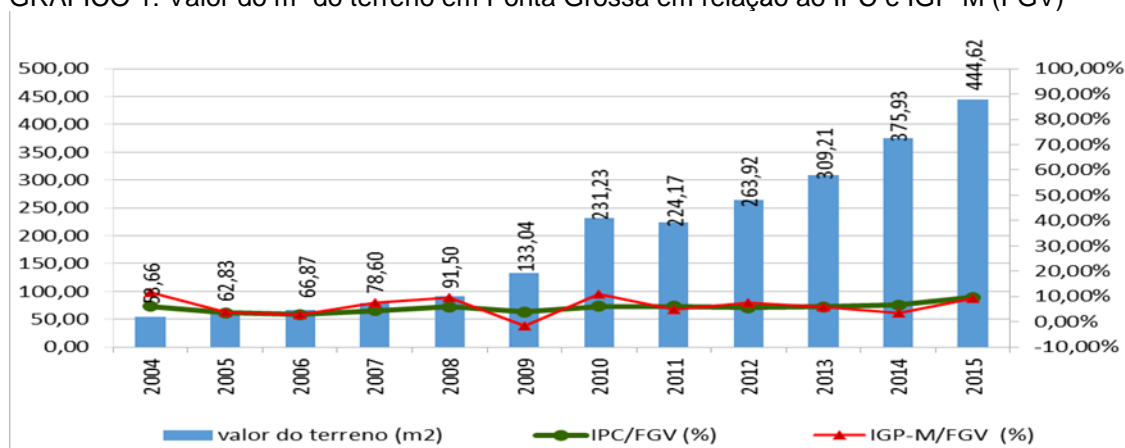
Nas normativas do MCMV apesar de se estar definido uma infraestrutura mais completa que modelos anteriores não se garante a urbanidade e não se rompe com a segregação socioespacial. Neste modelo está intrínseco a definição de áreas periféricas longínquas visto a competência do setor privado tendo como base a obtenção do lucro.

Bonduki (2009) tece uma crítica diante do PMCMV pois considera inadequada a localização no que se refere a falta de equipamentos públicos, possibilidades de emprego como também por gerar impactos negativos como a elevação do preço da terra o que provoca especulação imobiliária.

No caso de Ponta Grossa, a questão fundiária foi determinante para a consecução do programa no município e para a característica de expansão periférica, porém destaca-se que após o início da implantação deste, o preço do m² do terreno sofreu uma elevação acentuada.

No gráfico 1 é possível observar o valor da média anual do m² do terreno em Ponta Grossa em relação ao IPC - Índice de Preços ao Consumidor e o IGP-M - Índice Geral de Preços - Mercado da Fundação Getúlio Vargas - FGV. Estes índices medem o preço de componentes que indicam o preço da inflação.

GRÁFICO 1: Valor do m² do terreno em Ponta Grossa em relação ao IPC e IGP-M (FGV)



Fonte: Relatórios do INPESPAR1 - Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento do Mercado Imobiliário e Condominial de 2004 a 2015. Dados organizados pela autora.

Fica evidente que o preço médio do m² do terreno em Ponta Grossa evoluiu conforme a inflação até o ano de 2008. A partir de 2009 o valor do m² expande ano a ano crescendo muito acima dos índices de inflação.



A variação do preço do terreno entre 2004 e 2015 foi de 236,52%, enquanto da inflação acumulada pelo IPC foi de 66,99% e do IGP-M foi de 75,66%. Se considerarmos somente o período pós contratação e implementação de PMCMV, ou seja, entre 2009 e 2015, temos uma valorização de 159,81% do m² do terreno. Isto decorreu da lógica mercadológica entre oferta e demanda, isto é, quanto mais demanda por áreas maior acréscimo no valor da oferta visto haver interessados na aquisição.

Esta valorização incidiu diretamente sobre os terrenos de maneira geral, porém não indica que o valor da área dos empreendimentos MCMV foram valorizados, até porque o valor da área é determinado pelas normativas do programa para a região e os agentes imobiliários e da construção civil conseguiram imóveis conforme o indicado nas normativas, porém estes em sua maioria foram áreas rurais, que confrontavam com a área urbana formando um cinturão de novos conjuntos em bordas periféricas na configuração espacial do espaço urbano de Ponta Grossa. Por outro lado, a materialização destes empreendimentos tem contribuído para agravar a especulação imobiliária pois mesmo cada novo empreendimento habitacional estando situado em áreas afastadas, eleva-se o preço do solo no seu entorno.

Outro fator que propiciou a valorização da terra foi a lei de zoneamento, a qual determina a forma de utilização das áreas o que gera maior valor conforme a especificidade da área. Tem-se, ainda, as estratégias do setor imobiliário e fundiário para instigar uma valorização diferenciada por setores no espaço urbano. Uma destas estratégias é converter às terras situadas no entorno das cidades de uso rural para uso urbano, para fins de valorização para obter maior remuneração de suas terras (CORRÊA, 2000).

Outro ponto a destacar nos empreendimentos do PMCMV foi o padrão construtivo definido pelas empresas. Em Ponta Grossa todos formam extensos conjuntos repetitivos arquitetonicamente. A rentabilidade do empreendimento para as construtoras é obtida através da padronização, da quantidade de unidades reproduzidas, do menor valor possível com a aquisição do terreno e da rapidez na aprovação dos projetos (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011; ROLNIK, 2015). Desta maneira, extensos conjuntos são realizados com padronização das tipologias habitacionais em localizações periféricas onde o solo urbano é mais barato.

É preciso observar o papel do município e suas estratégias espaciais, e nesse sentido considera-se a configuração do espaço urbano tendo como mecanismo a valorização fundiária.

