

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Programa de Pós-graduação em Administração

FÁBIO MARQUES DA SILVA

**ENTRE A SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL E A IDEOLOGIA DA CASA PRÓPRIA: a
implementação do PMCMV nos Distritos de Iguatemi e Floriano em Maringá -PR**

Maringá
2017

FABIO MARQUES DA SILVA

**ENTRE A SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL E A IDEOLOGIA DA CASA PRÓPRIA: a
implementação do PMCMV nos Distritos de Iguatemi e Florianópolis em Maringá - PR**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Administração, do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual de Maringá.

Orientador:

Prof. Dr. William Antonio Borges

Agência Financiadora: CAPES

Maringá

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá, PR, Brasil)

S586e Silva, Fábio Marques da
Entre a segregação residencial e a ideologia da casa própria : a implementação do PMCMV nos distritos de Iguatemi e Floriano em Maringá-PR / Fábio Marques da Silva. -- Maringá, 2017.
128 f. : il. color., figs., imagens, tab., quadros, mapas

Orientador: Prof. Dr. William Antonio Borges.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2017.

1. Programa Minha Casa Minha Vida - Implementação de políticas públicas. 2. Segregação residencial. 3. Segregação urbana. 4. Relações intergovernamentais. 5. Políticas públicas - Habitação social - Iguatemi e Floriano (PR). 6. Administração pública - Cidades. I. Borges, William Antonio, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDD 21.ed. 351.8162

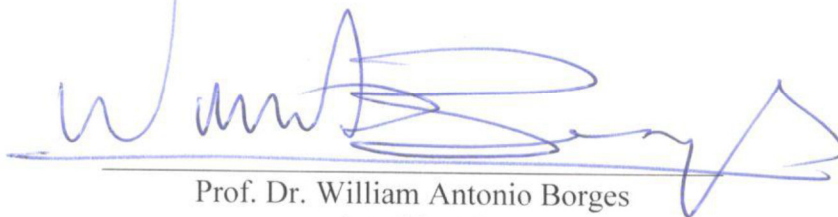
AMMA-003442

FÁBIO MARQUES DA SILVA

**ENTRE A SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL E A IDEOLOGIA DA CASA
PRÓPRIA:
a implementação do PMCMV nos distritos de Iguatemi e Floriano em
Maringá - PR**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Administração, do Programa de Pós-Graduação em Administração, da Universidade Estadual de Maringá, sob apreciação da seguinte banca examinadora:

Aprovada em 09 de maio de 2017



Prof. Dr. William Antonio Borges
(presidente)



Prof.^a. Dr.^a. Márcia da Silva
(membro examinador externo convidado - UNICENTRO)



Prof. Dr. Maurício Reinert do Nascimento
(membro examinador PPA)

Demanda Social - CAPES

MARINGÁ
2017

AGRADECIMENTOS

Passados estes dois anos de muitas leituras e discussões acadêmicas, fico feliz em olhar para trás e saber que pude contar com várias pessoas que se fizeram, e ainda se fazem, presentes no meu amadurecimento acadêmico e sobretudo pessoal.

Agradeço o amor incondicional que recebo dos meus pais, João Marques da Silva e Irene Aparecida Silva, os quais me presentearam com o dom da vida e que agora compartilham comigo este novo degrau alcançado na minha trajetória profissional. Agradeço as minhas irmãs, Juliana Agmar e Luciana Marques, pela paciência e generosidade, e pelos emocionantes momentos de convivência na casa de nossos pais. Agradeço também a minha companheira Cláudia, pela paciência e grandiosidade. Do mais, só tenho mais algo a dizer: Amo muito vocês!

Agradeço imensamente a oportunidade de convívio com todos os meus colegas do Programa de Pós-Graduação em Administração, pelas discussões que problematizamos durante as aulas, as apresentações de seminários, e pela generosidade que construímos. Gostaria de realizar um agradecimento em especial, aos colegas do grupo de pesquisa, de Políticas Públicas e Construcionismo Social, Hugo e Thais, que muito me auxiliaram no desenvolvimento do meu trabalho. Não poderia deixar de agradecer os colegas que fiz durante o período que transitei no Programa de Pós-Graduação em Geografia, pela maravilhosa experiência que realizamos durante o trabalho de campo em Brasília, as risadas, as noites sem dormir, e as viagens de taxi no Distrito Federal.

Sou muito grato a todos os professores que fizeram parte da minha formação neste momento; ao meu orientador Dr. William Antonio Borges, por ter acreditado em mim desde o início, pela maestria que conduziu a orientação do meu trabalho, e sobretudo, pela sua integridade e exemplo de ser humano; à Dra Márcia da Silva, pelas instigantes aulas na disciplina Estado e Poder: políticas públicas como estratégias de Desenvolvimento Urbano, e por ser essa pessoal tão querida; à Dra. Priscilla Borgonhoni Chagas, pelos ensinamentos na disciplina de Território e Desenvolvimento nos Estudos Organizacionais; ao Dr Francisco Giovanni David Vieira, pelos questionamentos realizado na disciplina de Seminários de Dissertação e; ao Dr. Maurício Reinert do Nascimento, pelas suas contribuições no exame de qualificação. Agradeço à todos os Professores do Programa, os quais, mesmo por meio de conversas informais nas sala de estudos, contribuíram para a minha formação.

Não poderia deixar de agradecer, a todos os moradores que me concederam as entrevistas, nos distritos de Floriano e Iguatemi, por terem compartilhado um pouco de suas

vidas comigo, histórias de lutas, sofrimentos, conquistas e otimismo, que vou carregar eternamente no meu imaginário.

Meus sinceros agradecimentos a secretaria da Pós- Graduação em Administração, pelo apoio técnico administrativo. Agradeço também à CAPES, por ter me concedido uma bolsa no último ano do mestrado, e a Universidade Estadual de Maringá, espaço central na minha vida nos últimos dois anos, e que apesar do seu atual desmantelamento, continua proporcionando uma educação pública e de qualidade.

E, para finalizar, agradeço imensamente a disponibilidade dos professores Dra. Marcia da Silva e Mauricio Reinert do Nascimento, por comporem a banca de defesa da minha dissertação.

Muito obrigado a todos!

“A força da alienação vem dessa fragilidade dos indivíduos, quando apenas conseguem identificar o que os separa e não o que os une” (Milton Santos)

RESUMO

A questão habitacional no Brasil só se tornou um assunto público a partir da era Vargas (1930-1945). Com o fim da política habitacional implementada pelo BNH (1964-1986), o Brasil atravessou um período de mais de vinte anos sem a implementação de uma política pública de grande porte, que viesse equacionar o déficit habitacional do país. Porém, no ano de 2003, início do mandato do governo Lula, foi instituído um novo marco político institucional para o setor habitacional. As criações do Ministério das Cidades, do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e do PlanHab, possibilitaram a formulação do que se tornaria a maior política habitacional na nossa história, no ano de 2009, qual seja: o Programa Minha Casa Minha Vida. Com a institucionalização do PMCMV, alguns problemas já conhecidos poderiam ser potencializados, dentre eles o risco de intensificar a segregação residencial, e produzir espaços urbanos com deficiências de infraestrutura e de serviços públicos e privados. Face a essa disfuncionalidade, elegi como objetivo do presente trabalho, compreender a seguinte problemática: A implementação do PMCMV, no município de Maringá-PR, tem se estabelecido como um processo de segregação residencial? A partir desta questão norteadora, optei em averiguar as experiências da implementação do programa nos Distritos de Floriano e Iguatemi, que receberam empreendimentos destinados a população de baixa renda, por meio da atuação do governo municipal. O trabalho foi desenvolvido a partir da lente do Construcionismo Social, de modo que, compuseram os enredos desta dissertação, narrativas auferidas por meio de entrevistas, registros, documentos e da revisão de literatura referentes ao campo-tema em questão. Como resultado, há o entendimento que o programa tem contribuído para potencializar a segregação residencial, no entanto, o governo local, atua como protagonista para esta prática, pois é o ente federativo responsável em viabilizar os terrenos que são doados ao programa. Embora a experiência da implementação do PMCMV nos distritos de Floriano e Iguatemi tenha potencializado a segregação residencial no município de Maringá, também se verifica, contrapondo à segregação residencial, a questão da aquisição da casa própria como valor muito positivo no ideário dos beneficiários.

Palavras-Chave: Programa Minha Casa Minha Vida; Segregação Residencial; Relações Intergovernamentais; Políticas Públicas.

ABSTRACT

The housing issue in Brazil only became a public matter from the Vargas Era (1930-1945). With the end of the housing policy implemented by the BNH (1964-1986), Brazil went through a period of more than twenty years without the implementation of a large public policy that would equate the country's housing deficit. However, in the year 2003, the beginning of the Lula government's mandate, a new institutional political framework for the housing sector was instituted. The creations of the Ministry of Cities, the National System of Social Interest Housing and PlanHab, made possible the formulation of what would become the largest housing policy in our history in 2009, namely the Minha Casa Minha Vida Program. With the institutionalization of PMCMV, some known problems could be strengthened, among them the risk of intensifying residential segregation and producing urban spaces with deficiencies in infrastructure and public and private services. In view of this dysfunctionality, I chose the objective of the present study to understand the following problem: Has PMCMV been implemented in the municipality of Maringá-PR as a process of residential segregation? Based on this guiding question, I opted to investigate the experiences of the implementation of the program in the Districts of Floriano and Iguatemi, which received projects aimed at the low income population, through the actions of the municipal government. The work was developed from the lens of Social Constructionism, so that they composed the plots of this dissertation, narratives obtained through interviews, records, documents and literature review referring to the subject field in question. As a result, there is the understanding that the program has contributed to enhance residential segregation, however, the local government acts as the protagonist for this practice, since it is the federal entity responsible for making the lands that are donated to the program viable. Although the experience of PMCMV implementation in the districts of Floriano and Iguatemi has increased residential segregation in the municipality of Maringá, the question of home ownership has also been found, as opposed to residential segregation, as a very positive value for the beneficiaries.

Keywords: 'Minha Casa Minha Vida' Program; Residential Segregation; Intergovernmental relations; Public policy.

LISTA DE FIGURAS

<u>Figura 1 - O ciclo de políticas públicas</u>	42
<u>Figura 2 - Localização de Maringá, e municípios pertencentes à atual RMM</u>	77
<u>Figura 3 - Proposta final concebida por Jorge Macedo Vieira</u>	78
<u>Figura 4 – Vista aérea das ocupações da primeira avenida comercial – Av Brasil</u>	79
<u>Figura 5 - Planta esquemática de Maringá – Loteamentos populares</u>	80
<u>Figura 6 - Planta esquemática Padrão Econômico</u>	81
<u>Figura 7 – Evolução da mancha urbana do aglomerado Paçandu-Maringá-Sarandi de 1970 a 1980</u>	83
<u>Figura 8 – Ata de reunião da apresentação metodológica do PLHIS de Maringá</u>	92
<u>Figura 9 – Ata da reunião de apresentação da apresentação metodológica do PLHIS</u>	94
<u>Figura 10 – Déficit habitacional do município de Maringá 2000/2021</u>	95
<u>Figura 11 - Projeto Urbanístico Conj. Hab. Pioneiro Gonçalo Vieira dos Santos</u>	102
<u>Figura 12 - Projeto Urbanístico Conj. Hab. Albino Meneguitti</u>	103

LISTA DE MAPAS

<u>Mapa 1 - Distância da área central de Maringá ao Distrito de Iguatemi</u>	85
<u>Mapa 2 - Distância entre a região central de Maringá ao Distrito de Floriano</u>	86
<u>Mapa 3 - Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Maringá</u>	97
<u>Mapa 4 - Distribuição dos conjuntos estudados nos distritos de Iguatemi e Floriano</u> ...	106

LISTA DE IMAGENS

<u>Imagem 1– Jardim Oriental em construção.....</u>	104
<u>Imagem 2 - Conj. Habitacional Pioneiro Jose Pires de Oliveira e seu entorno -Florianopolis.....</u>	110
<u>Imagem 3 - Conjunto Habitacional Albino Meneguetti – Iguatemi</u>	112
<u>Imagem 4 - Conj. Habitacional Irajá – Iguatemi</u>	112
<u>Imagem 5 - Vista frontal dos conjuntos Irajá e Albino Meneguetti – Iguatemi.....</u>	113

LISTA DE QUADROS

<u>Quadro 1 – Mundo de Pesquisa</u>	23
<u>Quadro 2 – Entrevistas realizadas e não realizadas</u>	32/33
<u>Quadro 3 - Documentos sobre o PMCMV</u>	34
<u>Quadro 4 - Relação de Fontes de Recursos e aportes financeiros do PMCMV - 1º fase</u> .	66
<u>Quadro 5 – Faixas de renda do PMCMV fase 1</u>	66
<u>Quadro 6 - Metas quantitativas por fases, faixa de renda e modalidades</u>	67
<u>Quadro 7 – Faixas de renda do PMCMV fase</u>	68
<u>Quadro 8 - Metas quantitativas por fases, faixa de renda e modalidade</u>	69

LISTA DE TABELA

Tabela 1 - Habitação de Interesse Social (Floriano e Iguatemi) 106

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGHab	Fundo Garantidor de Habitação Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviços
IAP	Institutos de Aposentadoria e Pensão
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PNH	Política Nacional de Habitação
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
SEHABIS	Secretaria de Habitação de Interesse Social
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
UEM	Universidade Estadual de Maringá

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 ARCABOUÇO EPISTEMOLÓGICO E METODOLÓGICO	22
2.1 BASE EPISTEMOLÓGICA	22
2.2 A VERTENTE EPISTEMOLÓGICA DO CONSTRUCIONISMO SOCIAL	25
2.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	29
2.3.1 O percurso da dissertação e a construção do campo-tema	29
2.3.2 Tratamento dos registros primários e secundários e construção das histórias	31
3 PRECEITOS TEÓRICOS: POLÍTICAS PÚBLICAS E O PACTO FEDERATIVO ..	36
3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: BASES CONCEITUAIS	36
3.2 PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	42
3.2.1 Implementação de Políticas Públicas	45
3.3 O PACTO FEDERATIVO E A DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	50
3.3.1 Relações intergovernamentais no contexto da federação brasileira	55
4 CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO BRASILEIRA	58
4.1 POLÍTICAS DE HABITAÇÃO: DA ERA VARGAS AO BNH	58
4.2 ARRANJOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS QUE POSSIBILITARAM O SURGIMENTO DO PMCMV: O PAC	62
4.3 CONJUNTURA E ESPECIFICIDADES DO PMCMV EM SUAS FASES 1 E 2	64
5 SEGREGAÇÃO URBANA/RESIDENCIAL: UMALENTE PARA A LEITURA DA EXPERIÊNCIA DA IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ	70
5.1 ASPECTOS SOBRE A SEGREGAÇÃO URBANA E RESIDENCIAL	70
5.2 A CIDADE DE MARINGÁ: A CONSTRUÇÃO DE UM ESPAÇO URBANO SEGREGADO	75
5.3 A IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV FAIXA 1 NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ: DISCUSSÕES SOBRE OS DISTRITOS DE FLORIANO E IGUATEMI	87
5.3.1 A Secretaria de Habitação de Interesse Social de Maringá e a construção do PLHIS, arranjos institucionais para a implementação do PMCMV no município	87
5.4 A IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV FAIXA 1 NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ	98
5.5 A IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV VISTA A PARTIR DAS EXPERIÊNCIA DOS MORADORES BENEFICIADOS NOS DISTRITOS DE FLORIANO E IGUATEMI	107
5.6 A EXPERIÊNCIA DOS MORADORES CONTEMPLADOS A PARTIR DA NARRATIVA IDEOLÓGICA DA CASA PRÓPRIA E A DEFESA DA CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA CONTEMPLATIVA	113

6 CONSIDERAÇÕES	119
REFERÊNCIAS	121

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho versa sobre o processo de segregação residencial constituído por meio da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no que se refere à faixa 1, destinada à população de baixa renda, em dois distritos do município de Maringá, a saber: Floriano e Iguatemi.

Por meio do meu acesso as mais recentes produções acadêmicas no campo da Administração, sobretudo da Administração Pública, é possível afirmar que essas áreas já dispõem de produções científicas que partem de uma proposta polifônica (de possibilidades discursivas) e dialógica, em contraposição às metanarrativas. Deste modo, constrói-se uma nova inteligibilidade sobre o discurso científico (não constrangido pelos padrões e teorias), cujas raízes encontram-se situadas no contexto das recentes mudanças culturais e identitárias da sociedade. De acordo com Santos (2008), trata-se de um paradigma emergente.

No entanto, quando o olhar científico se estabelece sobre a cidade e nas políticas públicas urbanas que potencializam a construção da vida social sobre o espaço do cidadão, nota-se que a cidade tem sido tradicionalmente lida sob a ótica funcionalista, ao ser entendida como campo de atuação profissional ou objeto da Administração Pública e da gestão urbana (VIEGAS e SARAIVA, 2014). Sob estes vieses, têm-se negligenciado os aspectos da subjetividade humana para a singularidade, e, principalmente, não se tem construído uma interface com as concepções que emergem do contexto da pós-modernidade.

Para Moscheta (2014), de modo geral, este contexto, ou paradigma emergente, pode ser identificado como o movimento científico, cultural e artístico que tem sido denominado de pós-modernidade. Contudo, de acordo com Santos (2008), o conhecimento emergente na pós-modernidade se constitui como um conhecimento sobre as condições de possibilidade da ação humana projetada no mundo a partir de um espaço-tempo local.

Mas, afinal, o que é a cidade? Como as políticas públicas a permeiam? Talvez, para o cidadão, haja uma ideia clara sobre essas indagações, uma vez que é por meio de sua vivência que se constrói as especificidades referentes à sua realidade social cotidiana. Contudo, negar os aspectos da subjetividade humana não seria prudente, nem tampouco coerente, para que se possa avançar sobre uma perspectiva não funcionalista no campo dos estudos que pautam as cidades e as políticas públicas, sobretudo dando vozes aos mais diversos atores e suas narrativas, inseridos em determinados campo-temas.

Sob essa perspectiva, Berger e Luckmann (1985), em *A construção social da realidade*, alicerçaram o entendimento de que a realidade é socialmente construída, mas não a partir do universo das ideias, cujo o domínio é dos homens sábios, mas sim do senso comum que é de

domínio popular. Tal posicionamento implica admitir que essa prática se constitui sob a base da produção do conhecimento e da (re)construção da realidade, marcada pela ontologia e formas de vida do lugar, as quais efetivamente concebem o tecido de significados que caracterizam uma sociedade.

Deste modo, para Berger e Luckmann (1985) os significados subjetivos tornaram-se facticidades objetivas a partir da tipificação, da institucionalização e da socialização. Neste processo, o ser humano se torna um “produto social” inserido em uma dinâmica de conservação e ruptura, que moldam a realidade e possibilitam a ressignificação e a transformação social (ROSA *et al*, 2006).

Para que eu possa iniciar a problematização do campo de investigação que norteará o desenvolvimento desta dissertação de mestrado, proponho-me a narrar uma história ilustrativa. Não por motivos meramente metodológicos, mas para uma possível compreensão desses significados que caracterizam a construção social da realidade e motivam a sua ressignificação.

Suponhamos que um jovem brasileiro, egresso de uma família de pequenos produtores rurais, que tenha vivenciado o período de maior êxodo rural no Brasil, ocorrido, sobretudo, entre as décadas de 1960, 1970 e 1980, face às circunstâncias político-institucionais que o país atravessava, viu-se obrigado a emigrar para a cidade. No caso, muda-se para a então jovem e promissora cidade de Maringá-PR, na tentativa de angariar seus meios de vida e de subsistência, uma vez que a vida no campo já não proporcionava as condições necessárias para a sua sobrevivência.

Já na cidade, assim como outros milhares de cidadãos nessas mesmas condições, espalhados pelo país, este jovem estabeleceu sua moradia por meio de uma ocupação irregular, sem o mínimo de infraestrutura, saneamento e em condições insalubres, bem como distante dos espaços públicos e privados de escolarização, saúde e lazer, o que ocorre paralelamente ao anseio da aquisição da tão sonhada casa própria, que se torna parte do seu mais desejado objeto de consumo.

Neste contexto, ele também vivenciou as pressões populares por moradia nesse período, responsáveis por colocar essa discussão na agenda política do país, uma vez que o ideário da casa própria já se fazia presente junto à coletividade brasileira, o que posteriormente culminou na criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, mesmo ano em que se iniciou um período truculento da nossa história, a ditadura civil-militar.

Como relatado por Loureiro *et al* (2013), o modelo BNH, forjado no contexto autoritário característico do regime ditatorial, foi marcado por arenas decisórias extremamente

centralizadas, cuja lógica acabou sendo atrelada à orientação econômica para ativar o mercado por meio de financiamento empresarial, atendendo aos seguimentos de alta e média renda. Contudo, esse programa fracassou em seus objetivos de promover para a população de baixa renda uma moradia digna, postergando, assim, o sonho da casa própria. Dessa forma, segundo Loureiro, Marcário e Guerra (2013, p. 8), em 1975, dez anos após seu lançamento, o BNH só destinava 3% dos seus recursos para famílias com rendimentos abaixo de cinco salários mínimos.

