



## URBANIZAÇÃO E EXCLUSÃO: UMA VISÃO CRÍTICA SOBRE OS PROGRAMAS HABITACIONAIS BRASILEIROS E O CASO DE PONTA GROSSA (PR)

*Lucas Alberto Almeida<sup>1</sup>, Ana Carolina Oliveira Duarte<sup>2</sup>, Paulo Ricardo Lopes Batista<sup>3</sup>, Andressa Maria Woytowicz Ferrari<sup>4</sup>*

<sup>1</sup>Acadêmico do Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Cesumar - UNICESUMAR, Campus Ponta Grossa-PR.  
lucasalmeida@alunos.unicesumar.edu.br

<sup>1</sup>Acadêmica do Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Cesumar - UNICESUMAR, Campus Ponta Grossa-PR.  
aduarte57@hotmail.com

<sup>1</sup>Acadêmico do Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Cesumar - UNICESUMAR, Campus Ponta Grossa-PR.  
lbpauloricardo@gmail.com

<sup>2</sup>Orientadora, Doutora, Professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo, UNICESUMAR, Campus Ponta Grossa-PR.  
andressa.ferrari@unicesumar.edu.br

### RESUMO

Esta pesquisa objetivou conformar uma visão crítica sobre os programas habitacionais brasileiros, observando a produção de moradias no país. Para isso, empreendeu-se uma revisão bibliográfica e documental quali-quantitativa, enfocando a criação e os resultados do programa "Minha Casa, Minha Vida" (MCMV)/Casa Verde e Amarela (CVA) na cidade de Ponta Grossa (PR) por meio de uma tabulação sobre a produção de conjuntos habitacionais no município entre 1990 e 2016. Com isso, foi possível concluir que a histórica correlação entre os processos de urbanização e exclusão permanece atuante na formação dos programas habitacionais brasileiros e que os avanços numéricos proporcionados pelo programa MCMV/CVA, embora quantitativamente significativos, não se refletiram na qualificação das políticas urbanas pela ausência de diretrizes específicas atuando em conjunto com a produção de moradias.

**PALAVRAS-CHAVE:** Habitação de interesse social; Planejamento urbano; Políticas urbanas; Segregação socioespacial.

## 1 INTRODUÇÃO

Atualmente, o Brasil conta com um déficit habitacional estimado em 5.876.669 moradias faltantes, número que corresponde a 8% das casas do país e é tutelado pelas políticas do programa Casa Verde Amarela (CVA) para financiamento habitacional (FJP, 2019). Historicamente, o déficit identificado dialoga com um cenário pautado por um jogo de interesses, de modo que as políticas habitacionais, recorrentemente, incidem na criação de mecanismos de ação centrados no combate isolado ao déficit de moradias por meio da criação de linhas de crédito, desconsiderando diretrizes que, de fato, instituíssem um tratamento mais profundo da questão (MARICATO, 2019).

Dessa forma, o Estado brasileiro tem, até hoje, terceirizado a responsabilidade de criação de uma política habitacional concisa, que vise qualificar os programas de acesso à moradia para uma vida digna. Nesse sentido, por meio desse estudo, objetivou-se conformar uma visão crítica sobre os programas habitacionais no Brasil e a produção de moradias no país através do estudo de caso da cidade de Ponta Grossa (PR), observando o recorte temporal entre 1990 e 2016.

## 2 MATERIAIS E MÉTODOS

Inicialmente, empreendeu-se uma revisão bibliográfica de abordagem quali-quantitativa a respeito da questão habitacional no país. Na sequência, partiu-se para uma revisão documental sobre as políticas habitacionais brasileiras, enfocando o estudo de caso da cidade de Ponta Grossa,



que resultou em uma tabulação sobre a produção de conjuntos habitacionais entre 1990 e 2016, com base nos dados divulgados pela Companhia de Habitação de Ponta Grossa (PROLAR) em 2017.

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Acima de tudo, os processos de urbanização estão enraizados na conformação das cidades brasileiras como formas de exclusão, característica estrutural da composição dessa sociedade em seu passado colonial e escravocrata, que acabou fomentando diversos meios de desigualdade, pobreza e segregação. Nos dias de hoje, o processo segregacionista tem sido reiterado, sendo uma dinâmica que implica na impossibilidade de os indivíduos de um mesmo meio partilharem um determinado nível de equidade econômica, social, política, cultural e, mais especificamente ao que interessa a esse estudo, de experimentação dos benefícios da urbanização (TAVOLARI, 2016).