As normativas como Plano Diretor e Lei de Zoneamento como instrumentos urbanísticos concebidos no município de Ponta Grossa possuem discordância temporal, o que acabou favorecendo o processo de configuração espacial. O Plano Diretor datado de 2006, enquanto lei majoritária, encontra-se em sintonia com o Estatuto da Cidade, porém não foram instituídas várias das leis correlatas previstas e outras não foram adequadas, e entre estas a Lei de Zoneamento datada de 1999. Esta vem passando por complementos legais que somente incorporam interesses de atores em acrescentar certa área como pertencente a alguma tipificação de zona espacial. Esta desatualização na Lei foi uma característica percebida pelos



implementadores municipais como um facilitador desencadeador de aprovação dos projetos MCMV.

Outro ponto de destaque para a implantação do PMCMV foram os ajustes na lei de Loteamento nº 3.360 de 1981 que dispõe sobre normas especiais para aprovação de loteamentos urbanos destinados à implantação de conjuntos habitacionais e edificações de interesse social. Foram realizados ajustes como: redução da metragem do tamanho do lote e a retirada da necessidade de área comercial nos empreendimentos MCMV. Estas modificações repercutem sobre a lucratividade das construtoras que tem capacidade para construir mais unidades habitacionais na extensão de terra disponibilizada pela lei.

O espaço fica submetido à lógica da mercadoria, onde o valor de troca subordina as formas e os conteúdos do valor de uso que são gerados pela dinâmica da vida cotidiana. Dessa forma é produto e meio das relações de produção. É um espaço passível de ser fragmentado, homogeneizado, hierarquizado nas relações capitalistas.

Com a implantação de instrumentos que visavam garantir o melhor ordenamento e controle do uso do solo, o Plano Diretor poderia definir ZEIS, onde se é permitida e estimulada a implantação de novos empreendimentos habitacionais. Contudo, Ponta Grossa, não possui mecanismos implantados para a utilização de áreas específicas para produção habitacional e nem o controle social deliberativo dos Conselhos da Habitação ou das Cidades para discutir e cobrar o estabelecimento destes mecanismos.

Isto se agrava visto que no Programa Minha Casa Minha Vida as estratégias propostas pelo PNH e PlanHab referente ao combate a retenção especulativa da terra não foram incorporadas o que instiga a especulação imobiliária e a configuração periférica em segregatória.

A prerrogativa de participação da sociedade civil também não está definida pelas normativas do PMCMV. A não participação diminui a probabilidade de interesses sociais conflitantes na formulação e implementação da política. Isto demonstra uma ação prevista pela PNH e pelo PlanHab e que não foi incorporado na estrutura do PMCMV. Mesmo diante da organização governamental em fazer cumprir os preceitos constitucionais de participação, acaba atuando de forma contrária a lógica definida anteriormente.

A despeito destes pontos levantados, baseamo-nos no conceito de práxis em Lefebvre (1996), no qual relaciona num único movimento ou ação elementos de repetição, mimese e de inovação. Dessa forma, compreende-se que a coexistência ou descompassos de características evidenciadas por meio do PMCMV também são possibilidades para alteração buscando à realização de uma gestão do uso do espaço urbano socialmente mais justa.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na pesquisa realizada, ponderamos que espaço é indubitavelmente social e histórico, onde formas e relações estão em sintonia com a maneira das pessoas viverem em sociedade. As relações sociais tem também uma localização no espaço e na sociedade capitalista a noção de produção e reprodução do espaço



e das atividades no espaço ganham respaldo se localizam diferencialmente, visto estar vinculada a lógica mercadológica.

A reprodução capitalista sobre a produção espacial via política habitacional conduz um entendimento do espaço, como produto da ação de diversos agentes sociais em prol de seus interesses conduzida pela generalização da mercadoria.

Em Ponta Grossa a definição periférica juntamente com modelos construtivos padronizados e repetitivos e a segregação socioespacial através dos programas habitacionais de interesse social reforça os elementos presentes para os segmentos sociais empobrecidos.

A produção de habitações por meio do PMCMV para a população de baixa renda deve gerar lucro para as construtoras o que proporciona rebatimento espacial. De acordo com a espacialização dos conjuntos na área urbana, os moradores dos conjuntos tem um melhor padrão construtivo habitacional, mas tem dificuldades na relação espaço tempo diante para sanar as suas necessidades (educação, saúde, trabalho, consumo, atividades culturais, lazer etc.) situação advinda da produção do espaço urbano. Portanto, são nestes espaços que as diferenças socioespaciais se fazem notar.

Com relação as relações intergovernamentais, a investigação da pesquisa atesta que as relações entre as esferas federal e municipal para implementar o PMCMV, ainda que assinalem instabilidades no que tange ao poder de decisão imputado a estas esferas, ressaltam a existência de uma certa complementaridade de ações voltadas para a execução do programa.

REFERÊNCIAS

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAUJO, F. S. Habitação de Interesse Social: política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: XIII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2011, Rio de Janeiro. **Anais do XIII Encontro Nacional da ANPUR**, 2011.

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

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

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 4 ed. São Paulo: Ática, 2000.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (orgs). **A produção do espaço urbano**. São Paulo: Contexto, 2014.



II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas
22 a 24 de novembro de 2017

LEFEBVRE, Henri. **A Produção do Espaço**. Tradução Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins. (Original: La production de l'espace. 4 ed. Paris: Anthropos, 2000) - fev. 2006. Disponível em: <http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/arq_interface/1a_aula/A_producao_do_espaco.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2015.

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

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

SHIMBO, Lúcia. Sobre os capitais que produzem habitação no Brasil. **Novos Estudos**. Cebrap. São Paulo. v.35, n 2, p.119-133, Jul. 2016.