Suponhamos, agora, que este jovem, tendo superado um estado de coma que perdurou por 30 anos, iniciado em 1987, por meio de suas referências e experiências pessoais passadas, percebesse que vive em uma cidade socialmente segregada, cujas políticas públicas não correspondem às necessidades da população de baixa renda, na qual ele estava inserido, e que o desejo de aquisição da casa própria se constituía cada vez mais como um sonho, considerando que seus rendimentos não eram suficientes para adquiri-la.

A priori, ele receberia um turbilhão de informações, especialmente sobre o atual cenário político brasileiro, tais como: o fim do contexto autoritário da ditadura civil-militar; o novo processo constituinte; o primeiro presidente eleito após mais de duas décadas de ditadura; a renúncia de outro presidente devido a uma forte pressão popular, motivada pelos escândalos de corrupção; os dois mandatos de um renomado sociólogo professor universitário; a eleição de um operário e líder sindical que também comandou o país por dois mandatos e, por fim, a primeira mulher eleita para dirigir o executivo no Brasil (a presidente Dilma Rousseff), destituída do poder no seu segundo mandato, por meio de um processo de *Impeachment* fortemente questionado por parte da sociedade e de lideranças políticas.

Contariam a ele também sobre a extinção do BNH, aquela instituição que não o contemplou com o sonho da aquisição da casa própria e que, transcorridas algumas décadas, a formulação e a implementação de políticas públicas habitacionais ainda se fazem presentes na agenda pública nacional, mas por meio de um novo ministério - Ministério das Cidades -, e com isso viabilizou-se a maior política pública habitacional de nossa história, conhecida e intitulada como o Programa Minha Casa Minha Vida, conduzida pelo governo federal desde 2009.

No entanto, seria conveniente lembrá-lo, antes mesmo de qualquer compreensão preliminar sobre o programa, que a produção de políticas públicas é fortemente afetada pelo desenho institucional adotado por cada país e que, de acordo com Abrucio e Franzese (2012), entre os fatores institucionais que mais impactam a ação estatal, no contexto brasileiro, reside a influência do federalismo sobre as decisões dos gestores governamentais, que, no entanto,

aumentou ainda mais com a redemocratização e a descentralização recentemente realizadas no País.

Deste modo, ele iria entender que o sucesso para a implementação de uma política pública no contexto atual depende da capacidade de se instaurar mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os níveis de governo. Conforme Abrucio e Franzese (2007), o sistema federativo depende da criação de incentivos à cooperação e de processos intergovernamentais de decisões conjuntas.

De fato, após a digestão de todas essas mudanças no cenário político, concomitantemente às transformações urbanas, políticas e institucionais que se ensaiaram no país, este senhor de meia idade poderia se indagar: E hoje? Como está a cidade face a tantas mudanças? Ao percorrer as ruas e as periferias do município de Maringá, ele poderia se confrontar sobre a seguinte inquietação: até que ponto essas mudanças na esfera política e institucional se diferenciam da realidade a qual conheci e vivenciei antes do coma? O quê de novo foi construído? Será que desta vez os mais pobres foram atendidos? Se sim, sobre quais circunstâncias?

Buscando algumas respostas sobre essas inquietações, ele poderia se situar realizando algumas leituras, de modo a construir uma ressignificação desta nova realidade, apropriando-se das mais recentes pesquisas acadêmicas que visam compreender as atuais políticas habitacionais, sobretudo, as que se propuseram compreender diretamente o Programa Minha Casa Minha Vida, tais como: SOARES, I. O, *et al*, 2013; LOUREIRO, M. R; *et al*, 2013 ; SANTOS, M. E. P, *et al*, 2014; SILVA, C. F; ALVES, T. W, 2014; MOURA, Jéssica Marais. 2014; ALBERNAZ, M. P. G. L; ANDRADE, L. S, 2015; AMORE, C. S. 2015; CRUZ, Maria Beatriz, *et al.*, 2015; FRANÇA, K. C. B. 2015; NASCIMENTO, D. M; *et al.*, 2015; PEQUENO, R.; VIEIRA, S. 2015; RAMOS, J. S; NOIRA A.C., 2016.

Contudo, percebe-se que as pesquisas que se debruçaram sobre o Programa Minha Casa Minha apontaram sua potencialidade em instrumentalizar um processo de segregação residencial, sobretudo nas diversas regiões metropolitanas brasileiras. Sob esta perspectiva, Pequeno e Vieira (2015) retratam que 84% de todos empreendimentos da faixa 1, ou seja, aqueles voltados para as pessoas de baixa renda que foram construídos na Região Metropolitana de Recife-PE, estão localizados em áreas sem infraestrutura de saneamento.

Com relação à situação na capital mineira, também se percebe elementos segregacionistas. Nos dizeres de Nascimento *et al* (2015 p.220), “a localização dos empreendimentos PMCMV/FAR na Região Metropolitana de Belo Horizonte-MG é predominantemente nas periferias da malha urbana, em áreas com baixos índices de bem-estar

urbano”. De acordo com Cruz *et al.* (2015), os empreendimentos do PMCMV na Região Metropolitana de Santos-SP, em sua maioria, se localizam em porções periféricas, comprometendo a qualidade de vida das famílias beneficiadas devido à ampliação de dificuldades de acesso a equipamentos, serviços e empregos. Para Moura (2014), os empreendimentos do PMCMV faixa 1, construídos na Região Metropolitana de Natal-RN, retratam um afastamento dos grupos mais pobres da população das áreas mais centrais, onde se evidencia a ausência de serviços públicos.

De fato, conforme se verifica por meio das mais recentes pesquisas que versam sobre o PMCMV, consolido o entendimento de que essa política pública habitacional tem possibilitado o arraigamento da segregação socioespacial em detrimento da equidade no espaço em que é implementada, ao direcionar as residências à população de baixa renda em regiões distantes das áreas privilegiadas.

No entanto, uma lacuna emerge na revisão literária sobre o PMCMV, qual seja: a ausência de uma leitura sobre os atores governamentais envolvidos no seu processo de implementação, evidenciando o que compete a cada um e, sobretudo, o papel do nível local de governo. Segundo Arretche (2013), um dos grandes dilemas dos Estados democráticos modernos diz respeito à extensão da autoridade do governo central em relação aos demais entes federativos. Abrucio e Franzese (2007) argumentam que a coordenação entre os níveis de governo se torna cada vez mais necessária, pois o sucesso de uma política pública depende dos arranjos provenientes destas relações.

Contudo, no intuito de abordar a questão sobre as relações intergovernamentais e destacar a atuação dos atores no processo de *Policy Analysis*, elegi como problema de pesquisa a seguinte questão: **A implementação do PMCMV no município de Maringá tem se estabelecido como um processo de segregação residencial?** A partir deste objetivo geral, delimito os seguintes objetivos específicos: A) Compreender a implementação do PMCMV no faixa um(1) nos distritos de Maringá-PR; B) Apreender as atribuições da esfera municipal de governo neste processo; C) Resignificar como se estabelece o processo de segregação residencial.

Diante desta questão norteadora, alinhada ao discurso construcionista social, que parte do pressuposto de que as perguntas de pesquisa são influenciadas pelo contexto discursivo e que sua investigação ajudará a construir narrativas como respostas ao objetivo proposto, a partir de um processo em que as pessoas descrevem, explicam e atribuem sentido à realidade, de modo que eu possa narrar minha história dando voz para os atores pertencentes a este campo-tema.

2 ARCABOUÇO EPISTEMOLÓGICO E METODOLÓGICO

O enredo que construí com o propósito de problematizar o campo-tema desta pesquisa fundamenta-se, sobretudo, nos pressupostos que orientam meu posicionamento diante do problema de pesquisa a ser investigado. No entanto, a escolha dos procedimentos metodológicos é sustentada por uma base epistemológica consistente que revela meu posicionamento ontológico sem, no entanto, cair em um mimetismo ingênuo que possa descredenciar a pesquisa, pois a reflexão epistemológica só pode ser encarnada na prática uma vez que foram estabelecidas as condições sociais para a sua vigilância (BOURDIEU *et al*, 2004), caso contrário, corre-se o risco de realizar interpretações inconsistentes ou mesmo incomensuráveis.

Frente à minha opção teórico-metodológica, emerge a necessidade de adentrar na discussão sobre a implementação do Programa Minha Casa Minha nos distritos de Iguatemi e Floriano, localizados no município de Maringá-PR, bem como olhar para as relações intergovernamentais centradas neste processo, de modo a compreender o papel do nível local de governo no que tange o processo de segregação residencial, por via da implementação de uma política pública que se estabelece como lacuna no campo da *Policy Analysis*.

Por fim, a cidade que está sendo construída por meio desta política pública habitacional complexa e que envolve mais de um ente federado foi tratada a partir de um exercício relacional, que consiste em contar e recontar histórias engajando as experiências dos diversos atores envolvidos neste processo, com base na vertente epistemológica do construcionismo social.

2.1 BASE EPISTEMOLÓGICA

A presente dissertação foi desenvolvida por meio da abordagem construcionista social, a qual congrega com uma sensibilidade pós-moderna. O meu objetivo neste momento, portanto, é apontar alguns aspectos centrais dessa base epistemológica, a fim de auxiliar o leitor na compreensão da proposta de trabalho.

Segundo McNamee (2014), o mundo de pesquisa sustenta e mantém uma abordagem específica para os estudos baseados em suposições de cunho ontológico, epistemológico e metodológico. O que é aceitável em cada mundo é construído e sustentado pelas partes interessadas. Para a autora, o mundo de pesquisa pode se apresentar sob três perspectivas: o

diagnóstico (quantitativo), o interpretativo (qualitativo) e o relacional (orientado para o processo).

MÉTODO CIENTÍFICO Quantitativo tradicional diagnóstico prática baseada em evidência	ENTENDAMOS Qualitativo tradicional interpretativo	TRANSFORMEMOS JUNTOS Construcionista relacional
Provar	Entender	Mudar
Observar	Descrever/ interpretar	Cocriar
Pesquisador/sujeito	Pesquisador/participantes	Copesquisadores
Verdadeiro ou falso	Sentidos situados	Produzir novas sentidos
Verdade passível de descoberta e mecanismos de causa e efeito	Conhecimento contextualizado e múltiplas realidades	Produzir novas realidades
Estatisticamente válido	Autêntico para os participantes	Localmente útil/generativo
Generalizável e replicável	Possivelmente transferível	Local e histórico, coevolução
Descobrir a verdade	Expandir Insight	Gerar possibilidades

Quadro 1 – Mundo de Pesquisa

Fonte: McNamee (2014, p.109)

A opção teórico-metodológica de um pesquisador sempre depende dos pressupostos que o orientam a se posicionar diante do problema a ser investigado. Deste modo, para que eu possa atingir os objetivos propostos para esta pesquisa, optei por uma construção a partir das relações que se estabelecem por meio dos materiais e métodos que serão utilizados para a coleta de registros primários e secundários, bem como o acesso das diversas narrativas provenientes dos atores presentes no campo-tema.

De acordo com McNamee (2014), o foco em processos relacionais é a marca de uma orientação Construcionista, na qual há um deslocamento do exame de entidades, com o propósito de observar o que chamamos de linguagem. A partir de uma postura Construcionista

Social, reconhecemos que as pessoas coordenam suas atividades com os outros e com o ambiente, que os mundos de pesquisas também são mundos de ações coordenadas (MCNAMEE, 2014, p. 110.)

A adoção de um mundo de pesquisa Construcionista Social requer explorar evidências de acordo com uma sensibilidade pós-moderna. Segundo Moscheta (2014), a pós-modernidade é caracterizada por um conjunto de proposições científicas e culturais que, em diferentes intensidades, desafiam o paradigma moderno. Na proposição de Santos (2008), o conhecimento pós-moderno, sendo total, não é determinístico e, sendo local, não é descritivista e, assim, constitui-se como um conhecimento sobre as condições de possibilidade a partir de uma pluralidade metodológica.

A pós-modernidade congrega um feixe de múltiplos discursos próximos e divergentes, com zonas de interseção, cuja semelhança está no modo como se reconhecem enquanto possibilidades discursivas em oposição a narrativas explicativas únicas e absolutas (MOSCHETA, 2014, p. 24)

No entanto, para McNamee (2014), abandonar a abordagem moderna da ciência não seria algo construcionista, nem prudente, pois, ao rejeitar o empirismo, estaríamos rejeitando um enquadre discursivo em detrimento de outro, o que seria próximo a dizer que o construcionismo se estabelece como uma nova “verdade”, uma afirmação que nenhum construcionista gostaria de fazer (MCNAMEE, 2014). Nesse sentido, o desafio e o potencial da construção social se designa como o seu foco em coordenar a multiplicidade de formas de se estar no mundo e, sobretudo, de se posicionar sobre ele.

Segundo Corradi-Webster (2014), a linguagem também constrói modos de descrever o indivíduo, impactando no que será tomado como sua subjetividade. Deste modo, o discurso Construcionista Social não considera que temos uma personalidade central, nuclear e coerente, mas nos proporciona a pensar em como ficaria as características que identificamos nas pessoas, como a avareza, timidez, altruísmo e inveja, caso estas pessoas não estivessem em uma relação. Dessa forma, quando uma pessoa se engaja em uma relação, ela traz suas histórias prévias, posições já assumidas, convidando o interlocutor a sustentá-las.

O pesquisador que trabalha em consonância ao discurso Construcionista Social parte da premissa de que suas perguntas de pesquisa são influenciadas pelo contexto discursivo e que suas investigações proporcionarão a construção do objeto de determinada maneira (CORRADI-WEBSTER, 2014; MCNAMEE, 2014; MOSCHETA, 2014). Assim, o pesquisador procura construir uma postura reflexiva e não uma busca por uma neutralidade, a qual entendemos como

inviável. Essa busca se dá por meio de um sentido de utilidade e as ferramentas são empregadas de acordo com o angariar dos contextos discursivos.

De acordo com McNamee (2014), em uma orientação construcionista, a possibilidade de construir novas realidades, entendimentos e crenças está sempre presente. Para tanto, cada vez que nos engajamos com outras pessoas e com o ambiente, cria-se a possibilidade de ressignificação de novos sentidos e novas visões de mundo, dando vozes para os que historicamente não são ouvidos.

Ao fundamentar o delineamento desta pesquisa e os pressupostos ontológicos e epistemológicos construcionistas, eu procuro rejeitar, de um lado, o realismo ingênuo, o qual corrobora a prática de uma compreensão de mundo que precisa ser revelado, ou seja, descoberto, por meio de uma relação imediata entre o sujeito pesquisador e a realidade e, de outro, o subjetivismo extremo, que atribui a capacidade de conhecer exclusivamente as propriedades da mente individual, a subjetividade e os determinantes psicodinâmicos (SPINK; FREZZA, 2004). Por meio dessas especificidades referentes ao delineamento da pesquisa, a proposta baseia-se sobre as reflexões provenientes da vertente epistemológica do Construcionismo Social que se encontra a seguir.

2.2 A VERTENTE EPISTEMOLÓGICA DO CONSTRUCIONISMO SOCIAL

Em consonância aos novos formatos paradigmáticos emergentes na pós-modernidade, optei desenvolver este trabalho por meio do Construcionismo Social, a partir das diferentes vozes e registros (narrativas) auferidas junto à Secretária de Habitação de Interesse Social do município de Maringá, por meio do secretário que esteve em sua liderança durante a implementação PMCMV nos distritos de Floriano e Iguatemi e do Observatório das Metrôpoles núcleo de Maringá, por meio da pesquisadora que trabalha com a temática de habitação no município, bem como os beneficiários alocados nos conjuntos empreendidos nos distritos já nominados.

Contudo, convém salientar que, no projeto inicial de qualificação também seria auferida a narrativa proveniente do representante do governo federal, qual seja: a Caixa Econômica Federal. No entanto, não foi possível realizar esta entrevista, uma vez que, passados mais de cinco (5) meses de tentativas sem sucesso, a entrevista não foi disponibilizada.

Todavia, foi por meio destes interlocutores que empreendi com diligência significativa o propósito de compreender como se estabelece a implementação do PMCMV nos distritos de

Florianópolis e Iguatemi, em Maringá-PR e, mais precisamente, seu processo de segregação residencial.

De acordo com Marra e Brito (2011), a origem da abordagem construcionista está vinculada aos questionamentos sobre as epistemologias universalistas de produção de conhecimento. Para Gergen (1997), seu surgimento relaciona-se com o próprio desenvolvimento da ciência, uma vez que o autor aponta que o Construcionismo Social originou-se como um movimento em contraponto às críticas sociais, ideológicas e retórico-literárias elaboradas sobre a própria ciência, que, no entendimento de Marra e Brito (2011), constituíram-se sob a seguinte perspectiva:

As primeiras críticas, vindas primeiramente de Mannheim e depois de Weber e Marx, enfatizavam o conhecimento como sendo produzido dentro de um contexto sócio-histórico. Por seu turno, a crítica ideológica vinda de Adorno, Horkheimer e seus seguidores ressaltava a impossibilidade de neutralidade e objetividade científica, uma vez que a ciência é comprometida com grupos sociais específicos. Por fim, a retórica literária destacava que as explicações científicas estavam enquadradas em regras literárias que a fazem perder a autonomia da própria descrição, ou seja, seu *status* ontológico. (MARRA; BRITO 2011 p.3)

Deste modo, para Gergen (1997), quando os estudos críticos emergem no discurso científico enfatizando, sobretudo, sua perspectiva sócio-histórica, em detrimento da visão descritivo-objetiva em que a linguagem retrata a realidade, esses acabam por redimensionar as teorias científicas. Para o referido autor, essas são as bases que propiciaram as raízes do construcionismo. Contudo, pode-se afirmar que tal enfoque busca a superação da dicotomia epistemológica entre o realismo e o subjetivismo, construída por pesquisadores ao longo da consolidação dos paradigmas positivista e idealista (MARRA; BRITO 2011).

Deste modo, o Construcionismo Social ocupa-se da compreensão das vicissitudes pelas quais as pessoas explicam, descrevem e/ou significam o ambiente institucional no qual estão inseridas, sobretudo, os aspectos inerentes às suas próprias ações. Portanto, ao sintetizarem os princípios do Construcionismo Social, Marra e Brito (2011 p. 4), fundamentados em Spink (2004), afirmam que essa abordagem se orienta sob as seguintes prerrogativas:

1. Nenhum objeto existe independente do processo de produção de sentido; portanto, sujeito e objeto são construções sociais que incluem formas de objetivação e subjetivação humanas;
2. A deferência desta postura implica em aceitar que ocorre um movimento pendular que desloca a origem do conhecimento, ora para o mundo externo, ora para o interno, ou seja, há uma disparidade entre interno-subjetivo-mente e externo-objetivo-mundo;
3. Neste particular, a formação discursiva não pode ser abordada como uma entidade separada da prática e da vida social; a linguagem não se limita à função

denotativa dos objetivos, situações ou estados, mas, ao contrário, ela possui uma função performática na formação discursiva que deve ser considerada, dentro dessa perspectiva, uma prática social em si, com características próprias e consequências reais;

4. Necessariamente, o construcionismo não pode ser tomado como sinônimo de relativismo, mas, sim, um convite ao exame e ao entendimento das convenções e normas, como algo socialmente situado e passível de reconstrução. Esta abordagem procura contribuir para a desmistificação da prática científica, somando-se às perspectivas mais politizadas de desconstrução da diferença e das formas de opressão (física ou simbólica) que perpassam a vida social e organizacional;

5. Ao considerar o conhecimento da realidade como algo socialmente construído, naturalmente pressupõe-se que os métodos produzem, antes de tudo, versões sobre o mundo que, dependendo do contexto de sua produção, do momento sócio-histórico, podem ter maior ou menor poder de persuasão;

6. Ao conceber o conhecimento como uma construção social que se estrutura na interface de contextos sócio-históricos de curto, médio e longo tempo, o Construcionismo Social procura desvendar os sentidos atribuídos às experiências que derivam de contextos marcados por diferentes temporalidades.

Alinhada a esses pressupostos, a vertente epistemológica do Construcionismo Social ganhou notoriedade no campo das ciências sociais a partir da concepção da sociologia do conhecimento, abordada na obra de Berger e Luckmann intitulada *A Construção Social da Realidade* (1985), que compreende o indivíduo como um produto social, o qual, por meio de sua socialização, acaba construindo sua identidade. Em outras palavras, refere-se à forma como o sujeito se revela ao mundo, e pela interiorização que diz respeito ao processo pelo qual o indivíduo aprende novas formas de ação. (SPINK; FREZZA, 2004; MARRA; BRITO, 2011; ROSA *et al* 2006).

Por meio da Psicologia Social, a vertente epistemológica construcionista também se alinhou sob esses pressupostos mencionados por Marra e Brito (2011). Neste campo, o foco de análise é o momento de interação, o processo de construção dos sentidos do cotidiano, ou seja, os pressupostos desta abordagem recaem sobre a maneira pela qual os indivíduos compreendem suas realidades. Para as referidas autoras, há uma necessidade do estranhamento do pesquisador para a adoção plena da perspectiva construcionista, que possibilita a compreensão do que não se encontra aparentemente explícito, ou seja, do que é subjetivo (SPINK; FREZZA, 2004; MARRA; BRITO, 2011; ROSA *et al* 2006).