A exemplo disso, a forja desse jogo de interesses remete ao final do século XIX, diante do cenário formatado pela abolição da escravatura e o descaso na forma de tratamento do contingente populacional liberto, atrelando-se ao caos institucional instaurado pelo golpe republicano, que determinou o surgimento de grandes demandas habitacionais em função da nova composição de uma população liberta que precisava de moradia e de inclusão urbana (CASTRO, 2000).

Para combater esse cenário, as medidas iniciais, tomadas durante a Primeira República, foram no sentido de combater a urbanização espontânea pela criação de uma linha de crédito destinada às empresas privadas que desejassem atuar na produção de habitações unifamiliares. Logo, o modelo de concessão de crédito fracassou, justamente porque era incapaz de atingir aqueles que mais precisavam e eram, economicamente, insignificantes. Os construtores não obtiveram o lucro esperado e uma solução encontrada foi produzir habitações multifamiliares, os cortiços, que trariam mais rentabilidade aos empresários (PECHMAN, *et al.* 1983). A medida, de fato, não solucionou a dimensão social da questão, tendo em vista que eram um paliativo destinado à uma população pobre e segregada dentro da insalubridade de cômodos compartilhados, em áreas decadentes da cidade, um prenúncio do cenário de urbanização e exclusão até hoje vivenciado pelas populações mais vulneráveis do país (ROLNIK, 2019).

Ao longo da história republicana, diversos outros mecanismos foram criados visando uma atuação sobre a problemática habitacional no Brasil. Em 1937, durante a Era Vargas, foram criadas carteiras de crédito através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP) para o financiamento de moradias, fato que deu início à produção em larga escala de conjuntos habitacionais no país. Na sequência, em 1946, foi criado o primeiro órgão com objetivo de centralizar a política habitacional no Brasil, a Fundação da Casa Popular (FCP), considerada precursora para a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), idealizado em 1964, na Ditadura Militar. O BNH massificou a produção habitacional e se tornou uma das maiores instituições financeiras à época de sua atuação, até a decadência pela corrupção que o levou a extinção, em 1986, já com vistas às perspectivas da nova constituinte de 1988 (BONDUKI, 1994). Com a promulgação da Constituição Federal, a problemática habitacional passou a ser tratada sob a perspectiva do direito à cidade, visando combater os processos segregadores e democratizar o acesso aos benefícios da urbanização (BRASIL, 1988).

Em 2001, a política urbana ganhou efetividade com a aprovação do Estatuto da Cidade, que definiu as diretrizes para planejamento urbano no Brasil (BRASIL, 2001). Em 2005, foi instituída a Política Nacional de Habitação (PNH), que tinha como principal meta a diminuição do déficit habitacional até o ano de 2008. Já, em 2009, ocorreu a criação do programa “Minha Casa, Minha Vida” (MCMV), que alcançou significativo avanço no combate do déficit e, desde sua criação, a



produção habitacional de interesse social tem se intensificado no país por meio de subsídios da CAIXA. Contudo, o histórico da problemática permanece crescente pela reiteração dos modelos de urbanização e exclusão, como se observa na produção habitacional em Ponta Grossa (Tabela 1).