Portanto, o discurso construcionista social vem ganhando legitimidade e visibilidade na comunidade acadêmica (GUANAES-LORENZI, 2014). Sobre esta vertente epistemológica, Spink (2003) e Ibañez (2001) a consideram como uma maneira de contar e produzir o mundo, e relatam a importância da narrativa na construção do conhecimento científico a partir da vertente epistemológica construcionista social. Em outras palavras, a realidade pode ser

compreendida por meio da construção de narrativas a partir de diferentes perspectivas (BRUNER, 1997, 1997^a apud, BORGES, 2013).

O estudo de narrativas por meio do Construcionismo Social iniciou-se na década de 1980. Naquele momento, as ciências humanas passaram a se apropriar das histórias orais e escritas como um parâmetro linguístico, cultural e psicológico, buscando as representações sobre como as pessoas se apresentam e como agem no mundo social, na tentativa de compreender a construção social da realidade a partir da individualidade (BORGES, 2013; MOSCHETA, 2014; IÑIGUEZ, 2004).

Spink (2003) identifica nesse processo de construção social a concepção construcionista de ciência, para a qual a produção do conhecimento surge das interações entre o sujeito e objeto, ambos tomados como construções sócio-históricas. Dessa perspectiva emerge uma dupla noção de realidade: a postulação da existência da realidade (o realismo ontológico) e a crença de que essa existência não ocorre independentemente do modo de acessá-la (Construcionismo Epistemológico) (COMBARI, 2014).

Avançando nos princípios que regem a abordagem construcionista, aqui referenciadas por Marra e Brito (2011), para que uma pesquisa possa ser considerada construcionista, Iñiguez (2002) defende que ela precisa possuir algumas características, mesmo acreditando que nenhum trabalho reúna todas elas. A primeira é que se deve questionar as verdades acatadas e a forma pela qual nos ensinaram a olhar para nós mesmos. A segunda afirma que o conhecimento tem uma história e uma cultura específica e particular. A terceira consiste no fato que o conhecimento sempre é resultado de uma construção coletiva. Por último, este conhecimento é inseparável da ação social.

Segundo o autor, são sete pontos que diferenciam o construcionismo do modo tradicional de se fazer ciência: 1) o antiessencialismo; 2) o antirrealismo; 3) a especificidade histórica e cultural do conhecimento; 4) considerar a linguagem uma condição prévia ao pensamento; 5) considerar a linguagem como uma forma de ação social; 6) a importância que se dá à interação entre as práticas sociais; e 7) a importância dada aos processos (IÑIGUEZ, 2002).

Como aborda Moscheta (2014), a vertente construcionista empenha-se em legitimar as diferenças presentes nas descrições acerca do mundo em que vivemos, ao mesmo tempo em que busca realizar a crítica aos pressupostos científicos positivistas, os quais, nas palavras de Ibañez (2002, p. 102), pretendem “reduzir, expulsar, neutralizar, suprimir as diferenças”, e têm a razão e a procura pela verdade única como valores arraigados (MOSCHETA, 2014). Entretanto, essa vertente epistemológica sempre se encontra em movimento, haja vista que o

que é significado a partir da interação entre a linguagem (narrativa) e o coletivo encontra-se em construção (IÑIGUEZ, 2002).

2.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

2.3.1 O percurso da dissertação, e a construção do campo-tema

Minha inserção no campo-tema para a construção desta pesquisa iniciou-se por meio da literatura sobre políticas públicas, acessada na disciplina “Políticas Públicas e *City Marketing*”, ministrada pelo Professor Dr. Willian Antonio Borges. Ainda no início da minha jornada enquanto mestrando, isto é, no primeiro semestre do ano de 2015, comecei a participar de um projeto denominado “Trilhas Urbanas”, de iniciativa do Observatório das Metrôpoles Núcleo/UEM e desenvolvido pelo Proext Direito à Cidade. A ação consistia em percorrer determinados trajetos da cidade com o propósito de problematizar se a função social da mesma estava sendo cumprida.

Dentre as mais diversas regiões percorridas por meio do projeto, tive a oportunidade de visitar o Distrito de Floriano, localizado a cerca de 20 km de Maringá. Naquela ocasião, estávamos discutindo justamente os mais recentes bairros viabilizados por meio do PMCMV naquele distrito, sobretudo, aqueles destinados à população de baixa renda.

Já no final do segundo semestre do ano de 2015, com a minha decisão consolidada em pesquisar o PMCMV, no mês de dezembro voltei ao distrito de Floriano, desta vez não mais com o projeto “Trilhas Urbanas”, mas sozinho, pois realizei minhas primeiras entrevistas com os moradores contemplados pelo último empreendimento viabilizado pelo programa no distrito: o Conjunto Habitacional Pioneiro José de Oliveira.

Posteriormente, consegui amadurecer meu problema de pesquisa com as discussões realizadas na disciplina “Seminários de Dissertação em Empreendedorismo e Mercado”, ministrada pelo Professor Dr. Francisco Giovanni David Vieira, bem como por meio de algumas conversas com os colegas e os demais professores do programa de pós-graduação em Administração da UEM. Contudo, naquele momento, meu interesse de investigação consistia em averiguar as relações intergovernamentais provenientes da implementação do PMCMV, especialmente, realizar uma leitura sobre como se estabeleceriam essas relações entre o governo federal e o governo do município de Maringá.

Logo após esse episódio, antes da entrega do projeto para a qualificação, percebi que as leituras sobre as relações intergovernamentais seriam importantes, mas que, no entanto, se

tratadas de forma isolada como havia sido realizado para a disciplina de seminários de dissertação, essas não dariam conta de explicar todas as minhas inquietações, as quais surgiram quando eu ainda fazia parte do projeto “Trilhas Urbanas”, na ocasião em que visitei os bairros do PMCMV em Floriano, momento em que percebi o processo de segregação.

Desse modo, sobretudo por meio das discussões realizadas nas orientações e com uma maior compreensão do campo-tema, qualifiquei meu projeto com o objetivo de compreender se a implementação do PMCMV no aglomerado urbano de Maringá – PR (Paiçandu, Sarandi e Maringá) se estabelece como um processo de segregação residencial. No entanto, logo percebi que não havia tempo hábil para tal empreendimento, e descartei do meu projeto as cidades de Paiçandu e Sarandi, ficando apenas com os distritos de Floriano e Iguatemi.

O que denomino de campo-tema está em consonância com os pressupostos de Spink (2003). Para o autor, o campo não se restringe à delimitação físico-territorial e ao ambiente físico-organizacional, pois envolve esses elementos em comunhão com a imersão das leituras prévias apresentadas, bem como os diálogos com os entrevistados e documentos levantados.

Essa inteligibilidade, de acordo com Borges (2013), avança ainda mais com a discussão construcionista sobre linguagem e ação, o que contribui para a construção de um olhar para os horizontes e lugares como construção social e não como realidades independentes. Nesse sentido, o campo-tema é estabelecido a partir da compreensão das facetas que envolvem a atividade científica, não o reduzindo a um único enquadramento (BORGES, 2013).

Na fala de Spink (2003):

Precisamos aprender que ser parte do campo-tema não é um fim de semana de pesquisa participante e muito menos uma relação de levantamento de dados conduzidos num lugar exótico, mas, antes de mais nada, a convicção moral de que (...) estamos nesta questão, no campo-tema, porque pensamos que podemos ser úteis. Ser útil pode ser algo como o apoio ao debate ou, dado que nenhuma teoria ou argumento viaja por conta própria, ajudar os saberes e conhecimentos presentes a viajar para que outros possam conectá-los com outras ideias e possibilidades dentro do processo de coletivização. Pode ser também a contribuição de trazer outras vozes para o debate, de mostrar outras posições e outros argumentos” (SPINK, 2003, p. 27).

Portanto, o discurso construcionista social compreende que as ações sociais e seus significados são frutos de uma prática relacional. Deste modo, o campo deixa de ser compreendido como um lugar específico e passa a ser concebido como construído por meio de uma relação entre a materialidade e a sociabilidade, significadas pelas narrativas (SPINK, 2013).

2.3.2 Tratamento dos registros primários e secundários e construção das histórias

A coleta dos registros primários foi realizada por meio de entrevistas individuais semiestruturadas. A opção pela utilização de entrevistas semiestruturadas ocorreu pelo fato de que a mesma proporciona uma melhor compreensão acerca do ponto de vista do entrevistado, bem como uma maior inteligibilidade entre o locutor e o interlocutor.

De acordo com Fontana e Frey (2005), o uso de entrevistas para acessar informações é tão intenso que hoje vivemos em uma sociedade de entrevistas. No entanto, cada vez mais os pesquisadores qualitativos adotam a posição de que as entrevistas não são instrumentos de coleta de dados neutros, ora vista a interação bastante ativa entre as pessoas que conduzem a negociação, assim, os resultados são baseados contextualmente. Contudo, para Silva (2006), as entrevistas permitem ao pesquisador acessar informações em profundidade acerca das trajetórias, experiências e contextos de vidas das pessoas, o que se demonstrou muito pertinente com o alinhamento ao construcionismo social.

Nesse sentido, para o desenvolvimento deste trabalho foram entrevistados os seguintes interlocutores do poder público e da universidade: 1) Ex-secretário de habitação de interesse social de Maringá; 2) Pesquisadora do Observatório das Metrópoles Núcleo de Maringá, que trabalha com a temática habitacional, para os quais utilizei nomes fictícios para reportá-los. Ainda, para dar sustentação à pesquisa foram entrevistados vinte (20) beneficiários do programa, selecionados por conveniência, sendo que utilizei a estratégia da “bola de neve”¹, a qual se mostrou útil para acessar as pessoas conforme o transcorrer das entrevistas.

Nessa perspectiva da instrumentalização da estratégia da bola de neve utilizei o conceito de “ponto de saturação” quando julguei satisfatórias as contribuições dos entrevistados. Das vinte (20) entrevistas realizados com os moradores, realizei a citação direta de treze (13) narrativas, no entanto, mesmo não realizando a citação direta de sete (7) entrevistas, eu as considerei, pois carreguei comigo esses discursos que me auxiliaram na redação da pesquisa.

Cabe destacar que alguns entrevistados, moradores dos bairros onde realizei a coleta dos dados, ficaram desconfortáveis em mencionar seus nomes, alguns deles nem quiseram me falar. Deste modo, organizei a identificação dos beneficiários, nos recortes das falas inseridas no texto por meio das letras: A; B; C; D; E; F; G; H; I; N; L; M; N. No entanto, a ordem na qual

¹ O entrevistador estabelece contato inicial com alguns sujeitos previamente identificados como membros do grupo que se pretende estudar e estes sujeitos põem o investigador em contato com outros membros desse grupo e assim sucessivamente

as inseri no texto não corresponde necessariamente à ordem das entrevistas realizadas, pois as organizei de modo aleatório para dar maior coerência e fluidez na narrativa.

O conteúdo das entrevistas foi devidamente gravado conforme orientação presente em Triviños (1987). De posse do conteúdo gravado, a etapa subsequente foi de realizar a sua transcrição em forma textual, sempre optei em realizar a transcrição no mesmo dia na qual realizei a entrevista, quando não foi possível, realizei no dia subsequente.

Com relação ao tratamento que foi dado às mesmas, após ter realizado o procedimento da transcrição, pude constatar que as contribuições dos interlocutores se estabeleceram de forma variada, seja de modo mais central ou periférico, mas que, de algum modo, todos compartilharam na construção social da realidade, até mesmo as entrevistas não citadas diretamente, que poderão compor uma nova pesquisa.

Dessa forma, fui construindo a análise a partir deste entendimento da construção social da realidade, capturando os significados imersos nas falas (e contexto) dos interlocutores, com o propósito de dar visibilidade ao(s) sentido(s) que se encontra(m) oculto(s) na(s) narrativa(s), em consonância à perspectiva construcionista social.

Entrevistados	Quantidade de entrevistas	Que lugar ocupa?	Experiência	Dia e Lugar	Forma
Pesquisadora do Observatório das Metrópoles	1	Arquiteta e Urbanista Professora da UEM	Pesquisa sobre habitação e o PMCMV	Entrevista realizada na UEM (01/12/2016)	Gravação e caderno de anotação
Secretário de Habitação de Interesse Social de Maringá.	1	Prefeitura de Maringá	Gestão Local do PMCMV	Entrevista realizada na Sehabis (21/11/2016)	Gravação e caderno de anotação

Beneficiários do Programa	Ponto de saturação (12)	Beneficiários do programa (faixa1)	Implementação - Florianópolis	Cinco (5) entrevistas realizadas entre os dias 17 e 18/12/2015 Sete (7) entrevistas realizadas nos dias 16 e 17/11/2016	Gravação e caderno de anotação
Beneficiários do Programa	Ponto de saturação (8)	Beneficiários do programa (faixa1)	Implementação - Iguatemi	Oito (8) entrevistas realizadas entre os dias 20/12/2016 e 21/12/2016	Gravação e caderno de anotação
Não Entrevistados	Motivo		Experiência	O Lugar que ocupa	
Representante da CEF	Não concedeu a entrevista		Instituição financeira do PMCMV	Representante do governo federal	

Quadro 2 – Entrevistas realizadas e não realizadas

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nas entrevistas

Quanto aos registros secundários, os selecionei com base em Cooper e Schindler (2003), arquivos e demais documentos pertinentes à experiência, constituindo, assim, o campo-tema de pesquisa.

Deste modo, para a construção das histórias também considerei os registros secundários como narrativas, cuja coleta foi realizada em banco de dados, composto por materiais e documentos levantados por meio da revisão de literatura, leitura e separação de artigos, livros, teses e dissertações, documentos oficiais, leis federais e municipais e decretos que dialogam com o campo-tema da pesquisa, bem como registros de fontes oficiais, tais como: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Observatório das Metrópoles – UEM, conforme consta no Quadro 3.

Documento	Conteúdo	Experiência
Plano Nacional de Habitação (PlanHab)	Informações técnicas sobre as necessidades de oferta de habitação de interesse social.	Governo Federal
Plano local de habitação de interesse social do município de Maringá (PLHIS)	Informações técnicas sobre as necessidades de oferta de habitação de interesse social, localização de terras passíveis de serem destinadas para habitação social, caracterização do quadro da irregularidade urbanística e fundiária.	Governo Local
Medida Provisória nº459/2009	Criação de aportes financeiros para viabilização dos recursos do PMCMV.	Governo Federal
Revisão de Literatura	Teses, dissertações, livros e artigos que estão inseridos no campo-tema de pesquisa.	Pesquisadores
IBGE	Dados oficiais referentes ao campo-tema	Instituto de pesquisa
Observatório das Metrópoles-UEM.	Dados oficiais referentes ao campo-tema	Centro de pesquisa

Quadro 3 - Documentos sobre o PMCMV

Fonte: Elaborado pelo autor

Após o término das leituras dos registros secundários, foi possível construir uma compreensão dos preceitos inerentes desta política pública denominada de Programa Minha Casa Minha Vida em um cenário nacional e, sobretudo, em um cenário local, bem como foi possível perceber a existência de uma gama de significados construídos, desconstruídos e reconstruídos por meio das ações dos sujeitos envolvidos neste campo-tema.

No entanto, é pertinente esclarecer que a proposta para o desenvolvimento desta pesquisa, por meio do Construcionismo Social, resultou na construção de um novo enredo sobre o campo-tema proposto, cuja pertinência se estabelece sob a lacuna existente no campo da *Policy Analysis*. Com base na minha investigação das narrativas selecionadas, não foi possível constatar outra pesquisa no Brasil que tivesse o objetivo de compreender como se estabelece a implementação do PMCMV, iluminando o processo de segregação residencial em consonância com as atribuições do poder local de governo, que, neste caso, se inscreve no município de Maringá-PR e seus distritos.

Para a construção de um novo enredo envolvendo as experiências da implementação do PMCMV nos distritos de Maringá, foi realizada uma leitura mais cuidadosa das narrativas mencionadas, sobretudo, a partir dos diálogos que foram promovidos entre elas, e o arcabouço teórico construído para iluminar de forma mais qualificada a história que propus construir, apresentada nas seções subsequentes deste trabalho.

3 PRECEITOS TEÓRICOS: POLÍTICAS PÚBLICAS E O PACTO FEDERATIVO

A leitura que realizei sobre a implementação do PMCMV nos distritos de Floriano e Iguatemi, localizados no município de Maringá, se estabeleceu na perspectiva estadocêntrica, no que se refere ao processo de política pública, dando destaque ao aspecto da relação intergovernamental.

Para compreender melhor o que são políticas públicas, bem como as especificidades que envolvem o processo de sua implementação, direcionei os preceitos teóricos a fim de esses dialogarem com a temática. Portanto, trata-se de uma fundamentação e conceitos pertinentes para proporcionar maior sustentação à inteligibilidade das histórias construídas por meio das experiências provenientes da implementação da referida política pública pelo do governo local.

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: BASES CONCEITUAIS

As recentes mudanças que se encontram em trânsito em muitos dos parâmetros socioeconômicos e culturais, potencializadas pela nossa atual conjuntura globalizada, segundo Santos (2015), vêm se constituindo, nas últimas décadas, como uma fábrica de perversidade. O aumento crônico das mazelas sociais vivenciadas pela humanidade, quais sejam: aumento de desemprego, da pobreza, da fome, da corrupção, das enfermidades, da falta de moradias, dentre outra, operacionaliza nossa dificuldade em estabelecer uma equidade social.

Diante deste cenário, para Souza (2006), as últimas décadas também marcam o ressurgimento da importância da área de conhecimento de políticas públicas. Arelado ao contexto de um mundo cada vez mais global, alguns fatores, como a adoção de políticas restritivas de gastos, que substituíram as políticas Keynesianas do pós-guerra, passaram a dominar a agenda pública da maioria dos países, em especial, daqueles em desenvolvimento, como é o caso do Brasil (SOUZA, 2006; SUBIRATS, 2010).

Deste modo, os governos passaram a consolidar suas políticas públicas em alinhamento ao ajuste fiscal, restringindo, de certa forma, a intervenção estatal na economia. No entanto, nos países pertencentes ao eixo Sul, apesar das dificuldades enfrentadas com o propósito de formar coalizões políticas capazes de atenuar as mazelas sociais fomentadas pela globalização, este cenário, de acordo com Souza (2006), tem contribuído para ascensão do campo de políticas públicas tanto em estudos acadêmicos como em trabalhos desenvolvidos pelo corpo tecnoburocrático estatal.

Contudo, antes de iniciar a discussão teórica a respeito do campo de políticas públicas, é pertinente sintetizar e discorrer sobre sua origem e seus pressupostos ontológicos, com o propósito de melhor compreender seus desdobramentos, percursos e perspectivas. De acordo com Souza (2007), a política pública enquanto área de conhecimento acadêmico nasce nos Estados Unidos, rompendo com a tradição europeia voltada para análise sobre o Estado. Deste modo, é nos Estados Unidos que a área se constitui dando ênfase aos estudos sobre as ações dos governos.

Neste contexto, Souza (2007) retrata que o campo de políticas públicas contou com quatro grandes pioneiros: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton, cada qual corroborando de alguma forma para consolidação da área. Laswell (1936), inicialmente, introduziu a expressão *policy analysis* (análise de políticas públicas). Simon (1957), duas décadas mais tarde, constrói o entendimento de que a racionalidade empregada pelos decisores públicos (*policy makers*) é limitada em detrimento ao conhecimento racional. Lindblom (1959, 1979), por conseguinte, questionou o racionalismo de Laswell e Simon, chamando atenção para as relações de poder enquanto um campo de constrangimento ao processo decisório. Por fim, Easton (1965) contribuiu ao compreender a política pública por meio de uma perspectiva sistêmica (SOUZA, 2007).

O conceito de política pública (*policy*)² que adotei para a construção desta dissertação de mestrado acarreta características, por um lado, de uma ação propositiva, possibilitando envolver um planejamento a partir de uma decisão de cunho intencional e, por outro lado, mesmo dotado de sentido, pode-se “desenhar” como uma decisão de “não fazer nada.”³ No entanto, por mais que a racionalidade instrumental prevaleça como lógica subjacente às ações construídas no âmbito das políticas públicas, existem interfaces permeadas pela racionalidade substantiva e pelo exercício da ética absoluta (RAMOS, 1983, 1989), sobretudo, à medida que os interesses, atores e recursos interagem na arena política (*politics*), constrangidos pelo sistema político (*polity*), atuando sobre premissas diferenciadas no que diz respeito ao problema público, no decorrer de uma racionalidade limitada, para elaborar alternativas de decisões (BORGES, 2013; HALL; TAYLOR, 1996; SECCHI, 2012; FREY, 2000).

Contudo, para que eu possa potencializar uma discussão teórico-metodológica sobre políticas públicas, é necessário o resgate dos seus precedentes históricos e seus desdobramentos. A discussão se estabelece entorno dos conceitos sobre políticas públicas

² Ver, Frey (2000)

³ Bachrach e Baratz (1962) mostraram que não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública.

chamando a atenção para o seu viés estadocêntrico, ou seja, para ação governamental, sobretudo, olhando para a sua fase de implementação, a qual constitui a problemática deste trabalho. De acordo com Souza (2006), a definição mais conhecida sobre a concepção de políticas públicas continua sendo a de Laswell, no sentido de que as decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê ; por quê e que diferença faz (SOUZA 2006 p.24).

De modo complementar, na concepção de Saravia (2006), as políticas públicas podem ser compreendidas como processo ou como um fluxo de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade, em que é possível considerá-las como estratégicas cuja finalidade se estabelece como elemento norteador para consolidação de uma equidade social. No entanto, em uma perspectiva mais operacional, compactuo com a seguinte definição:

[...] poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ação ou omissões preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação de recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA, 2006 p. 29)

Olhando para um outro ponto de vista teórico-conceitual, abordado por Souza (2006) e Saravia (2006), no que tange a construção um entendimento mais consolidado sobre políticas públicas, Secchi (2010) enfatiza que qualquer definição sobre políticas públicas pode ser arbitrária. Segundo o autor, na literatura especializada não há um consenso quanto à definição do que seja uma política pública, especialmente pelo fato das disparidades das respostas para seus principais questionamentos.

Essas disparidades se devem pelo fato da existência de concepções teóricas as quais consideram as políticas públicas, analiticamente, como monopólio de atores estatais, (*state-centered policy-making*), ou seja, fruto de uma ação governamental e, por outro lado, há uma vertente que defende uma abordagem multicêntrica ou policêntrica, a qual, segundo Silva (2014), tem inspiração nos trabalhos desenvolvidos por Karl Polanyi e Elinor Ostro.

No entanto, para a perspectiva multicêntrica ou policêntrica, a elaboração, implementação e liderança de um processo de política pública, tanto no tocante às diretrizes estratégicas quanto as operacionais, podem envolver o protagonismo de esferas provenientes da sociedade civil, como centros múltiplos de tomada de decisões, cujo propósito se estabelece na prerrogativa de resolver um problema de ordem pública.

Sobre o exposto, evidencia-se que a “política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”(SECCHI, 2010, p.2), e a razão para o seu estabelecimento é “o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante” (idem), cuja preocupação com o desenvolvimento dos padrões de formulação de determinada ação pública se entrelaça ao conhecimento sistemático e à racionalidade substantiva (RAMOS, 1989).

Apesar de compartilhar do entendimento de que o planejamento sistemático e multicêntrico que emerge da sociedade civil também é capaz de orientar adequadamente a ordenação de uma política pública, o delineamento adotado para este trabalho se constitui em um campo no qual se olha para as políticas públicas como ações governamentais (SARAVIA, 2006; SOUZA, 2006; FREY, 2000).

Deste modo, o esboço adotado para uma possível compreensão sobre as políticas públicas, incluindo nesta pauta o PMCMV, constitui-se em consonância com Souza (2006), que aborda as políticas públicas como sendo um campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou no curso dessas ações.

No que tange as políticas públicas na perspectiva estadocêntrica, compreendo a necessidade de discorrer sobre seus modelos de formulação, identificando, deste modo, suas tipologias e análises. Para Secchi (2010), Frey (2000) e Souza (2006), o tipo da política pública desenvolvido por Theodor Lowi (1964) potencializou a mais significativa tipologia sobre política pública, elaborada por meio da seguinte máxima: a política pública faz a política. Ele parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas apresenta um efeito antecipativo para o processo político de implementação (FREY, 2000 p.223). Sobre essa máxima, Secchi (2010), Frey (2000) e Souza (2006) concordam que Theodor Lowi (1964; 1972) quis dizer que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas. Para os referidos autores, as políticas públicas podem assumir quatro formatos:

- 1) **Políticas distributivas**, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo, são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos pelo menos diretamente percebíveis para outros grupos. Essas *policy arenas* são caracterizadas por

- consenso e indiferença amigáveis (SOUZA 2006 p.28) Em geral, políticas distributivas beneficiam um grande número de destinatários, todavia em escala relativamente pequena; potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição de serviços e benefícios. (FREY, 2000 p.224) Exemplos desse tipo de política pública são subsídios, gratuidade de taxa para certos usuários de serviços públicos e etc.(SECCHI, 2012 p.17).
- 2) **Políticas regulatórias**, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse, trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis de antemão; dependem da configuração concreta das políticas. Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrados entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas. (FREY, 2000 p.224). Exemplos desse tipo de políticas são as regras para a segurança alimentar, para operação de mercado financeiro (SECCHI, 2012 p.17).
 - 3) **Políticas redistributivas**, que atingem maior número de pessoas e impõem perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuros para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento, ao contrário, são orientadas para o conflito. “O objetivo é o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade” (SOUZA 2006 p.28). O processo político que visa a uma redistribuição costuma ser polarizado e repleto de conflitos. (FREY, 2000 p.224). Exemplos clássicos para este tipo de política são as cotas nas universidades públicas, políticas de benefícios sociais ao trabalhador e os programas de reforma agrária. (SECCHI, 2012 p.18)
 - 4) **Políticas constitutivas**, que lidam com procedimentos ou políticas estruturadoras, determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias (Frey, 2000 p.224). Os exemplos para estas políticas públicas são as regras do sistema político-eleitoral, a distribuição de competências entre poderes e esferas, regras das relações intergovernamentais, regras da participação da sociedade civil em decisões políticas. (SECCHI, 2012 p. 18).

Portanto, cabe destacar que para cada um desses formatos que as políticas públicas assumem (distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas) ao serem processados dentro do sistema político (*Policy analysis*), são gerados pontos ou grupos de interesses muitas vezes antagônicos. Também convém salientar que as fronteiras que separam esses quatro tipos de políticas não são facilmente visualizadas, especialmente pelo fato da temática da agenda pública empreender abordagens integrais para serem definidas e transversais em seus processos de gestão (SECCHI, 2010; SUBIRATS, 2008).

Essas compreensões integrais e transversais das políticas baseiam-se nas recentes mudanças no cenário institucional, principalmente no que diz respeito aos parâmetros socioeconômicos e culturais provenientes de um mundo cada vez mais complexo, os quais atualmente embasam a compreensão dos acontecimentos da nossa sociedade.

Dessa forma, segundo Subirats (2008), os instrumentos de análise e reflexão que apoiaram nossa interpretação das políticas públicas, embasados na perspectiva do *Welfare State* fordista keynesiano, estão cada vez mais obsoletas, de modo que as políticas de bem-estar social foram construídas a partir de lógicas de respostas às demandas que se acreditava serem homogêneas e universais e foram operacionalizadas de forma rígida e burocrática, o que não condiz com a atual conjuntura institucional.

Hoje, por outro lado, temos um cenário em que as demandas são cada vez mais heterogêneas e fragmentadas, portanto, só podem ser abordadas por meio de formas de gestão que respondam de maneira flexível e diversificada à problemática heterogênea em questão (SUBIRATS, 2008 p.104).

É sobre esse atual cenário repleto de ambiguidades que Subirats (2008) insere o conceito de exclusão social enquanto um fenômeno dinâmico, multifatorial e multidimensional, e que as perspectivas necessárias para a construção de uma agenda de políticas públicas que proporcione o efeito oposto, ou seja, de inclusão social, exigem formas de articulação e de abordagem integral, as quais garantam a transversalidade de determinada política.

Deste modo, as políticas públicas, em geral, agregam características singulares de mais de um tipo de política, salvaguardando seu aspecto de transversalidade, a exemplo do PMCMV, que apresenta elementos característicos de uma política pública que permeiam sobre esses quatro formatos, cada qual reservado à sua intensidade.

Portanto, o PMCMV apresenta características: distributivas, ao passo que subsidia juros para financiamento habitacional de acordo com o enquadramento de renda, o que não acarreta dispêndios visíveis para os outros grupos; regulatórias, a medida que institucionaliza decretos

e portarias para a utilização dos recursos e descentralização de gestão entre os entes federados; redistributivas, pois, para os beneficiários da faixa 1 de renda são destinados recursos que não exigem retorno de juros, ou seja, o subsídio é integral; e constitutiva, visto que marca a distribuição de competência entre os níveis de governo, uma vez que a política é formulada no âmbito da união e implementada pelo município.

3.2 PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*) também é denominado como ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). De acordo com Secchi (2010), o ciclo de políticas públicas pode ser apresentado como um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes.

Para Secchi (2010), o ciclo de políticas públicas constitui-se em: compreender e identificar o problema, formar uma agenda, formular alternativas, tomar decisões sobre como instituir a política, implementar, avaliar e, por fim, extingui-la, conforme pode ser visualizado na Figura 1. De modo complementar, para Saravia (2006), o ciclo de políticas públicas envolve a constituição de uma agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e sua avaliação.

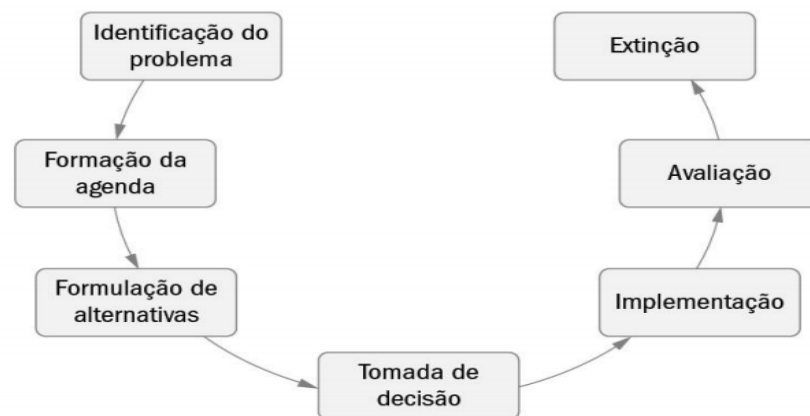


Figura 1 - O ciclo de políticas públicas

Fonte: Secchi, 2012 p. 33

Apesar de sua utilidade e das características eminentemente heurísticas, independentemente das terminologias empregadas, o ciclo de políticas públicas apresentado pelos autores se estabelece de modo meramente explicativo, cujas sucessões das etapas não se

colocam de modo linear e especificamente racional. As fases geralmente se apresentam misturadas, em uma dinâmica de alternâncias da enunciada “sequência” (SECCHI, 2010; SARAVIA, 2006).

Sob essa perspectiva, segundo Silva (1999), essa concepção linear da *policy cycle*, além de compactuar com uma visão unicamente *top-down* da implementação da política pública, a qual será abordado na próxima seção, é vista como desvio de rota, ao ponto que se assemelha ao modelo burocrático instrumental, ocasionando uma visão irrealista do funcionamento da Administração Pública. Contudo, o objetivo não se estabelece em descartar o modelo, mas adaptá-lo junto ao dinamismo eminente das ações promovidas pela Administração Pública.

Kingdon (2006), Saraiva (2006), Fuks (2000) e Borges (2013) consideram que a entrada na agenda se estabelece como o primeiro estágio do processo de políticas públicas, cujo o objetivo é delimitar os fatos sociais, a situação de problema público. Para Kingdon (2006), a formulação de política pública é um conjunto de processos, incluindo pelo menos: o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, por meio de votação no legislativo ou decisão presidencial; e a implementação dessa decisão. (KINGDON, 2006, p. 221). Nesse sentido, Kingdon (2006) relata que a agenda se constitui em uma lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estritamente associadas às autoridades (KINGDON, 2006 p. 222).

A partir da introdução do problema na agenda, os esforços de elaboração e combinação de soluções para os problemas públicos são essenciais, necessitando uma construção de possíveis medidas para a formulação das políticas públicas. Para Saasa (2006), pode-se considerar que exista um consenso geral no que tange a ideia central de formulação de políticas públicas, apesar da falta de uma uniformidade quanto ao enfoque conceitual, consequência da heterogeneidade dos diversos campos de conhecimento em torno do assunto.

Dentre os mais diversos atores envolvidos na formulação de políticas públicas encontram-se as burocracias, as quais se estabelecem como parte integrante das instituições que institucionalizam as políticas. De acordo com Saasa (2006), as burocracias costumam participar da formulação das políticas públicas. Deste modo, é importante que um modelo de processo

político acomode as relações entre as elites políticas e as unidades técnicas e administrativas (tecnocracia⁴).

Ainda sobre a formulação de políticas públicas, as primeiras tentativas no sentido de oferecer uma explicação a respeito de como os tomadores de decisões se comportam face a um problema, essa problemática emerge a partir do conceito de racionalidade (SAASA, 2006). Portanto, ainda para Saasa (2006), a teoria de tomada de decisão racional sustenta a concepção de que, antes que uma ação possa ser considerada racional, seja ela pautada pela lógica instrumental ou substantiva, faz-se necessário haver um consenso entre os tomadores de decisão a respeito da meta a ser alcançada.

Deste modo, as conclusões gerais sobre o estilo de formulação de políticas públicas nos países em desenvolvimento, como é o caso do brasileiro, institucionalizam-se sobre as seguintes premissas, de acordo com Saasa (2006 p.232):

- a) A racionalidade prescrita pelo modelo racional-dedutivo é inatingível nesses países;
- b) O risco e a incerteza caracterizam os processos decisórios;
- c) A fragmentação na formulação de políticas em geral está ausente;
- d) Via de regra essa formulação é centralizada, com limitados insumos sociais entrando no sistema decisório;
- e) Há para os indivíduos com vasta experiência em tomada de decisões um grande potencial de liderança política, para orientar as tendências da formulação de políticas;
- f) Em vista dos itens *a* e *e* acima, existe uma possibilidade relativamente grande de erros de cálculo na formulação de políticas.

Face a essas considerações, argumenta-se que, tanto no formato do ator racional quanto no modelo de sucessivas comparações limitadas, há condições explicativas significativas sobre a formulação e a implementação de políticas públicas. Portanto, o processo de formulação e a implementação de políticas públicas constituem um conjunto de atividades complexas, de modo que nenhum modelo esquemático único pode dar conta de esclarecer os vários fatores ativos em todas as situações envolvendo a política, sobretudo nos casos em que as instituições não se estabelecem de forma consolidada (SASSA, 2006; FREY, 2000).

Com relação a fase de avaliação de políticas públicas, Caldas (2002) afirma que as diferentes formas que constroem esse arcabouço teórico acontecem no processo de política pública sob o comando e com o envolvimento dos diferentes tipos de atores políticos no subsistema político-administrativo, e essas resultam em diferentes *outcomes* de aprendizagem.

⁴ Ver: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

Apesar das dificuldades inerentes à determinação do sucesso ou insucesso das iniciativas políticas, os escritos do passado sobre a questão da avaliação de políticas tenderam de forma maciça a se concentrar no desenvolvimento, na crítica e na redefinição das técnicas de avaliação administrativas formais.

Para Trevisan (2008), as avaliações de políticas públicas podem ser um problema para os governantes, executores e gerentes de projetos porque os resultados podem causar constrangimentos públicos. As informações e resultados podem ser usados pelo público e pela imprensa para criticar os governos, da mesma forma que, em caso de boas notícias, os governos podem usá-las para legitimar as próprias políticas. No caso do PMCMV, passados sete (7) anos desde o início de sua formulação, já é possível, face ao distanciamento histórico, construir as primeiras tentativas de sua avaliação. No entanto, não se constitui em uma tarefa fácil devido a suas especificidades em relação ao seu aparato intergovernamental, o qual me proponho narrar em fases subsequentes desta pesquisa.

Após ter discorrido sobre o processo de políticas públicas, a discussão prossegue, agora, iluminando a inteligibilidade que se estabelece sobre a fase de implementação.

3.2.1 Implementação de Políticas Públicas

Em grande parte dos casos, a abordagem sequencial sobre políticas públicas apresentada por meio do seu processo e/ou do seu ciclo se estabelece como um tratamento didaticamente analítico, cujas etapas não podem ser compreendidas por uma interpelação tautológica, visto que essas não dispõem de variáveis explicativas para determinados contextos. Por isso, compreendo que, para se utilizar a abordagem e manter um rigor epistemológico, sua utilidade se legitima pelo direcionamento de recorte analítico, especialmente de contextos de análise.

Deste modo, Lima e D'ascenzi (2012) relatam que é no recorte da análise que reside sua importância para o campo de estudos, ou seja, a separação em etapas das políticas públicas é frequentemente utilizada como referência nos estudos (LIMA; D'ASCENZI, 2012). Deste modo, irei direcionar a discussão deste tópico, especificamente, para o processo de implementação de políticas públicas, cujo litígio é central para este trabalho.

Quanto ao processo de implementação de política pública, Hill (2004) afirma que o surgimento de estudos relacionados ao tema representou grande avanço para o campo dedicado à compreensão da política pública, pois tal como outras mudanças paradigmáticas nas ciências sociais, a abordagem começou a demonstrar certas limitações a esse respeito, uma vez que a descoberta de um novo paradigma, ao mesmo tempo em que provoca mudanças e avanços

consideráveis em um determinado ramo científico, também acompanha algumas dificuldades associadas às próprias novidades que apresenta (SANTOS, 2008).

Dessa forma, a adaptação a esse novo contexto é necessária. Portanto, no que diz respeito às políticas públicas e ao seu processo de implementação, a visualização de estágios ou etapas que norteiam as fases de formulação e implementação pode ser caracterizada como as novas ideias e novas limitações que se fizeram presentes em meio ao desenvolvimento do campo das políticas públicas.

Assim, a implementação de políticas públicas está relacionada com a ação dos indivíduos e a execução de tais políticas que anteriormente passaram pelo processo de entrada na agenda governamental e formulação. Entretanto, nem sempre a implementação se distingue do próprio processo de formulação e, em alguns casos, a implementação acaba sendo algo como “a formulação em processo” (RUA, 1997 p. 15), assim, nota-se a importância de se demarcar o processo anterior pelo qual passaram as políticas públicas, pois, apesar de estarem estreitamente vinculados, os processos de formulação e implementação de políticas públicas exigem diferentes níveis de análise.

Passada a fase anterior, a implementação e a execução são marcadas pela aplicação e funcionalidade das políticas públicas na sociedade. As fases pelas quais as políticas públicas são modeladas, isto é, a entrada na agenda, a formulação, a implementação e a execução, podem passar por um contexto burocrático, o qual pode delimitar as ações tanto por parte dos legisladores, quanto por parte do povo, influenciando diretamente nos resultados propostos (HILL, 2006; SUBIRATS, 2006).

Deste modo, o campo de investigação de implementação de políticas públicas apresenta-se fortemente atrelado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos políticos-administrativo que permitam o incremento das atividades implementadoras (LIMA; D'ASCENZI, 2012), seja implementado pelo ator governamental e/ou pela tecnocracia. No entanto, segundo Secchi (2010), estudos sobre implementação de políticas públicas somente ganharam especial notoriedade após as contribuições teóricas de Pressman e Wildavsky (1973)⁵ sobre por que e como acontecem *implementation gaps*, ou falhas de implementação.

A grande síntese que o livro traz é que a implementação de políticas públicas não se traduz apenas em problema técnico ou administrativo, conforme evidenciado por Lima e

⁵ Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: Or, Why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes.

D'ascenzi (2012), mas sim em um grande emaranhado de elementos políticos que frustram os mais bem-intencionados planejamentos (SECHHI, 2010 p. 44).

Por conseguinte, a literatura sobre o modo de como é concebido o “problema de implementação” de políticas públicas apresentam duas definições. A primeira estabelece que a natureza do problema é administrativo-organizacional e sua resolução depende das especificações de objetivos e de controles de subordinados. Na segunda definição, o problema da implementação decorre de conflitos de interesses (LIMA; D'ASCENZI, 2012)

Independentemente da vertente pela qual observam-se os problemas decorrentes ao processo de implementação de políticas públicas, sua importância de investigação se concebe, sobretudo, na possibilidade de visualizar, por meio de instrumentos analíticos mais estruturados, os obstáculos e falhas que costumam acometer nessa fase do processo nas mais diversas áreas de políticas públicas (SECCHI, 2010).

Para além deste entendimento, investigar a fase de implementação também pode significar visualizar problemas decorrentes de sua formulação, objetivos e/ou disputas e interesses políticos. Em outras palavras, para Rua (1997), trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Para tanto, este processo necessita ser acompanhando, entre outras construções, para que seja possível identificar o porquê muitas ações são realizadas de maneira exitosa e outras acabam destoando do objetivo inicialmente proposto, entre o momento em que uma política é formulada e o seu resultado concreto (RUA, 1997).

Em vista disto, a fase em que se constitui a implementação de políticas públicas pode ser compreendida como aquela na qual a administração pública se reveste de sua função precípua: a de transformar interações políticas em ações concretas, mesmo quando pautadas por uma racionalidade instrumental linear (SECCHI, 2010; RAMOS, 1983). Também é nessa fase que entram em cena outros atores políticos não estatais, como os fornecedores, prestadores de serviços, parceiros, além dos grupos de interesses e dos destinatários da ação pública (SECCHI, 2010).