**Tabela 1:** Produção habitacional em Ponta Grossa (1990-2016)

Conjuntos Habitacionais						
Nome do Empreendimento	Qnt. Unidades	Lotes Sociais	Lotes Comer.	Lotes Resid.	Fonte Recurso	Ano de Execução
CONJUNTO HAB. N.S. DAS GRAÇAS	511	-	-	-	CAIXA	1990
CONJUNTO HAB. STA MARTA	500	-	-	-	CAIXA	1990
CONJUNTO HAB. RIO PITANGUI 01, 02 e 03	761	-	-	-	CAIXA/PROLAR	1991-1993
CONJUNTO HAB. ARAUCÁRIA	129	-	-	-	CAIXA/PROLAR	1993
CONJUNTO HAB. VERONA	360	-	-	-	CAIXA	1992-1993
CASAS SANTA MARTA	3	-	-	-	PROLAR	1997
CASAS JD. N. SRA. DAS GRAÇAS	11	-	-	-	PROLAR	1998
CONJUNTO HAB. DOM BOSCO 01 e 02	70	-	-	-	CAIXA/PROLAR	2000-2002
RESIDENCIAL PQ. SÃO JOSÉ (aptos)	160	-	-	-	CAIXA	2003
RESIDENCIAL PQ. SÃO LUÍS (aptos)	144	-	-	-	CAIXA	2003
RESIDENCIAL BARCELONA	153	-	-	-	CAIXA	2005
CONJUNTO HAB. J. JACARANDÁ 01 e 02	150	-	-	-	CAIXA/PROLAR	2007-2008
CONJUNTO HAB. J. ALTO ALEGRE	198	-	-	-	CAIXA/PROLAR	2008
CONJUNTO HAB. J. DAS CEREJEIRAS 01 e 02	310	-	-	-	CAIXA/PROLAR	2009
<b>Criação do Programa "MINHA CASA, MINHA VIDA"</b>						
CONJUNTO HAB. J. GRALHA AZUL	195	-	-	-	MCMV	2012
CONJUNTO HAB. J. AMÁLIA 01 E 02	438	-	-	-	MCMV	2012
CONJUNTO HAB. J. BOREAL	365	-	-	-	MCMV	2012
RESIDENCIAL ROMA	249	-	-	-	MCMV	2012
RESIDENCIAL ATHENAS	341	-	-	-	MCMV	2012
RESIDENCIAL RECANTO VERDE	392	-	-	-	MCMV	2012
CONJUNTO HAB. PQ. DOS SABIÁS	168	-	-	-	FNHIS/PROLAR	2015
CONJUNTO HAB. PQ. DAS ANDORINHAS	83	-	-	-	FNHIS/PROLAR	2015
RESIDENCIAL CALIFORNIA 01 e 02	481	-	-	-	FNHIS/PROLAR	2013
RESIDENCIAL LONDRES	457	-	-	-	MCMV	2013
RESIDENCIAL ITAPOÁ	500	-	-	-	MCMV	2013
CONJUNTO HAB. J. PORTO SEGURO	85	-	-	-	MCMV	2013
CONJUNTO HAB. J. PANAMÁ	475	-	-	-	MCMV	2014
RESIDENCIAL AMÉRICA	500	-	-	-	MCMV	2015
RESIDENCIAL BUENOS AYRES	404	-	-	-	MCMV	2015
RESIDENCIAL COSTA RICA 01, 02 e 03	1.127	-	-	-	MCMV	2015
RESIDENCIAL ESPLENDORE	200	-	-	-	MCMV	2015
RESIDENCIAL HORTÊNCIA	481	-	-	-	MCMV	2015
RESIDENCIAL IBIRAPUERA 03	165	-	-	-	MCMV	2015-2016
RESIDENCIAL VIDA NOVA	704	-	-	-	MCMV	2015-2016
RESIDENCIAL VALLE DAS PALMEIRAS	264	-	-	-	MCMV	2015-2016



RESIDENCIAL NOVA PONTA GROSSA	<b>160</b>	-	-	-	MCMV	2015-2016
<b>Total</b>	<b>11.494</b> Unidades Habitacionais					

**Fonte:** Os autores, baseados em PROLAR (2017).

Por meio da tabulação, pode-se constatar que, entre 1990 e 2009, o número médio de unidades habitacionais entregues foi de 182 moradias ao ano, enquanto, entre 2009 e 2016, foi de 1.148 moradias ao ano. O aumento percentual verificado entre os dois períodos revelou que a produção habitacional cresceu 531% após a criação do programa MCMV (PROLAR, 2017). A saber:

$$muhe = nuh / na^*$$

*na* - número de anos\*      *nuh* - número de unidades habitacionais\*      *muhe* - média de unidades habitacionais entregues\*