Hill (2006), Subirats (2008), Lima e D'Ascenzi (2012) e Secchi (2010) consideram que o processo de implementação de políticas públicas apresenta basicamente dois modelos: “de cima para baixo”, *top-down*, e “de baixo para cima”, *bottom-up*.

Modelo *top-down* (de cima para baixo): caracterizado pela separação clara entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas. Esse modelo é baseado na distinção wilsoniana entre “Política e Administração”, no qual os tomadores de decisão (políticos) são separados dos implementadores (administração). (SECCHI, 2010 p. 46).

O modelo *top-down* carrega a total distinção entre a formulação e a implementação, de modo que consiste em um sistema sobremaneira burocratizado do ponto de vista de sua disfuncionalidade, menos participativo e centralizado. Para Secchi (2010), trata-se de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política, cuja implementação emerge de uma racionalidade construída por meio de uma disfuncionalidade burocrática, para estabelecer os meios para os quais os propósitos foram estabelecidos.

Apesar disso, a efetividade do controle burocrático disfuncional do modelo *top-down* não se concebe de modo *sui generis*, pois dependerá de outras variáveis. Nesse sentido, Subirats (2008) aponta que não se pode aceitar uma única perspectiva de controle, como o modelo de “cima para baixo”, pois se fazem presentes outras perspectivas tanto mais decisivas como os presentes no modelo “baixo para cima”, sobretudo no que tange aos fluxos de decisões.

Si sólo examináramos la perspectiva “de arriba a abajo”, entonces podríamos tender a considerar a los funcionarios de nivel más bajo, a aquellos que forman en muchos casos la epidermis de contacto entre administraciones y sociedad, como los que dentro de la estructura administrativa disponen de la cuota de poder más pequeña, viéndose sometidos a un estricto control desde los distintos eslabones jerárquicos [...] (SUBIRATS, 2008 p. 117).

Desta forma, friso a necessidade de compreensão das premissas que elencam o modelo *bottom-up*, que podem ser denominadas sob a seguinte perspectiva:

Modelo *bottom-up* (de baixo para cima); caracterizado pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas. Nesse modelo é reconhecida a limitação da decisão tecnológica. Os implementadores têm maior participação no escrutínio do problema e na prospecção de soluções durante a implementação e, posteriormente, os tomadores de decisão legitimam as práticas já experimentadas. A implementação é predominantemente avaliada pelos resultados alcançados *a posteriori*, em vez da avaliação baseada na obediência cega a prescrições. (SECCHI, 2010 p. 47)

Tal modelo apresenta em seus pressupostos características abalizadamente flexíveis, uma vez que o formato inicial que uma determinada política adquire ao entrar na agenda e ser formulada pode se modificar, ou seja, pode ocorrer uma auto-organização pelos atores que a implementam. Para Secchi (2010), existe uma maior discricionariedade por parte dos gestores e burocratas. Contudo, essa possibilidade de remodelação pelos atores que a implementam não é entendida como desvirtuamento, mas como uma necessidade de readequação.

A diferenciação entre os modelos *top-down* e *bottom-up* serve também como indicativo para a pesquisa sobre implementação (SECCHI, 2010). Contudo, para Hill (2006), a questão sob como avançar nessas discussões no que se refere a esses dois modelos passa pelo reconhecimento de que haverá diversas possibilidades pelas quais os pesquisadores buscaram exercitar o controle prévio sobre o processo de implementação.

Além disso, para que um determinado processo de implementação de políticas públicas ocorra com êxito, independentemente do modelo pelo qual ele se constitui, é necessária a constituição de elementos pré-condicionantes que visam a potencialização do seu sucesso, os quais, nos dizeres de RUA, (1997 p. 14) se constituem em:

- a) As circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que a desvirtuem;
- b) O programa deve dispor de tempo e recursos suficientes;
- c) Não apenas não deve haver restrições em termos de recursos globais, mas também, em cada estágio da implementação, a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível;
- d) A política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta);
- e) Esta relação entre causa e efeito deve ser direta e, se houver fatores intervenientes, este devem ser mínimos;
- f) Deve haver uma só agência implementadora, que não depende de outras agências para ter sucesso; se outras agências estiverem envolvidas, a relação de dependência deverá ser mínima em números e em importância;
- g) Ao avançar em direção aos objetivos acordados, deve ser possível especificar, com detalhes completos e em sequência perfeita, as tarefas a serem realizadas por cada participante;
- h) É necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa;
- i) Os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados.

Olhando para este tipo de abordagem, a responsabilidade por uma determinada política fica a cargo dos agentes situados no topo do processo político. Particularmente quando se trata da prevenção de interferências externas e do controle sobre os atores envolvidos na implementação, deve-se levar em consideração, também, como o tipo de políticas e de arenas políticas envolvem diferentes agentes com diferentes níveis de envolvimento, de acordo com o que esteja em jogo no momento (RUA, 1997)

Por outro lado, os implementadores de políticas públicas nem sempre são os atores situados no topo da pirâmide política (RUA, 1997; SUBIRATS, 2010). De acordo com RUA (1997), o acompanhamento de uma política deve levar em consideração a existência de uma percepção precisa acerca da política que se implementa, e isto nem sempre ocorre,

principalmente pelo fato de que nem sempre os indivíduos que atuam na implementação sabem efetivamente que estão trabalhando como implementadores de algo abstrato e complexo como uma política.

Quando se trata de políticas com características de “programa”, como no caso do MCMV, Rua (1997) aponta que um dos problemas que emerge desta tipologia de política pública resulta do modo pelos quais esses programas interagem e entram em conflito com outros programas. Nesses casos, podem ocorrer diversas adversidades, conforme Rua (1997, p.15):

- a) Novas iniciativas podem envolver mudanças que afetam atividades em andamento, com as quais podem entrar em conflito;
- b) Muitas áreas e setores de políticas são dominados por agências governamentais que tomam decisões intra-organizacionais sobre como compatibilizar os novos programas com os antigos;
- c) O poder Executivo domina o sistema governamental e legisla de muitas formas, e apenas aspectos destas decisões aparecem como atos específicos do Congresso, e por este motivo as decisões do Legislativo podem parecer ambíguas, pouco claras.

Assim, mesmo respeitando a transversalidade da política e, diante de um processo majoritariamente harmonioso com os elementos pré-condicionantes, quando uma política pública envolve diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) ou diferentes regiões de um mesmo país ou, ainda, diferentes atividades setoriais, seu processo de implementação pode se construir de modo conflituoso, visto que o controle do seu desdobramento é mais complexo, sobretudo pela necessidade de instaurar mecanismos de controles mútuos (RUA,1997; ABRUCIO; FRANZESE, 2012).

Em vista disso, ao reportar a implementação do PMCMV nos distritos de Iguatemi e Floriano, no município de Maringá-PR, como recorte empírico da minha pesquisa, e por se tratar de uma política pública que envolve mais de um ente federativo, faz-se pertinente, neste momento, contextualizar os elementos históricos e as características eminentes do federalismo brasileiro, assim como avançar para as relações intergovernamentais que emergem desse contexto e que subsidiam as ações no âmbito da implementação do PMCMV, a qual será trabalhada nos capítulos subsequentes.

3.3 O PACTO FEDERATIVO E A DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Por meio da análise do desenvolvimento do federalismo no Brasil, é possível identificar seus elementos que se constituem sob o prisma da repartição dos poderes, caracterizando as atribuições que se estabelecem no âmbito da União, dos estados e dos municípios. Essa estrutura auxilia na compreensão das descrições de competências, bem como da coordenação das atividades políticas que se estabelecem entre os entes federativos que atuam direta ou indiretamente na implementação de políticas públicas no país.

A federação é uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões construídas coletivamente entre mais de um nível de governo. Dessa forma, distingue-se do modelo clássico de nação, ou seja, o Estado Unitário, no qual o Governo Central antecede, e sobretudo, é superior às instâncias subnacionais e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal (ABRUCIO; FRANZESE, 2012).

Partindo da essência do significado do termo, a palavra deriva do latim *foedus*, “pacto”, no sentido de acordos cooperativos entre estados (BORGES, 2013). Conforme Abrucio e Franzese (2012), trata-se de um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que os poderes coexistam dentro de uma mesma nação, cujo objetivo se inscreve no compartilhamento do princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, ocasionando uma repartição de funções e poderes entre os níveis de um governo.

Nesse sentido, o pacto remete a um contrato federal original, necessário para conservar a unidade nacional. Assim, esse contrato federal original “é um acordo sobre a composição e os poderes do governo central, bem como sobre as regras do jogo que estruturarão as futuras interações entre os governos e as unidades que o compõem” (RODDEN, 2005, p. 17). Neste contexto, as articulações e barganhas políticas entre os níveis de governo dão à federação uma característica singular (BORGES, 2013).

Os países passam a adotar o modelo federativo quando há uma situação de eminência federativa que, segundo Abrucio e Franzese (2012, p.2), são caracterizadas por duas premissas:

A primeira é a existência de heterogeneidades numa determinada nação, vinculada à questão territorial (grande extensão e/ou enorme diversidade física), a diferença étnicas e/ou linguísticas, a disparidade socioeconômica, ou então a diversidade culturais e políticas entre as regiões de um país. A segunda condição que leva à escolha do federalismo é a ação política baseada no ideal da unidade na diversidade, capaz de concomitantemente manter unidade e autônomas as partes de um mesmo território.

Segundo Abrucio e Franzese (2012), o federalismo moderno foi criado nos Estados Unidos, em 1787. Naquele contexto, as treze colônias, timidamente interligadas, abriram mão

de uma parcela de sua independência para que se criasse uma nova esfera de governo, a União. Por consequência, elas se tornaram estados que, mesmo pertencentes a uma mesma nação, mantiveram boa parcela de sua autonomia e estabeleceram relações de interdependência (ABRUCIO; FRANZESE, 2012).

O federalismo brasileiro emerge em um contexto diferente do da experiência estadunidense, pois suas peculiaridades não resultaram de um pacto entre unidades autônomas, mas de um processo de descentralização de poder do centro para os estados, uma vez que, em suas primeiras décadas, o país fora regido por um império bastante centralizado (ABRUCIO; FRANZESE, 2012 p. 3)

Apesar das particularidades históricas na concepção do federalismo no Brasil e nos Estados Unidos, em ambos as estruturas institucionais adotadas foram semelhantes, constituídas por: “Constituição Federal escrita, Senado Federal como espaço de representação nacional dos estados e um Tribunal Superior, responsável por julgar conflitos federativos e zelar pelo cumprimento do *pacto fundante*, isto é, da Constituição Federal” (ABRUCIO; FRANZESE, 2012 p.3).

No entanto, de acordo com Souza (2005), o desenho institucional do federalismo brasileiro pode ser melhor compreendido por meio da descrição das constituições anteriores a de 1988. Isso se deve ao fato de as constituições refletirem as barganhas políticas e territoriais que ocorreram ao longo da história brasileira, sobretudo, a partir do Estado Novo, em 1937.

Com a instituição do Estado Novo, consolidado por meio do golpe de 1937, a centralização de poder foi bastante intensa, chegando-se mesmo a abolir o federalismo da Constituição, retirando a expressão “Estados Unidos do Brasil”, de modo que os estados passaram a ser governados por interventores nomeados pelo presidente da república (ABRUCIO, 1998; ABRUCIO; FRANZESE, 2012). Nessa perspectiva, a Era Vargas deixou como legado para o federalismo brasileiro o fortalecimento do poder executivo.

Com o retorno do regime democrático, em 1946, foi redigida uma nova Constituição. Contudo, a nova constituinte introduziu o primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais da esfera federal para a municipal, na tentativa de diminuir os desequilíbrios verticais de receita e, assim, potencializar a distribuição de investimentos nas regiões menos favorecidas (ABRUCIO; FRANZESE, 2012, SOUZA, 2005). Em termos federativos, o cenário brasileiro, segundo Abrucio e Franzese (2005), constituía-se sob duas perspectivas: de um lado a União, que continuava sua expansão em prol do projeto nacional desenvolvimentista e, de outro lado, as elites locais recuperavam seu poder, fortalecendo o Congresso Nacional e, principalmente, os governadores de estados.

Entre a Constituição de 1946 até o ano de 1964, o Brasil foi marcado por uma tensão política internacional por conta de uma polarização ideológica decorrente do cenário de Guerra Fria. A falta de uma adesão das elites brasileiras ao processo democrático resultou em um golpe de estado, com apoio de líderes civis (ABRUCIO; FRENZESE, 2012). Com a reforma tributária realizada em 1966, em consonância com a nova Constituição, elaborada pelos militares entre 1967 e 1969, centralizou-se o poder político e tributário na esfera federal, afetando o federalismo e suas instituições (SOUZA, 2005).

Do ponto de vista federativo, Abrucio e Frenzeze (2012) afirmam que no período que compreendeu o golpe civil-militar no Brasil, entre 1964 e 1985, foi construído um modelo que pode ser chamado de “unionista autoritário”, o qual centralizou fortemente os recursos nas mãos do Governo Federal e aumentou sobremaneira o controle administrativo da União sobre os governos subnacionais. Deste modo, a autonomia política local era reduzida, com a introdução de eleições indiretas para prefeitos das capitais e dos governadores de estados.

Com o período de redemocratização da política brasileira, que culminou com o término da ditadura civil-militar, grande parte da transição democrática passou pela mobilização e articulação de governadores junto à sociedade e aos dissidentes do regime militar (ABRUCIO; FRANZESE, 2012). Contudo, se, por um lado, o processo de redemocratização significou um fortalecimento dos governadores e das unidades estaduais, a Constituição de 1988 alterou profundamente as bases de autoridade dos governos locais, proporcionando uma maior autoridade e legitimidade (ARRETCHE, 2002).

A Constituição Federal de 1988 fez com que o Brasil se tornasse um caso peculiar de Federação, com três entes considerados pactuantes: União, estados e municípios. De fato, é pertinente observar que o discurso construído defende que houve maior autonomia dos municípios em relação ao período anterior (ARRETCHE, 2002, ABRUCIO; FRANZESE, 2012). Para Souza (2002), desde então, o Brasil constituiu-se como o país de maior grau de descentralização fiscal dentre aqueles que estavam em desenvolvimento. Contudo, por mais que os municípios obtiveram maiores ganhos tributários, a maioria continuou na dependência de transferências dos governos estadual (repasso de ICMS) e federal (por meio do Fundo de Participação do Município) (ABRUCIO, 2005).

O Processo de descentralização, iniciado pelo estado brasileiro após a promulgação da Constituição de 1988, representou uma tentativa de democratizar o plano local, em detrimento das antigas estruturas oligárquicas (BORGES; SELA, 2013). Entretanto, Abrucio (2005) argumenta que neste período ocorreram rupturas e a consolidação de novas práticas políticas, o que inclui o surgimento de novos atores, conselheiros de políticas públicas e líderes políticos

que não tinham acesso à competição pelo poder. Todavia, para Nogueira (1996), essa conjuntura não fez do Estado um ambiente de plena participação democrática, principalmente pela falta de um amadurecimento político-ideológico e organizacional que, muitas vezes, só é consolidado após um período de tempo significativo.

Apesar da Constituição de 1988 ter potencializado o processo de descentralização, atribuindo maior autonomia aos municípios, a municipalização de políticas públicas foi se consolidando nos anos 1990, assumindo diversos ritmos, de acordo com a área. Abrucio e Franzese (2012) lembram que a referida Constituição, em seu artigo de número 23, estabelece um modelo baseado fortemente em competências comuns entre os entes. Os estudiosos observam que, em seus doze incisos, o texto constitucional descreve que são “de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (...)” as seguintes áreas de políticas pública: conservação do patrimônio público; saúde e assistência social; acesso à cultura e educação; proteção ao meio ambiente; fomento à produção agropecuária e ao abastecimento alimentar; moradia e saneamento básico; combate às causas da pobreza; e política de educação para segurança no trânsito (ABRUCIO; FRANZESE, 2012 p.7).

Como se pode constatar por meio do texto constitucional de 1988, vários seguimentos de políticas públicas se estabelecem no campo de competência dos três níveis de governo, como é o caso das políticas de moradia, setor sobre qual se assenta este trabalho. Apesar de tais atributos constitucionais, até o momento não houve a regulamentação dessas competências comuns, sendo que esta pendência da consolidação de um projeto cooperativo brasileiro permanece sem leis complementares editadas (BORGES; SELA, 2013).

Nesse contexto, foi como opção pela estratégia de descentralização de políticas públicas adotada pelo governo brasileiro que emergiu o debate em torno das relações intergovernamentais na implementação de políticas públicas (CARVALHO, 2014). Deste modo, segundo Carvalho (2014), a relação intergovernamental no Brasil atingiu um nível de complexidade elevado no processo de implementação de políticas públicas descentralizadas, especialmente no âmbito social, revelando conflitos não somente entre as esferas de governo, mas também entre os *stakeholders* que desempenham um papel ativo na comunidade, observando a intensidade de influência, autoridade e disponibilidade de recursos.

Contribuir para a investigação quanto a natureza dessas relações, por meio da identificação dos interesses em disputa, significa desmistificar os aspectos inerentes da própria Federação brasileira, visto que sua construção não se apoiou no estabelecimento de alianças estáveis entre os governos subnacionais. Deste modo, os sistemas políticos federais são alicerçados nas teorias políticas e sociais federalistas, compondo não somente os bons

resultados da interdependência entre os entes federativos, mas também as divergências que são resultantes deste processo, pois o federalismo implica na caracterização deste contexto conflituoso que se estabelece no âmbito das relações intergovernamentais. (GUIMARÃES, 2003).

Portanto, o que se estabelece no jogo político-institucional nos Estados Federais, no que tange a implementação de políticas descentralizadas, são as negociações estabelecidas nos processos decisórios em todos os níveis de governo, ou seja, nas repartições utilizadas nas negociações dos conflitos característicos à dinâmica dos sistemas federais e do processo de descentralização, exteriorizado no âmbito das relações intergovernamentais, tema da discussão a seguir.

3.3.1 Relações intergovernamentais no contexto da federação brasileira

Pode-se mencionar que as ações do Estado, no Brasil, até meados dos anos 1980, caracterizavam-se da seguinte forma: 1) pela centralização decisória e financeira na esfera federal, o que relegava os estados e os municípios apenas à execução de políticas públicas; 2) pelo crescimento da estrutura estatal, o que levou a constituição de uma série de organismos com atribuições semelhantes e, por último; 3) pela exclusão da sociedade civil do processo de formulação das políticas, da implementação dos programas e do controle das ações governamentais (FARAH, 2001).

Contudo, admite-se que, no período após 1988, um segundo ponto de inflexão se estabelece no federalismo brasileiro. A reforma do Estado nacional iniciada nesse período foi fortemente marcada na conjuntura federalista no desenho do Estado unitário, cuja flexibilidade constituiu uma de suas características principais e o alicerce para a realização das reformas (VIANA *et al.*, 2002).

Essa “flexibilidade” atribuída a uma perspectiva institucional significou o estabelecimento de laços de colaboração intergovernamental, objetivando o atendimento mútuo dos objetivos e metas que consolidaram as mudanças nos âmbitos econômico, político, social e cultural, por meio da ação conjunta na instituição de programas e obtenção de financiamentos (CARVALHO, 2014). Tais arranjos flexíveis foram construídos por meio de medidas legislativas e reguladoras que agem diretamente em todas as esferas do arcabouço constitucional que incorpora a percepção intergovernamental das políticas públicas.

Nas palavras de Dente (1997, *apud* VIANA *et al.*, 2002, p. 496):

[...] a implementação de políticas públicas em um cenário federalista – caracterizado pela flexibilidade institucional – é acompanhada pela emergência de estruturas dedicadas à construção da relação centro/periferia, pela pluralidade de centros de decisão autônomos e interdependentes, pelo esforço de burocracias eficientes e profissionais nos diferentes níveis de governo e, finalmente, pela figura dos *managers* intergovernamentais.

Contudo, segundo Souza (2002), é a partir deste contexto que são organizadas as estruturas e conexões no âmbito das chamadas relações intergovernamentais, cujas abordagens adentram o campo de ação das instâncias de governo em países que adotam o federalismo, definindo como se estabelecem as articulações e mobilizações entre elas no propósito de equacionar os problemas comuns.

Trata-se, no entanto, da análise das relações que se estabelecem por meio das diferentes instâncias de governo, ou seja, as relações que se dão no Brasil, entre a União, os estados e os municípios, cujas articulações emergem da produção e distribuição de determinados serviços à população, à definição de disposições reguladoras e, sobretudo, seu caráter político.

As pesquisas acerca da descentralização das relações intergovernamentais e do federalismo enaltecem os conflitos constatados entre as esferas de governo, (ABRUCIO, 1998; ABRUCIO; FRANZESE 2012; ARRETCHE, 2002), levando em conta a mesma proporção de Estados Unitários e federativos. Contudo, tais conflitos podem representar algumas oportunidades às unidades subnacionais, posto que diversas nações com características políticas, econômicas, sociais e culturais divergentes vêm adotando, cada vez mais, medidas que visam à ampliação da descentralização de seus respectivos governos e instituições, bem como alargam os horizontes de participação da comunidade local nos processos decisórios (SOUZA, 2002, p. 434).

Contudo, de acordo com Abrucio e Franzese (2012), a autonomia dos entes federativos aliada, no caso brasileiro, a um vasto rol de competências compartilhadas por determinação constitucional, possibilita que a União, os estados e os municípios se omitam de modo a impactar diretamente na população que acessa tais serviços públicos, ao passo que a mesma fica sem opção de quem cobrar, se do governo federal, estadual ou municipal. Isso significa que se tem um processo não transparente e de responsabilização difusa, o qual possibilita a troca de responsabilidades entre as esferas de governo sem que nenhuma ação efetiva seja tomada (ABRUCIO; FRANZESE, 2012).

Para minimizar a exacerbação desses conflitos, o federalismo brasileiro coloca-se como “uma instituição moderadora das profundas disparidades regionais” (CARVALHO, 2014), sendo que, em sua configuração atual, os elementos que estrangulam as ações do centro e

redirecionam as funções dos governos subnacionais dizem respeito à provisão de serviços sociais. Nesse sentido, Viana *et al.* (2002) afirmam que, devido às inúmeras disparidades intra e inter-regionais, há uma grande diversidade de respostas daí oriundas.

O processo desordenado em que se deu a descentralização das políticas públicas no Brasil, sobretudo após a constituição de 1988, resultou em um primeiro momento na falta de atuação dos níveis federal e estadual de governo e, por outro lado, em uma potencialização da municipalização de políticas públicas:

A municipalização de políticas públicas se deu de maneira bastante desigual no país, tanto pela diversidade de situações financeiras e capacidade administrativa dos municípios brasileiros, quanto pela vontade política de cada governo municipal de utilizar seus recursos na promoção de políticas públicas, ou continuar solicitando auxílio das esferas estadual e federal para viabilizar ações do governo. (ABRUCIO; FRANZESE, 2012 p. 14)

Esses aspectos apresentados, em consonância com os impasses gerados no decorrer do processo decisório acerca da descentralização, apresentam um caráter simbólico do modo como a implementação da descentralização confirma o papel importante das forças políticas na implementação de políticas públicas, bem como das relações intergovernamentais.

Sob essas perspectivas, é possível destacar, por meio da revisão de literatura ora empreendida, que o contexto da descentralização de políticas públicas e do federalismo brasileiro mostra-se pertinente para a visibilidade dos conflitos inerentes às relações intergovernamentais que se estabelecem na Federação Brasileira, em especial, nas políticas públicas urbanas de habitação, sobre as quais a discussão prossegue.

4 CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO BRASILEIRA

Este capítulo tem como propósito apresentar a discussão sobre a construção da política de habitação no Brasil, problematizar seus limites e suas especificidades, bem como evidenciar nossa atual política, denominada Programa Minha Casa Minha Vida, cuja implementação nos distritos de Iguatemi e Floriano, no município de Maringá-PR, constitui -se como espaço empírico de pesquisa desta dissertação.

Contudo, como se trata de redigir “histórias” de outros pesquisadores que se deprenderam em narrar o tema proposto, optei em descrever este capítulo no impessoal. Dessa forma, antes de compreender se a implementação do PMCMV nos distritos de Floriano e Iguatemi no município de Maringá-PR tem se estabelecido como um processo de segregação residencial, dou visibilidade às políticas de habitação no Brasil.

4.1 POLÍTICAS DE HABITAÇÃO: DA ERA VARGAS AO BNH

O acesso a uma habitação que atenda as condições mínimas de salubridade e segurança concebe-se de forma indiscutível como uma necessidade básica de todo ser humano, independente das variações religiosas, étnicas, financeiras, etária etc. (MARICATO, 2014 apud KLINTOWITZ, 2015). Consequentemente, a questão habitacional requer uma atenção especial dos governos que, em tese, são viabilizadas por meio das políticas públicas. No entanto, como qualquer bem de consumo privado dentro da lógica capitalista, a habitação possibilitada por meio do acesso à cidade se constitui como uma mercadoria (CASTELLS e BORJA, 1996; SANCHEZ, 1998, 1999, 2001; VILHAÇA, 2003, 2011; VAINER, 2013).

Sem embargo, a questão habitacional no Brasil só se tornou um assunto público com a era Vargas (1930-1945) (FUKS, 2000), de modo que, em todo período que antecedeu a década de 1930, a construção de moradias no Brasil ficou exclusivamente sob a responsabilidade da iniciativa privada. Portanto, a década de 1930 foi marcante para a definição do desenho da maioria das cidades brasileiras, uma vez que o processo de industrialização, que emergiu nesta década e que iria se aprofundar nos anos de 1950, veio acompanhado da consolidação das periferias como local de moradia da população de baixa renda, paralelamente com a solidificação e do processo de favelização, caracterizando o retrato presente em grande parte das cidades brasileiras, além de consolidar o marco do crescimento do déficit habitacional no Brasil (ARAÚJO, 2013).

Desta forma, foi na primeira gestão do governo Vargas (1930-1945) que o déficit habitacional, pela primeira vez, foi compreendido como um problema de cunho social, e sua solução foi marcada como uma possível fonte de legitimidade política, tendo em vista a inserção de massa popular urbana no sistema político (SILVA, 2014). Vargas implementou sua política habitacional por meio dos recém criados Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's) que, segundo Silva (2014), resultou em uma ação habitacional corporativista, pois as demandas eram contempladas a partir das categorias de trabalhadores. Assim, somente uma pequena parcela da população conseguiu acessar o benefício, o que ocasionou a exclusão de boa parte da população de baixa renda.

A política habitacional Getulista, consolidada pelos IAP's, deu-se por via da consubstancialização de uma política pública do tipo regulatória, cujas legislações definiam as condições de acesso ao crédito e das transações no mercado fundiário. Os fundos dos IAP's representavam, naquele período, uma das relevantes condições de financiamento da cadeia produtiva nacional, de modo que o governo federal era o responsável pela normatização e distribuição dos recursos (KLINTOWITZ, 2015).

No entanto, para Klintowitaz (2015), até o ano de 1946, o Estado brasileiro não participou diretamente da produção habitacional, limitando sua atuação somente à regulamentação das relações entre fornecedores de crédito e agentes privados. No entanto, criou-se naquele ano a Fundação Casa Popular (FCP), que se estabeleceu como marco na adoção de atividades estatais do tipo produtivo na área habitacional brasileira. Este órgão federal foi idealizado como uma instituição que centralizaria as diretrizes da política urbana, com o propósito de equacionar a problemática habitacional do país (BONDUKI, 2004).

Embora a FCP representasse um avanço institucional para a problemática habitacional, as análises realizadas evidenciaram o caráter clientelista que se constituiu na distribuição das unidades produzidas, o que proporcionou um importante subterfúgio político para os gestores estatais (AZEVEDO; ANDRADE, 1981; MELO, 1987). Apesar da consolidação clientelista, a FCP emerge como marco histórico de uma ação estatal de provisão habitacional. Sua reduzida expressão se deu pelo fato de ter sido fortemente combatida por diversos setores, com destaque para os integrantes da indústria da construção, que eram avidamente contrários às propostas da FCP (KLINTOWITZ, 2015).

No ano de 1964, o governo militar instaurado no Brasil criou o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) (Lei 4380/64), originários de uma ampla reestruturação da política habitacional. Com essa política, o governo pretendia

responder e controlar as pressões populares por moradia, pois o déficit habitacional naquele período já era grande e crescia com o processo de urbanização (LOUREIRO *et al.*, 2013).

Segundo Silva (2013), a instituição do BNH, por meio da Lei nº4.380/1964, potencializou de tal modo a atuação do Estado no mercado habitacional, que é possível afirmar que o Brasil desenvolveu um modelo particular de política habitacional. Entre 1964 e 1986, o SFN foi responsável pelo financiamento de 4,3 milhões de unidades habitacionais, o que representou um avanço em termos de produção habitacional, sobretudo, para a classe média e alta, ficando a população mais vulnerável financeiramente desamparada desta política (SILVA, *apud*, DIAS, 2012).

Isto posto, de acordo com Loureiro *et al.* (2013), esse programa fracassou em seus objetivos de promover moradia para a população de baixa renda. Consequentemente, isso se deve pelo fato de a política ter sido construída com o propósito de ativar o mercado interno por meio da construção civil, atrelada à lógica empresarial, voltada para o financiamento aos seguimentos de média e alta renda. Assim, em 1975, o BNH só destinava 3% dos seus recursos para famílias com rendimentos abaixo de cinco salários, enquanto os mutuários com rendimentos superiores a vinte salários foram os grandes beneficiários (LOUREIRO *et al.*, 2013).

Com o processo de redemocratização do Estado brasileiro, iniciado com o final da ditadura civil-militar na década de 1980, os movimentos sociais e os demais atores oposicionistas ao regime iniciam um movimento de modificação da institucionalidade vigente. No campo das reivindicações urbanas, é recolocado em pauta o movimento de direito à cidade que, nos dizeres de Lefebvre (1991), “é o resultado do direito à vida humana, condição de um humanismo e de uma democracia renovada”. Trazendo esse conceito para a atualidade, para Harvey (2014), o direito à cidade não é o direito do que já existe na cidade, mas o direito de todos de transformarem a cidade em algo radicalmente diferente, por meio de um poder coletivo sobre os processos de urbanização.

Embora o Estado brasileiro reconheça o direito à moradia desde a década 1940, é somente a partir da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, que o direito à moradia passou ser reconhecido e garantido constitucionalmente (GONÇALVES, 2009 p. 51). Contudo, o fato do direito à moradia ter sido reconhecido recentemente, por meio da redação constitucional, como um direito social, possibilitou a construção de uma característica que se reflete no desenvolvimento da política habitacional no decorrer de sua trajetória.

De acordo com Lima (2014), no ano de 2003 foi realizada a 1ª Conferência Nacional das Cidades, que teve como lema “Cidade para Todos” e como tema “Construindo uma política

democrática e integrada para as cidades”. Nela, se discutiu os princípios e objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e Política de Habitação. Com base nas deliberações da conferência, foi estruturada a Política Nacional de Habitação (PNH), tendo como principais componentes a integração urbana de assentamentos precários, a provisão de habitação e a integração da política de habitação a política de desenvolvimento urbano (LIMA, 2014 p. 1437)

Nesse contexto, a universalização do acesso à moradia digna para todos cidadãos brasileiros se estabelece como o principal objetivo da Política Nacional de Habitação, que se traduz em uma tarefa extremamente complexa, seja pela ordem da grandeza do déficit por novas moradias e por urbanização, seja pelas significativas diferenças e desigualdades regionais existentes, pela escassez de recursos financeiros e institucionais ou, ainda, pelas conflituosas relações intergovernamentais que se estabelecem neste meio.

Cabe ressaltar que, no âmbito da política urbana atual, o município exerce um papel cada vez mais central na execução de políticas, especialmente pela proximidade de sua gestão com o território e a população. Deste modo, além da Constituição de 1988, outras leis federais foram ampliando também a autonomia dos municípios para implementação de políticas de desenvolvimento urbano e para legislar sobre a definição de usos permitidos e índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, possibilitando a promoção de empreendimentos habitacionais de interesse social (LIMA, 2014).

Com relação à política de habitação, a própria redação constitucional definiu que a promoção de programas de construção de moradias e as políticas de melhoria das condições habitacionais cabe aos três entes federativos. No entanto, de acordo com Lima (2014), diferentemente de outras áreas de interesse social, para a habitação não foram definidas linhas gerais de ações ou formas de relação entre as três esferas de governo, o que, na prática, potencializa o surgimento de conflitos entre os entes federativos, prejudicando quem de fato necessita acessar esse tipo de política pública.

No entanto, se por um lado a intervenção do Estado brasileiro nunca foi capaz de garantir o direito social à moradia e tampouco o direito à cidade, conforme retratado por Lefebvre (1991) e Harvey (2014), faz-se necessário explicitar que a trajetória da política habitacional no país é marcada por uma série de mudanças político-institucionais e perpassa diferentes contextos da federação brasileira e das relações intergovernamentais, nos quais a posição política dos atores envolvidos varia dependendo do momento histórico. Sendo assim, tais mudanças no cenário político e institucional inseriram na agenda pública do país o problema do déficit habitacional, culminando na formulação e, posteriormente, na implementação do que viria a ser o maior programa habitacional de nossa história, intitulado

de Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), cuja origem e especificidades seguem na discussão.

4.2 ARRANJOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS QUE POSSIBILITARAM O SURGIMENTO DO PMCMV: O PAC

De modo contrário às diversas expectativas que visavam uma ruptura radical com os pilares que sustentam a economia neoliberal, no primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), continuou-se com a manutenção da política econômica herdada do seu antecessor, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1999-2002), cujos alicerces se constituíram em estabelecer metas de inflação, câmbio flutuante e elevado superávit primário. (MAGALHÃES, 2010; COUTO e COUTO 2010; CHAGAS, 2014).

Entre 2003 e 2006, a mudança prometida, em especial no campo econômico, de fato não ocorreu (COUTO e COUTO, 2010). Entretanto, houve mudanças significativas a respeito do surgimento de novos arranjos político-institucionais e a ampliação de políticas sociais como o bolsa-família e políticas de habitação de grande proporção como o PMCMV, uma vez que, durante a gestão do presidente FHC não houve nenhum programa federal no âmbito da habitação, a não ser restritas linhas de crédito disponibilizada pela CEF.

No ano 2003, início do mandato do governo Lula, foi criado o Ministério das Cidades, com o objetivo de conduzir diferentes políticas que tratavam de desenvolvimento urbano, centralizando a gestão em um único ministério (BRASIL, 2010).

Uma das primeiras medidas do governo Lula nessa área foi a criação do Ministério das Cidades, entregue a Olívio Dutra[...]. Assessorado por uma equipe de técnicos comprometidos com a proposta de reforma urbana, o novo ministro procurou pôr em prática a integração da política habitacional com outras mais amplas e necessárias ao desenvolvimento urbano, tais como políticas de saneamento, transportes e planejamento territorial (LOUREIRO *et al* 2013).

Com o ministério em funcionamento, foi instituído um novo marco político-institucional para o setor habitacional no país. Além da criação do Ministério das Cidades, o governo Lula trouxe outras inovações institucionais, como o Conselho Nacional das Cidades, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e se estabeleceram as bases para a formulação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) (LOUREIRO *et al.*, 2013). A área de habitação de interesse social e o setor habitacional de mercado passaram a se articular como

eixos importantes da política de desenvolvimento urbano no país, por meio da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) (BRASIL, 2010). Deste modo, o Ministério das Cidades passou a orientar as atividades de investimentos em habitação em todo território nacional.

Segundo Couto e Couto (2010), logo após a confirmação de sua reeleição, o presidente Lula declarou que seu segundo mandato seria baseado no tripé ‘desenvolvimento, distribuição de renda e educação’, e passou a manter um discurso que o país precisava crescer, reacendendo as esperanças de muitos brasileiros. Assim, o então presidente reempossado solicitou à sua equipe econômica, liderada por Guido Mantega, um plano para o crescimento mais acelerado do país, cujo anúncio foi realizado em janeiro de 2007, que passou a receber o nome de Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). (COUTO e COUTO, 2010).

O anúncio do PAC ocorreu em 22 de janeiro de 2007, com a presença do presidente Lula e de seus principais ministros. O PAC era definido como um programa desenvolvimento para os próximos quatro anos (2007-2010) cujos os objetivos eram: a) acelerar a crescimento da economia; b) aumentar o emprego e a renda, e diminuir as desigualdades; c) manter os fundamentos macroeconômicos do país, tais como inflação sob controle, consistência fiscal e solidez nas contas externas (COUTO e COUTO, 2010, P.17).

Com a gestão via Ministério das Cidades, o governo Federal, por meio do novo plano econômico, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), destinou aos programas habitacionais o expressivo montante de R\$ 17 bilhões para o período 2007/2010, sobretudo, para requalificação de áreas que resultassem em acesso às moradias dignas, nas localidades urbanas e rurais, para a população de baixa renda (BRASIL, 2010). Chagas e Carvalho (2015) relatam que, em tempos atuais, esses projetos de requalificação de regiões centrais das cidades (ou renovação do uso de espaços em nome de projetos urbanísticos) tornaram-se muito comuns, ao passo que, para Harvey (2013a; 2013b), tais projetos entram no âmbito da “reurbanização do mundo”, que passou a construir um dos meios privilegiados para a reprodução do capital na sociedade capitalista.

O município de Maringá-PR também recebeu recursos captados por meio do PAC para aplicação em habitação popular. De acordo com Stahlhoefer e Rodrigues (2010), a prefeitura obteve junto ao governo federal um montante de R\$ 25 milhões para a construção de 664 casas populares nas ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), cujo investimento foi direcionado dentro do projeto apresentado pela prefeitura para pleitear o montante, denominado de Projeto de Requalificação Urbana e Social - PAC-ZEIS Santa Felicidade.

O Santa Felicidade é um conjunto habitacional localizado na zona sul de Maringá. Sua origem se deu com o surgimento de algumas favelas no espaço urbano de Maringá, principalmente, nas proximidades da região central no final dos anos de 1970. A prefeitura, amparada por meio da Lei municipal nº 11/75 de 11/12/75, implementou o Programa Social de Desfavelamento Municipal, cujo objetivo era proporcionar às famílias maringaenses cujos rendimentos eram inferiores dos estabelecidos pelo programa habitacional do BNH, a oportunidade de angariar uma casa própria (CANIATO, 1986).

Passadas algumas décadas após a implementação do Programa Social de Desfavelamento Municipal, o qual viabilizou a construção do conjunto Santa Felicidade, Shimada (2015) relata que os moradores desse bairro, durante muitos anos e com muita persistência, conseguiram construir suas vidas na localidade, ergueram suas casas segundo o seu modo de vida, construíram suas relações de vizinhança e amizades. No entanto, iniciou-se um surto de loteamento e condomínio ao redor do bairro, em uma área que antes era desvalorizada e segregada. Com isso, passou a surgir novos contornos e valorização no mercado imobiliário, o que resultou na instalação de mansões, vários condomínios de luxo, instituição de ensino e empresas na região (STAHLHOEFER; RODRIGUES, 2010).

Face a valorização da região no entorno do Santa Felicidade, a prefeitura de Maringá, via recursos do PAC, apresentou um projeto que previa a remoção de 1/3 da população do referido bairro. Isso significou que uma parcela da população que foi removida não iria usufruir dos benefícios dos investimentos do PAC, pois se instalariam em regiões distantes das melhores infraestruturas urbanas e serviços públicos (GALVÃO *et al.*, 2009). Assim se implementaram os recursos do PAC para a área de habitação de interesse social na cidade de Maringá.

4.3 CONJUNTURA E ESPECIFICIDADES DO PMCMV EM SUAS FASES 1 E 2

Embora o PAC tenha investido uma quantidade de recursos significativos com projetos de requalificação urbanísticas no país, R\$ 17 bilhões entre 2007-2010 (BRASIL, 2010), e o ano de 2007 ter se encerrado muito bem para a economia brasileira, com o Produto Interno Bruto (PIB) tendo apresentado um bom desempenho, a inflação dentro da meta, o balanço de pagamentos equilibrado, e o desemprego em baixa (COUTO E COUTO, 2010), tal conjuntura não foi suficiente para erradicar as ameaças para o país oriundas da eminente crise econômica internacional. A falência de relevantes instituições financeiras internacionais, principalmente a

partir de 2008, acarretou uma expressiva redução do crédito, sobretudo, o de longo prazo, afetando os investimentos das empresas privadas do setor da construção civil (BRASIL, 2010).

[...] o novo começa com várias ameaças, externas e internas, que poderiam comprometer os resultados futuros. Na área externa, a crise imobiliária dos Estados Unidos, iniciada em agosto de 2007, ainda não tinha terminado. O impacto negativo que teve no crescimento da economia norte-americana tenderia a afetar as exportações brasileiras, pois o país era o maior consumidor de produtos fabricados no Brasil. A crise externa iria também, possivelmente, reduzir o volume de investimentos externos diretos e em carteira. Tais reduções, caso acontecessem, poderia levar o país a uma crise do balanço de pagamentos, afetando seu nível de crescimento e nível de emprego (COUTO e COUTO, 2010, p.53)

Frente a este cenário, o Governo Federal, via Ministério das Cidades, lança um conjunto de ações que se concentraram em financiar o setor da construção civil. Essas medidas foram justificadas pelo papel que o setor desempenha no ciclo da economia brasileira. Dentre as medidas tomadas, a principal se estabeleceu com a formulação de uma política habitacional intitulada de Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em março de 2009.

O PMCMV se fundamentou na ideia de que a ampliação do acesso ao financiamento de moradias e de infraestrutura proporcionaria mais emprego e renda para a população (BRASIL,2010). Deste modo, evidencia-se que a entrada desta política pública na agenda governamental brasileira se estabeleceu em meio ao cenário de recessão internacional, sobretudo, iniciada pela crise imobiliária do *subprime* nos Estados Unidos. Com o referido programa, constituiu-se uma nova tentativa de reduzir o déficit habitacional no Brasil, uma vez que os investimentos de requalificação urbana, protagonizados pelo PAC, não deram conta de atender todas as especificidades do problema do déficit habitacional.