Entre 1990 e 2009 (P1)

$$3.460 / 19 = \mathbf{182 \text{ moradias ao ano}}$$

Entre 2009 e 2016 (P2)

$$8.034 / 7 = \mathbf{1.148 \text{ moradias ao ano}}$$

$$ap = (nuhP2 - nuhP1 / nuhP1) \times 100^*$$

*ap* - aumento percentual\*

*nuhP1* - número de unidades habitacionais entre 1990 e 2009\*      *nuhP2* - número de unidades habitacionais entre 2009 e 2016\*

$$ap = (1.148 - 182 / 182) \times 100$$

$$ap = 530,7692307692, \text{ ou seja } \cong \mathbf{531\%}$$

O Conjunto Habitacional Jardim Galha Azul (Figura 1), implantado em 2012 no bairro Contorno, foi o primeiro empreendimento do programa MCMV em Ponta Grossa, contando com 195 unidades. Desde então, foram 26 conjuntos habitacionais criados até o ano de 2016, totalizando 11.494 novas moradias no município. Entretanto, a maioria desses empreendimentos ocupa áreas afastas, carentes de infraestrutura e serviços básicos, conformando grandes bolsões de pobreza que minam a integração social desse contingente pelo estado de segregação urbana (ROLNIK, 2019).

**Figura 1:** Casas (a) e mancha urbana (b) do Conjunto Habitacional Costa Rica, em Ponta Grossa (PR).



**Fonte:** a. aRede (2017), b. Google Maps (2022)

Em termos gerais, o programa MCMV obteve relativo sucesso na quantidade de unidades produzidas, entregando aproximadamente 4,3 milhões de novas habitações, com juros próximos de 5% ao ano, percentual bastante baixo perto dos 35% ao ano fixados em bancos privados (CEF, 2019).



Mas, os avanços numéricos constatados não se refletiram na qualificação das habitações produzidas, no sentido de que, como se observou no estudo de caso do Conjunto Habitacional Costa Rica (Figura 1), os padrões de urbanização mantem a configuração de implantar conjuntos residenciais populares às margens das áreas centrais das cidades, na maioria dos casos, expandindo áreas periféricas que não crescem proporcionalmente em relação à infraestrutura necessária para atender essa população. Nesse sentido, entre as soluções discutidas como prática de planejamento urbano em contextos de habitação de interesse social, estão a mitigação dos processos de dispersão, ocupando vazios em áreas consolidadas no tecido urbano, visando aproveitar infraestruturas implantadas, combater o paradigma da segregação socioespacial e promover uma ocupação urbana mais sustentável pela racionalização da cidade como estrutura coletiva (ROLNIK, 2019).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se concluir que a histórica correlação entre os processos de urbanização e exclusão permanece atuante na formação dos programas habitacionais brasileiros e que os avanços numéricos proporcionados pelo programa Minha Casa Minha Vida/Casa Verde e Amarela, embora quantitativamente significativos, não se refletiram na qualificação das habitações produzidas, no sentido de que, como se observou no estudo de caso de Ponta Grossa, o âmago da problemática não tem sido tratada de forma incisiva por diretrizes específicas atuando em conjunto com a produção de moradias.

#### REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº10.257 de 10 de jul. de 2001**. Estatuto da Cidade. Brasília: Senado Federal, 2001.

BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social no Brasil: o caso de São Paulo**. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1994.

CASTRO, C. **A Proclamação da República**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE PONTA GROSSA PROGRAMAS HABITACIONAIS (PROLAR). **Programas sociais**. 2017. Disponível em: <https://prolarpmpg.com.br/programas-sociais/>. Acesso em: 16 ago. 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PESSOA (FJP). **Déficit Habitacional no Brasil**. 2019. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 13 ago. 2022.

MARICATO, E. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2019.

PECHMAN, R. M.; RIBEIRO, L. C. Q. **O que é questão da moradia**. São Paulo: Brasiliense, 1983.



ROLNIK, R. Paisagens para renda, paisagens para vida: disputas contemporâneas pelo território urbano. **Indisciplinar**, UFMG, v. 5, n. 1, p. 8-43, 2019, Belo Horizonte. Disponível em: <https://www.periodicos.ufmg.br/index.php/indisciplinar/article/view/32741>. Acesso em: 04 ago. 2022.

TAVOLARI, B. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos Estudos**, v. 35, n. 1, p. 93-109, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201600010005>. Acesso em: 12 ago. 2022.