O Programa foi idealizado pelo governo federal, gerido pelo Ministério das Cidades, operacionalizado pela Caixa Econômica Federal e implementado pelo poder público municipal. Por meio da Medida Provisória nº 459/2009, de 25 de março de 2009, viabilizou-se a utilização de recursos advindos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS), Fundo Garantidor de Habitação Popular (FGHab) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), obtendo aportes desses fundos nos seguintes montantes:

FUNDO	APORTES FINANCEIROS
FAR	R\$ 15.500.000,00 (Até quinze bilhões e meio de reais)
FDS	R\$ 5.000.000,00 (Quinhentos milhões de reais)
FGTS -FGHab	R\$ 2.000.000,00 (Dois milhões de reais)
BNDES	R\$ 5.000.000,00 (Cinco milhões de reais)

Quadro 4 - Relação de Fontes de Recursos e aportes financeiros do PMCMV - 1º fase

Fonte: Medida provisória 459/2009. Adaptado pelo autor

O total do aporte financeiro disponibilizado para a implementação da 1º fase do programa totalizou R\$ 23 bilhões de reais. Segundo Araújo, (2013), o valor disponibilizado ainda seria somado aos recursos da união, alcançando uma disponibilidade na ordem de R\$ 34 bilhões de reais para a construção de 1 milhão de moradias, distribuídas em 3 faixas de renda, conforme Quadros 5 e 6.

Fase	Faixa	Renda Mensal Familiar
Fase 1	Faixa 1	Até 1.395,00 reais
	Faixa 2	De 1.395,01 a 2.790,00 reais
	Faixa 3	De 2.795,01 a 4.650,00 reais

Quadro 5 – Faixas de renda do PMCMV fase 1

Fonte: Amore (2015). Adaptado pelo autor

Fase	Faixa	Modalidade	Unidades Hab	%	Investimento	
Fase 1	Faixa 1	FAR	não especificada			
		FDS (Entidades)	30.000	3%		
		Rural (PNHR)	s/ esp.			
	Faixa 1 Total			400.000	40%	
	Faixa 2	FGTS		400.000	40%	
	Faixa 3	FGTS		200.000	20%	
Fase 1 – Totais			1.000.000	100%	28 Bilhões de reais	

Quadro 6 - Metas quantitativas por fases, faixa de renda e modalidades

Fonte: Amore, (2015), Adaptado pelo autor

Após dois anos de funcionamento (abril de 2009 a junho 2011), a primeira fase do programa encerrou-se cumprindo sua meta quantitativa de 1 milhão de unidades contratadas (AMORE, 2015).

Para as famílias com renda mensal de até R\$ 1.350,00 (ou R\$ 20 mil anual, no caso de área rural), o governo incentivou a produção de unidades habitacionais por meio de um regime especial de tributação e a aquisição dessas unidades, por concessões de subsídios aos beneficiários, (BRASIL, 2010). Portanto, para a faixa 1 de renda foram mobilizados recursos que não exigem retorno, sobre os quais não se aplicam juros, admitindo subsídio quase integral para as famílias com baixa renda. (AMORE, 2015). As operações financeiras para essa faixa são garantidas pelo Fundo Garantidor, que é lastreado pela União. Portanto, esse sistema permite a eliminação dos seguros, diminuindo conseqüentemente o custo do financiamento (BRASIL, 2010; AMORE, 2015).

De acordo com Amore (2015), a faixa 1 também é atendida por intermédio do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). No entanto, essa modalidade de financiamento é para as operações contratadas com entidades, associações e cooperativas que tenham se habilitado junto ao Ministério das Cidades e que se comprometam em realizar a gestão dos empreendimentos.

As apresentações oficiais que acompanharam o lançamento do programa se apoiavam nos dados quantitativos do déficit habitacional, àquela altura, calculado em 7,2 milhões de moradas, 90% delas concentradas nas faixas de renda inferiores a três salários mínimos (AMORE, 2015). No entanto, conforme apresentado no Quadro 3, a primeira fase do programa se encerrou destinando apenas 40% das unidades construídas para esta faixa, mesmo com as apresentações iniciais apontando que o déficit habitacional maior estava concentrado na faixa 1 de renda.

A fase 2 do programa (junho de 2011 a dezembro de 2014) inicia-se com algumas mudanças significativas, especialmente, pela indicação em priorizar as faixas inferiores de renda, que passaram a responder por 60% das contratações. O objetivo foi a contratação e financiamento de 2 milhões de unidades, incluindo revisão dos limites de cada faixa de renda, com aumento dos custos máximos que incluíram a exigência de acessibilidade universal, aumentando as dimensões dos ambientes e de padrões mínimos de acabamento (AMORE, 2015).

Com relação aos recursos destinados, Araújo (2013) relata que foi o maior subsídio da história, dotados da ordem de 125 bilhões de reais. Contudo, de acordo com Amore (2015), o PMCMV não é indexado pelo salário mínimo, o que poderia ter provocado a exclusão dos mais pobres diante da política de aumento sistemático dos seus valores que tem sido praticado desde 2003. No entanto, as faixas de renda foram definidas em reais, sem correção desde o início da segunda fase do programa, conforme descrito no Quadro 7 e as metas quantitativas detalhadas no Quadro 8.

Fase	Faixa	Renda Mensal Familiar
Fase 2	Faixa 1	Até 1.600,00 reais
	Faixa 2	De 1.600,01 a 3.100,00 reais
	Faixa 3	De 3.100,01 a 5.000,00 reais

Quadro 7 – Faixas de renda do PMCMV fase

Fonte: Amore, (2015). Adaptado pelo autor

Fase	Faixa	Modalidade	Unidades Hab	%	Investimento
Fase 2	Faixa 1	FAR	860.000	43%	
		FDS (Entidades)	60.000	3%	
		Rural (PNHR)	60.000	3%	
		Oferta Pública	220.000	11%	
	Faixa 1 Total		1.200.000	60%	
	Faixa 2	FGTS	600.000	30%	
	Faixa 3	FGTS	200.000	10%	
Fase 2 – Totais			2.000.000	100%	28 Bilhões de reais

Quadro 8 - Metas quantitativas por fases, faixa de renda e modalidade

Fonte: Amore, (2015), Adaptado pelo autor

Muito embora o PMCMV tenha atingido seu patamar quantitativo em relação à entrega dos imóveis, desde o seu lançamento, o risco de segregação social espacial foi levantado, anteveendo-se os problemas associados à sua localização distante dos locais dotados de infraestrutura (PEQUENO e VIEIRA, 2015). Partindo dessa perspectiva e considerando o acesso às infraestruturas e a serviços urbanos, percebe-se que o direito à cidade nem sempre é garantido. Segundo Pequeno e Vieira (2015), 84% de todos os empreendimentos da faixa 1 construídos e entregues na Região Metropolitana de Recife estão localizados em áreas sem infraestrutura de saneamento, pavimentação, arborização, dentre outras peculiaridades.

Deste modo, as políticas públicas habitacionais no Brasil, desde a Era Vargas até o PMCMV, mostraram-se excludentes, desarticuladas, periféricas, sem qualidade e em quantidade insuficiente para atender a demanda da população segregada. No entanto, antes de iniciar a discussão sobre a implementação do PMCMV, nos distritos de Iguatemi e Floriano, no município de Maringá-PR, é preciso entender os aspectos inerentes da segregação urbana e residencial neste município.

5 SEGREGAÇÃO URBANA/RESIDENCIAL: UMALENTE PARA A LEITURA DA EXPERIÊNCIA DA IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ

Neste capítulo redijo as histórias acerca das concepções sobre segregação urbana em seu desdobramento para a conotação residencial e a estrutura socioespacial do município de Maringá. Redigir essa história envolveu realizar, em diferentes momentos, a (re)leitura das mais diversas narrativas auferida, bem como a imersão preliminar com o campo, a partir das primeiras entrevistas, realizadas ainda no ano de 2015, com os moradores beneficiados do PMCMV no distrito de Floriano, pelas quais já pude identificar aspectos inerentes à segregação residencial e, em contrapartida, o sentimento especial da posse da casa própria.

Nesse sentido, quando retomo a abordagem de uma experiência já retratada por outros pesquisadores, como a questão da segregação urbana/residencial e o contexto da estrutura socioespacial do município de Maringá, o propósito é proporcionar uma leitura para auxiliar a compreensão do processo de implementação do PMCMV nos distritos de Iguatemi e Floriano.

Como este capítulo se constitui de narrativas construídas a partir de diálogos entre leituras, registros e a minha imersão no campo, optei por dar evidência à construção coletiva entre o campo-tema e as minhas concepções ontológicas.

5.1 ASPECTOS SOBRE A SEGREGAÇÃO URBANA E RESIDENCIAL

A desigualdade econômica, atrelada às injustiças inerentes à sociedade brasileira, caracteriza-se como um aspecto pertinente para que o Estado, o governo e a sociedade civil, por meio das políticas públicas, possam dar a devida importância para a análise do espaço urbano de nossas cidades, visto que a segregação urbana ou, mais especificamente, a segregação residencial, possui caracteres condizentes com a nossa desigualdade socioeconômica, construindo espaços cada vez mais segregados.

O tema segregação, em particular a segregação urbana, tem sido interpelado no campo dos novos conflitos com os quais as cidades passaram a lidar, sobretudo, a partir da institucionalização da globalização. Para Galvão (2010) e Rodrigues (2004), a reestruturação do mercado de trabalho, criada pelo processo de globalização econômica, tem produzido desigualdade, pobreza e segregação urbana, sendo uma de suas mazelas a segregação residencial.

Outro aspecto que indica o processo de globalização como um dos grandes responsáveis pelos atuais delineamentos de segregação no espaço refere-se à privatização dos serviços públicos, com o progressivo afastamento, por parte do Estado, das atividades de prestação de serviços (RODRIGUES, 2004), sobretudo, o mais central para a discussão deste trabalho, reside no âmbito do financiamento de habitações. Na prática, produz os mecanismos que asseguram os melhores serviços e infraestrutura para aqueles que têm uma maior disponibilidade de recursos financeiros, ficando com as classes de maior vulnerabilidade econômica os piores serviços, tanto aqueles disponibilizados pela iniciativa pública, quanto pela privada.

Na visão sistematizada por Caldeira (2000), a segregação pode ser tanto social quanto espacial, à medida que as regras que organizam o espaço urbano se materializam basicamente em padrões de diferenciação social e de separação, os quais variam do ponto de vista histórico e cultural. Castells (2000, p. 50) entende a segregação urbana como “a tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre elas, sendo esta disparidade compreendida não só em termos de diferença, como também de hierarquia”.

Sob esta perspectiva, Rolnik (1988, p.48) evidência que “[...] do ponto de vista político, a segregação é um produto e produtora do conflito social. Separa-se porque a mistura é conflituosa e quanto mais separada é a cidade, mais visível é a diferença [...].” Na visão de Galvão (2010), a segregação se manifesta no espaço urbano por meio da diferenciação espacial, ao passo que boa parte da população não consegue acessar serviços, equipamentos e uma habitação que possibilitam uma boa qualidade de vida.

Para a faixa da população com menor poder aquisitivo, sobram áreas específicas do espaço urbano com deficiências nos atendimentos públicos, longe de escolas, creches, comércio, serviços e com dificuldade de acesso por transporte coletivo para os diversos pontos da cidade (GALVÃO, 2010, p. 200).

Nesse sentido, Ribeiro (2005, p.50) destaca que:

[...] o isolamento dos pobres se realiza também pela diminuição do compartilhamento dos serviços, dos equipamentos urbanos e dos espaços públicos de empregos, pelas mudanças do mercado de trabalho, tanto pela crescente auto-separação dos seguimentos médios vencedores nessa mudança, quanto pela segregação compulsória dos pobres.

Para Villaça (2001; 2003), a segregação espacial urbana atua por meio da acessibilidade, de modo que uma parcela da população dispõe de equipamentos e serviços urbanos mais acessíveis enquanto outros possuem dificuldades de acesso, entendendo-se, assim, a acessibilidade em termos de tempo e custo de deslocamento no espaço.

Ainda, na compreensão de Villaça (2001), o mais conhecido padrão de segregação da metrópole brasileira é o do centro *versus* periferia, uma vez que o primeiro é dotado da maioria dos serviços públicos e privados e é ocupado pelas classes que dispõem de um maior rendimento. A segunda, que é ocupada predominantemente pelos mais pobres, é desprovida dos serviços existentes na primeira e tem como principal depreciativo a distância do centro (VILLAÇA, 2001). Para o autor, a segregação trata-se ainda de uma prerrogativa dialética:

[...] cabe registrar nessas considerações é o caráter de luta da segregação. Trata-se, entretanto, de uma luta de classes. Se há luta, há evidentemente, vitoriosos e derrotados. [...] a segregação é um processo dialético, em que a segregação de uns provoca, ao mesmo tempo e pelo mesmo processo, a segregação de outros. Segue a mesma dialética do escravo e do senhor. (VILLAÇA, 2001, p. 147-148).

No entanto, Corrêa (2004) retrata que, quando se aborda a temática da segregação urbana, automaticamente estamos nos referindo às residências e não às indústrias, comércio e serviços, pois, para o referido autor, o primeiro processo de segregação urbana é o da segregação residencial, que é caracterizado como sendo uma aglutinação de pessoas dentro de um determinado território.

Para o referido autor, a segregação residencial na cidade capitalista emerge da localização diferenciada no espaço urbano entre as classes sociais. O autor, então, se propõe a explicar como se estabelece o reatamento no espaço entre as classes:

Verifica-se basicamente devido ao diferencial da capacidade que cada grupo social tem de pagar pela residência que ocupa, a qual apresentada características diferentes no que se refere ao tipo e à localização. Em outras palavras, as áreas sociais resultam das diversas soluções que as classes e suas frações encontraram para solver os problemas de como e onde morar (CORRÊA, 2004, p. 62).

Grande parte da literatura brasileira que versa sobre as questões urbanas segregacionistas toma a segregação residencial como um fato incontestável. De um lado, há a marcante disparidade de rendimentos que caracteriza a sociedade brasileira atrelada às condições sociais entre os bairros e os distritos das cidades, o que dá sustentação a tal proposição (VILLAÇA, 2001). Do outro lado, está o tamanho da população que reside em regiões de grande vulnerabilidade social, o que também serve de sustentação ao argumento de que a segregação seria um fenômeno real e cada vez mais abrangente (TORRES, 2004).

Mas afinal, o que vem a ser segregação residencial? Para Torres (2004), de forma genérica, trata-se de um grau de aglomeração de um determinado grupo social/étnico em uma

determinada área. De acordo com Souza (2010), a segregação residencial é o resultado de vários fatores, os quais, em si, são altamente problemáticos, como a pobreza, o racismo e o papel do Estado no favorecimento em termos de infra-estrutura para uma parcela da população que detêm uma maior disponibilidade de recursos.

De forma complementar a esse entendimento, Sabatini e Sierralta (2004) asseveram que a segregação residencial consiste em uma relação espacial e da separação ou da proximidade territorial entre pessoas ou famílias que pertencem ao mesmo grupo social, apresentando três principais dimensões:

A segregação social do espaço urbano, ou segregação residencial, apresenta, a nosso ver, três dimensões principais: a) a tendência de certos grupos sociais em concentrar-se em algumas áreas da cidade; b) a conformação das áreas com alto grau de homogeneidade social; e c) a percepção subjetiva que se forma sobre o que é segregação “objetiva” (as duas primeiras dimensões), tanto para os que pertencem a bairros ou grupos segregados, como para os que estão fora deles (SABATINI; SIERRALTA, 2004, P. 171).

Por outro lado, Ribeiro (2003, p. 40) retrata que o termo segregação residencial denota a ideia de separação e de exclusão de determinados grupos sociais, sendo uma categoria de análise que contém duas dimensões: “ (i) conceitual, relacionada com os princípios teóricos adotados para explicar a organização socioterritorial; (ii) prática, relacionada com as concepções normativas da sociedade fundadas no princípio de igualdade”.

Segundo Souza (2010), a segregação residencial se constitui essencialmente como uma produção da cidade, de modo que, ao se passar em povoados ou mesmo em aldeias rurais, estes não possuem uma complexidade que dê origem a bairros inteiros ou grandes espaços segregados. Portanto, para o autor, a segregação residencial é um fenômeno urbano, o qual se estabelece mais frequentemente nas grandes cidades.

Dessa forma, nota-se que o processo segregacionista se materializa no espaço urbano por meio da diferenciação espacial, pois nem todos conseguem acessar serviços e equipamentos que possibilitam uma condição favorável no que diz respeito a qualidade de vida dentro dos parâmetros da economia capitalista, sendo que muitos ainda não conseguem acessar nem mesmo uma habitação.

É importante destacar que, neste contexto, a sobrevivência do ser humano na cidade depende de seu acesso à moradia. Com efeito, a habitação é um dos principais direitos do cidadão, contemplados na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 (GALVÃO, 2010). Deste modo, a disposição das unidades residenciais no espaço urbano gera segregação,

pois o modo como as moradias estão “organizadas” se constitui em espaços de diferenciação social.

A distribuição dos locais residenciais segue as leis gerais da distribuição dos produtos e, por conseguinte, opera os reagrupamentos em função da capacidade social dos indivíduos, isto é, no sistema capitalista, em função de suas rendas, de seus *status* profissionais, de nível de instrução, de filiação étnica, da fase do ciclo de vida, etc. (CASTELLS, 2000, p. 249).

A segregação residencial também é entendida como a materialização do espaço ocupado pelas diversas classificações de rendimentos da população, orientada sobremaneira pelo mercado imobiliário e fundiário.

Na medida em que estas forças atuam intensamente e durante um longo período de tempo, geram uma marcante fragmentação da estrutura social, ao mesmo tempo em que se verifica crescente concentração de atividades e população na cidade. Da localização diferenciada no espaço urbano destas classes sociais fragmentadas, emerge a segregação residencial da cidade capitalista (CORRÊA, 2004, p. 54).

De acordo com Corrêa (2004), para que se possa compreender a questão da moradia, faz-se necessário entender a problemática da produção da habitação. Para o referido autor, a habitação “é uma mercadoria especial, possuindo valor de uso e valor de troca”, o que a torna uma mercadoria sujeita ao mecanismo de mercado”. Esse aspecto “especial” se concebe na medida em que depende de outra mercadoria especial, ou seja, a terra urbana, “cuja produção é lenta, artesanal e cara, excluindo uma parcela ponderável, senão a maior parte, da população de seu acesso, atendendo apenas a uma pequena demanda solvável” (CORRÊA, 2004, p. 63).

No entanto, na compreensão de Corrêa (2004, p.66), “a segregação residencial não se restringe apenas a um privilégio para a classe dominante, mas também um meio de controle e de reprodução social para o futuro”. Desta forma, enquanto os espaços destinados ao trabalho apresentam características de produção, os bairros residenciais constituem-se em locais de “reprodução” em consonância a uma leitura marxiana do “exército de reserva” quando remete a população trabalhadora excedente que, para Marx, é um produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza no sistema capitalista (GALVÃO, 2010).

A temática da segregação residencial assume importância também em razão de outras pesquisas que versam sobre a pobreza urbana. Segundo Medeiros (2003), tais pesquisas têm indicado a crescente correlação entre os fenômenos de destituição social e a concentração dos grupos em situação de vulnerabilidade em territórios crescentemente homogêneos, na instância em que se estabelece uma dinâmica de causação circular da pobreza.

No entanto, cabe destacar que a segregação residencial não se constitui um fenômeno que atinge somente a população de menor disponibilidade de rendimento, pois existe também a segregação por opção, ou seja, quando uma parcela da população, com disponibilidade de recursos, opta por residir em regiões distantes das áreas centrais, mas nos chamados condomínios fechados. Deste modo, Villaça (2001) compreende que a forma mais destacada de pesquisas que versam sobre a segregação moderna se estabelece sob a forma de condomínios fechados.

Estes estudos - como a maioria daqueles sobre segregação - não colocam a segregação num contexto histórico nem a articulam com o restante da estrutura urbana, como também não mostram explicitamente (às vezes deixando apenas subentendidas) as articulações entre a segregação e as esferas econômicas, políticas e ideológicas da sociedade. Enfim, não explicam esse tipo particular de segregação, limitando-se a articulá-lo ao advento da segurança, da violência urbana, dos interesses imobiliários, da cultura e dos novos valores por esses criados e/ou divulgados. (VILLAÇA, 2001, p. 39)

Em Maringá, este processo de separação da população em estratos sociais, característico do processo de segregação residencial, foi construído com a atuação do mercado imobiliário em consonância com o poder público que, desde a fundação da cidade, procurou segmentar os espaços comercializados em decorrência das condições socioeconômicas dos compradores (RODRIGUES, 2004).

Deste modo, após ter discorrido sobre as concepções relativas a segregação urbana e, sobretudo, residencial, a próxima etapa deste trabalho consiste na apresentação da narrativa que compreende a formação do espaço urbano no município de Maringá, onde as concepções segregacionistas se constituíram desde a gênese da cidade, permanecendo a mesma lógica até os dias atuais (SILVA, 2015; GALVÃO, 2010).

5.2 A CIDADE DE MARINGÁ: A CONSTRUÇÃO DE UM ESPAÇO URBANO SEGREGADO

Ainda na fase de coleta de dados primários para a construção desta pesquisa, ao entrevistar a professora Maria de Fátima, docente da UEM vinculada ao departamento de Arquitetura e Urbanismo e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles, o qual trabalha com a temática de habitação, a mesma, já no início de nossa conversa, me alertou sobre a necessidade de se compreender a consolidação do território que deu origem ao município de Maringá.

“[...] não tem como você tratar desta temática em sua dissertação sem falar que cidade é essa, que Maringá é essa, falar um pouco da história sabe, porque a cidade é uma cidade que foi ocupada por uma companhia, uma loteadora[...] então é uma cidade construída para o mercado desde sempre, para dar lucro, na década de 1970 as favelas que existiam foram dizimadas e a pobreza nunca mais se instalou de fato em grandes aglomerados, porque se trocou o lote mínimo de 300m² e depois de 400m², pela lei federal você pode ter lotes de 125m², aqui não passa nem perto! Quem compra um lote de 400m² a esse preço de Maringá? (FÁTIMA, 2016).

Localizada na mesorregião norte-central do estado do Paraná, a cidade de Maringá foi fundada em 10 de maio de 1947, pertencente à circunscrição municipal de Apucarana (CORDOVIL, 2010). Posteriormente, incorporou-se como distrito de Mandaguari, sendo elevada à categoria de município no ano de 1951. O município foi viabilizado com o propósito de se tornar polo de uma vasta região, viabilizada pela Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP), empresa de capital inglês, que, posteriormente, foi nacionalizada e rebatizada de Companhia de Melhoramentos Norte do Paraná (CMNP) (LUZ, 1999; RODRIGUES, 2004; ARAÚJO, 2010).

O local escolhido para a fundação da cidade oferecia as melhores condições, tanto topográfica como climática.

[...] a cidade está muito bem situada, com um relevo suave e vários cursos d'água afluentes dos dois principais rios que servem a região: Pirapó, tributário do Paranapanema, e o Ivaí, braço do rio Paraná. Com extensão de 490.268 km² e distante 406,50km da capital do Estado, Curitiba, a área tem clima subtropical úmido mesotérmico, com verões quentes e geadas pouco frequentes, com tendência de concentração das chuvas nos meses de verão, sem estação seca definida. (ARAÚJO, 2010 p. 166).

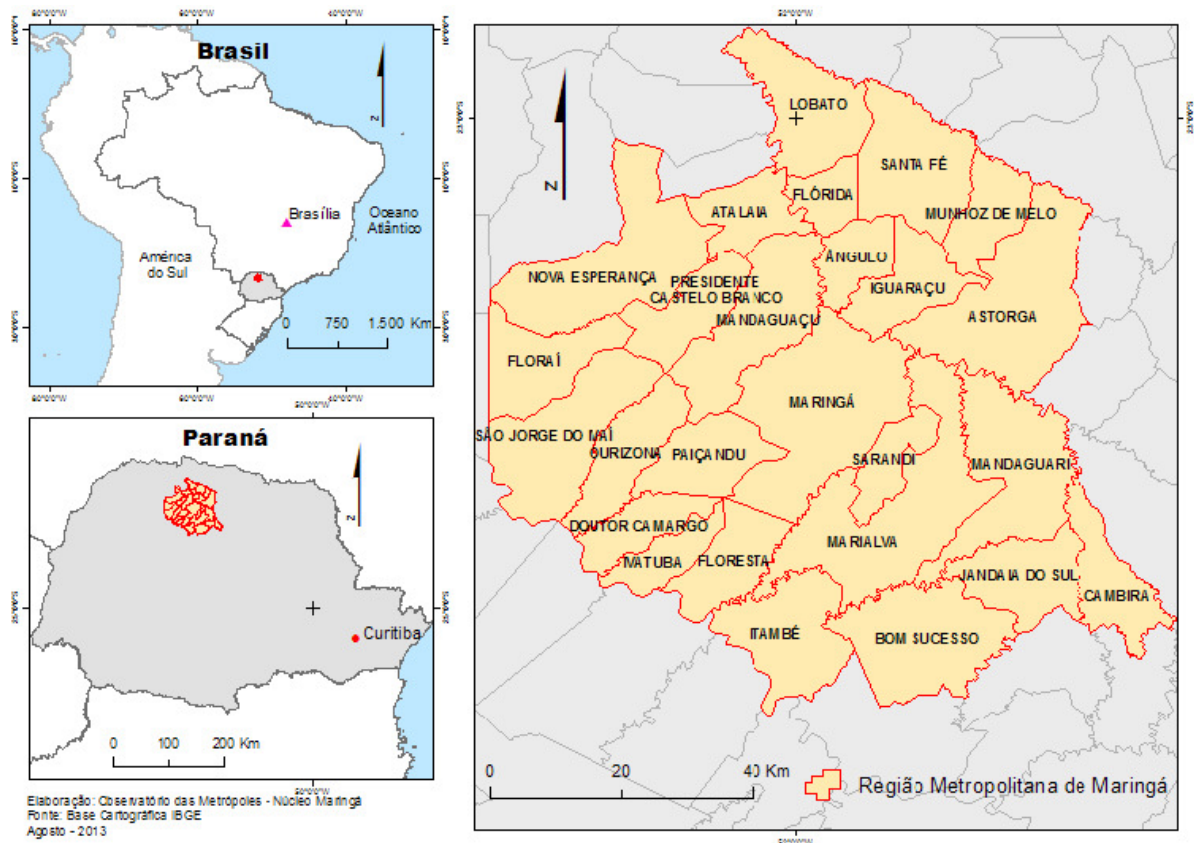


Figura 2 - Localização de Maringá, e municípios pertencentes à atual RMM
 Fonte: SILVA, 2015, p.181

Desde o seu surgimento, a cidade de Maringá constitui-se a partir da elaboração de projetos. O projeto inicial (Figura 3) foi concebido na década de 1940 pelo engenheiro Jorge Macedo Vieira, que desenhou um plano urbano considerado moderno, com traçados geométricos nos quais apareciam eixos ortogonais de hierarquia identificável (GALVÃO, 2010; SILVA, 2015). Para Cordovil (2010), o projeto baseava-se nos traçados dos primeiros subúrbios-jardins, apoiado nas propostas de Clarence Perry e Clarence Stein e no manual de Unwin. Esse conjunto de características construídas no projeto inicial, segundo Galvão (2010, p. 198), “determinou a ocupação do espaço urbano de tal maneira que, de antemão, sabia-se onde deveria morar as diferentes camadas sociais da população”.

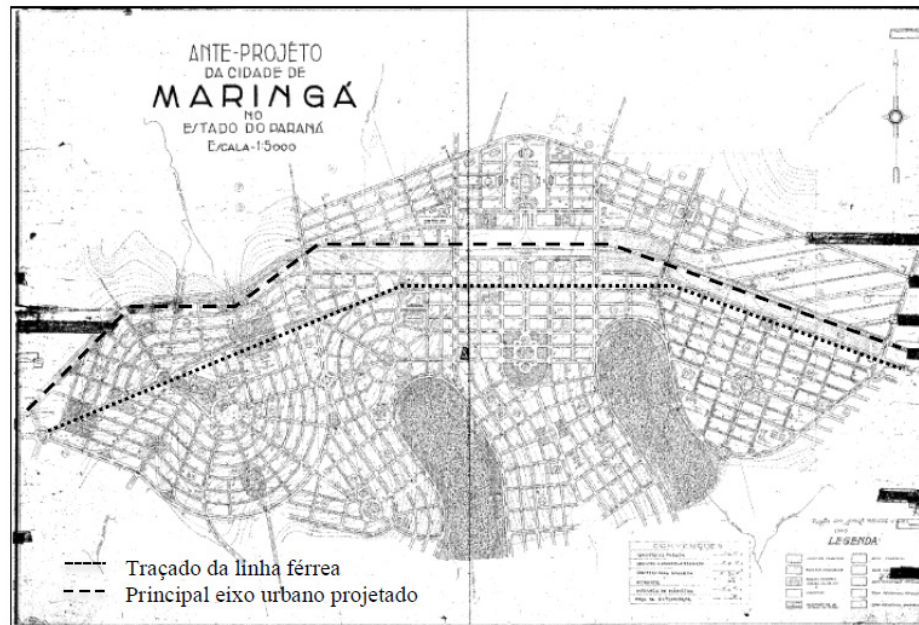


Figura 3 - Proposta final concebida por Jorge Macedo Vieira
 Fonte: SILVA, 2015 p. 111.

A segmentação entre as classes sociais está presente no projeto elaborado por Jorge Macedo Vieira. Nesse sentido, o projeto inicial de Maringá previu, de forma conveniente, a localização dos bairros de acordo com a sua função social, de maneira a se instituir a separação entre as áreas segundo a classificação de rendimentos dos habitantes. Segundo France Luz,

Conforme as zonas iam sendo colocadas à disposição dos compradores, os seus lotes tendiam a ser valorizados em relação aos vendidos anteriormente. A localização em zonas residenciais previamente destinadas à população de mais posses levava também à elevação dos preços dos terrenos. Dessa maneira, o planejamento e o tipo de ocupação do espaço do núcleo urbano refletiram a filosofia da colonizadora, voltada para a obtenção de lucros e implementação de uma cidade de modo empresarial, na qual se fazia notar a divisão de classes da sociedade capitalista (LUZ, 1999, p. 138).

A estratégia da comercialização das terras refletia a sua valorização. Portanto, negociavam-se os terrenos de acordo com a sua localização. De acordo com Cordovil (2010), o engenheiro Jorge Macedo Vieira estava ciente dos objetivos da companhia colonizadora e propôs a divisão da área com vistas à obtenção de lucros. Deste modo, ao segmentar as áreas a serem comercializadas, esse mercado fomentou, ao longo de mais de meio século, uma ocupação residencial também segmentada (RODRIGUES, 2004).

Segundo Luz (1999), o projeto inicial definiu dez zonas como bairros. Delas, faziam parte o centro e mais nove zonas ao seu redor. Deste modo, a organização hierarquizada da

cidade proporcionou a exclusão de grupos de maior vulnerabilidade econômica, conforme descrito em Araújo (2010):

Cada uma dessas zonas tinha definido no projeto a forma como deveria ser ocupada e sua função na cidade. Assim temos, por exemplo, a Zona 1 como centro onde estão localizados o comércio e prédios administrativos do município, contígua à zona central, a Zona 2 com lotes de alto valor e destinada à construção de residências, a Zona 3 (Vila Operária) área também residencial, porém voltada para a população com baixo poder aquisitivo (ARAÚJO, 2010, p. 170)

A CMNP, que se tratava de uma incorporadora, no anseio de prosperar com o seu negócio, dava incentivos a quem construísse na avenida que foi projetada para ser o principal eixo comercial da cidade, a Avenida Brasil (SILVA, 2015). Conforme Rodrigues (2004, p. 51), “a incorporadora vendia as datas na avenida Brasil, no núcleo definitivo, com a condição de que o comprador construísse imediatamente (o que era feito) resultando um grande número de casas vazias, pois não havia quem as habitasse”.

Tal fenômeno levou as pessoas a chamarem essa área, nas imediações da primeira estação rodoviária, onde hoje se localiza a praça Napoleão Moreira da Silva, de “cidade fantasmas”. As exigências da empresa de que nos terrenos fossem edificadas construções dentro de determinado prazo e padrão, em que, por exemplo, o material a ser usado seria de alvenaria (e não madeira, à época barata e abundante), gerou o deslocamento ou permanência de muitos moradores no primeiro núcleo, o “Maringá Velho”[...] Isto é, já no primeiro momento da construção do espaço urbano, os investidores de poucos recursos somente tiveram acesso a um lugar mais afastado do núcleo central (constante no plano inicial como área de residência popular), que se mantém até os dias atuais como uma região de construções simples e um tratado urbanístico deficitário (RODRIGUES, 2004, p. 51-52).



Figura 4 – Vista aérea das ocupações da primeira avenida comercial – Av Brasil
Fonte: SILVA, 2015.

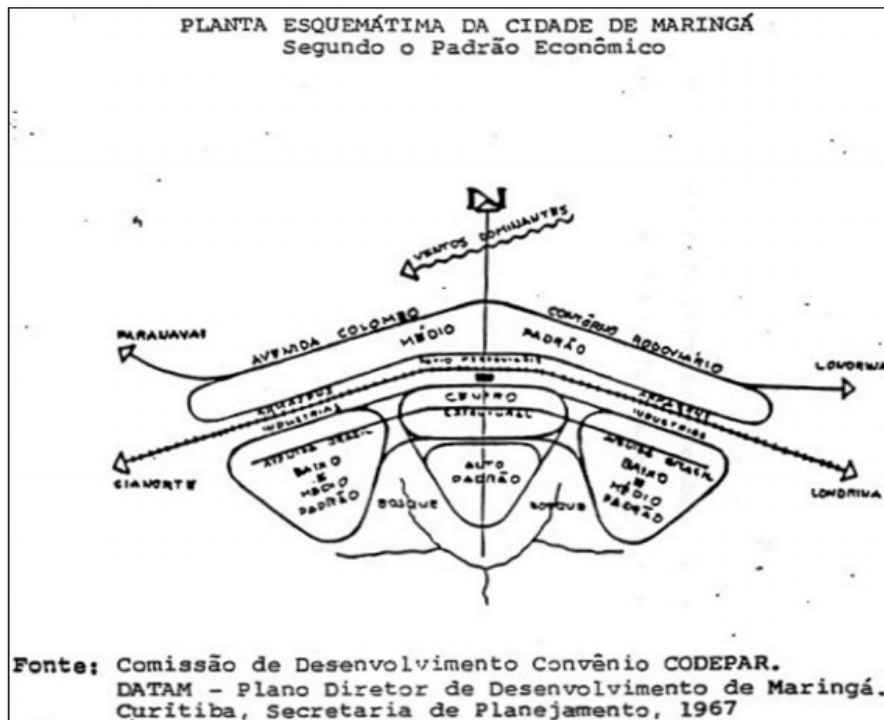


Figura 6 - Planta esquemática Padrão Econômico.

Fonte: Rodrigues, (2004), a partir do plano diretor de 1967.

Neste contexto, Galvão (2010) reitera que um lote de terras localizado na Zona 2 custava até 10 vezes o valor de um lote de mesma proporção na Zona 3 (Vila Operária); os bairros localizados nas Zonas 4 e 5 eram destinados aos proprietários rurais, em sua maioria fazendeiros; a Zona 1 (área central) era destinada ao comércio e a Zona 7 à colônia japonesa e aos trabalhadores braçais.

Segundo Rodrigues (2004), quando o projeto ofertava os terrenos aos inúmeros compradores que os adquiriam, junto comercializava-se a cidade que se pretendia construir, ou seja, uma cidade planejada, cuja lógica estrutural se mantém até os dias atuais, quando se possibilita a manutenção dos mecanismos que garantem que a aquisição do solo urbano se mantenha como investimento lucrativo, em detrimento da função social da propriedade do solo urbano estabelecida por meio do Estatuto da Cidade.

À medida que a ocupação do solo maringaense foi se configurando, por meio do planejamento idealizado pelos agentes que o compunham, redesenharam-se os espaços privilegiados a serem ocupados pelas elites, assim como os mais distantes viabilizados para a população de baixa renda, ponto em que podemos evidenciar o processo de segregação socioespacial e residencial (RODRIGUES, 2004; ARAÚJO, 2010).

Ao analisar a atuação dos agentes sociais que viabilizaram o planejamento urbanístico na cidade de Maringá, percebe-se que a produção do espaço urbano se consolidou como

resultado de um processo de segregação espacial e, principalmente, residencial. No entanto, esse processo segregacionista não se manteve somente nos limites do município, mas materializou-se por todo o entorno que hoje compõe a região metropolitana. Segundo Rodrigues:

A ocupação urbana extravasou o âmbito municipal em direção a Região Metropolitana de Maringá(RMM)[...] onde ocorrem manifestações deste fenômeno a partir de um arranjo espacial que operacionalizou a segregação da pobreza para outros municípios e possibilitou ao município sede preservar as características urbanísticas – *privilegiadas*- previstas no projeto inicial, que asseguraram à cidade uma configuração ajardinada e bela (RODRIGUES, 2004 p. 19)

Deste modo, segundo Rodrigues (2004), o domínio do município de Maringá não comporta as elucidações sobre a sua ocupação, pois ele excede o seu limite, avançando para o entorno maringaense que formou, com os municípios contíguos, Sarandi e Paiçandu, uma única aglomeração urbana.

Conseqüentemente, de acordo com Silva (2015), a população de baixa renda que não conseguiu se estabelecer em Maringá, em função do elevado preço dos imóveis, produziu em Sarandi uma paisagem bastante heterogênea. Contudo, cabe ressaltar que Sarandi se tornou município apenas em 1983, antes disto, se limitava a uma porção distrital do município de Marialva (BORGES, 2004). Entretanto, já no final dos anos de 1970, o território de Sarandi havia se expandido consideravelmente para todas as direções do que delimita o atual município, aproximando-se da divisa com Maringá (SILVA, 2015).

Com relação ao município de Paiçandu, Silva (2015) retrata que a produção do seu espaço não foi muito diferente ao de Sarandi, sendo que, no período de 1942 a 1944, surgiram as primeiras pessoas que se fixaram no local, atraídos, como em Sarandi, pela fertilidade das terras. Contudo, a cidade pouco se desenvolveu durante várias décadas, servindo apenas de moradia para os trabalhadores que não conseguiram fixar residências na cidade de Maringá.

Após a década de 1970, o incremento populacional nos municípios de Sarandi e Paiçandu passou a ser significativo, pois apresentaram taxas de crescimento urbano maiores do que as de Maringá. Deste modo, ao passo que a população urbana ia ganhando representatividade, as cidades de Paiçandu e Sarandi também. Isso denota que o maior ritmo da expansão urbana destes municípios se revela como um processo de periferização do espaço urbano. (BORGES, 2004, p. 134).

Deste modo, no final da década de 1970, consolida-se o processo de conurbação entre os três municípios, devido a “expulsão” urbana desenvolvida nos últimos anos, (conforme evolução abordada na Figura 7) se materializando de forma mais visível o contraste social e de

ocupação do espaço, tendo, de um lado, o município de Maringá como centro regional dotado de infraestrutura e qualidade urbana mantidas desde o seu plano inicial e, de outro lado, Sarandi e Paiçandu, dotados dos piores índices socioeconômicos da região (SILVA, 2015).

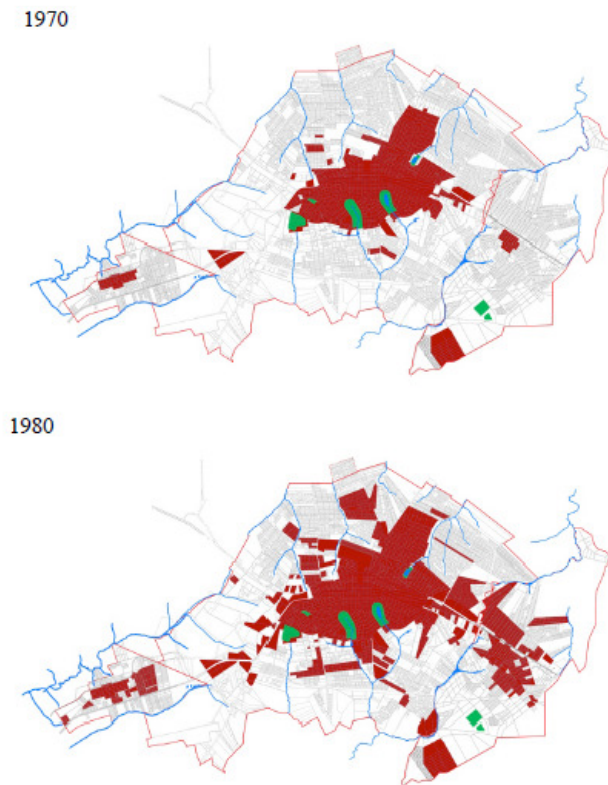


Figura 7 – Evolução da mancha urbana do aglomerado Paiçandu-Maringá-Sarandi de 1970 a 1980
 Fonte: SILVA, 2015, p. 142

Desta forma, Rodrigues (2004) argumenta que as famílias de baixa renda só viram a possibilidade de se alocarem nas cidades vizinhas, as quais possuíam menor custo de vida e terrenos menos onerosos. Este contexto, segundo Silva (2015), possibilitou a oferta de lotes nessas cidades, ou mesmo ocupações irregulares, sendo estes os principais fatores na atração da população para Sarandi e Paiçandu, mais intensamente até o início da primeira década dos anos 2000.

Com raras exceções, Maringá manteve uma formalidade em suas transações imobiliárias, afastando, neste processo, a população de baixa renda da cidade polo e configurando Sarandi e Paiçandu, as cidades mais próximas, como sua periferia (SILVA, 2015).

Contudo, diante de uma clara periferização da pobreza para os municípios ao seu entorno, caracterizando uma configuração centro-periferia e de modo bastante peculiar, o

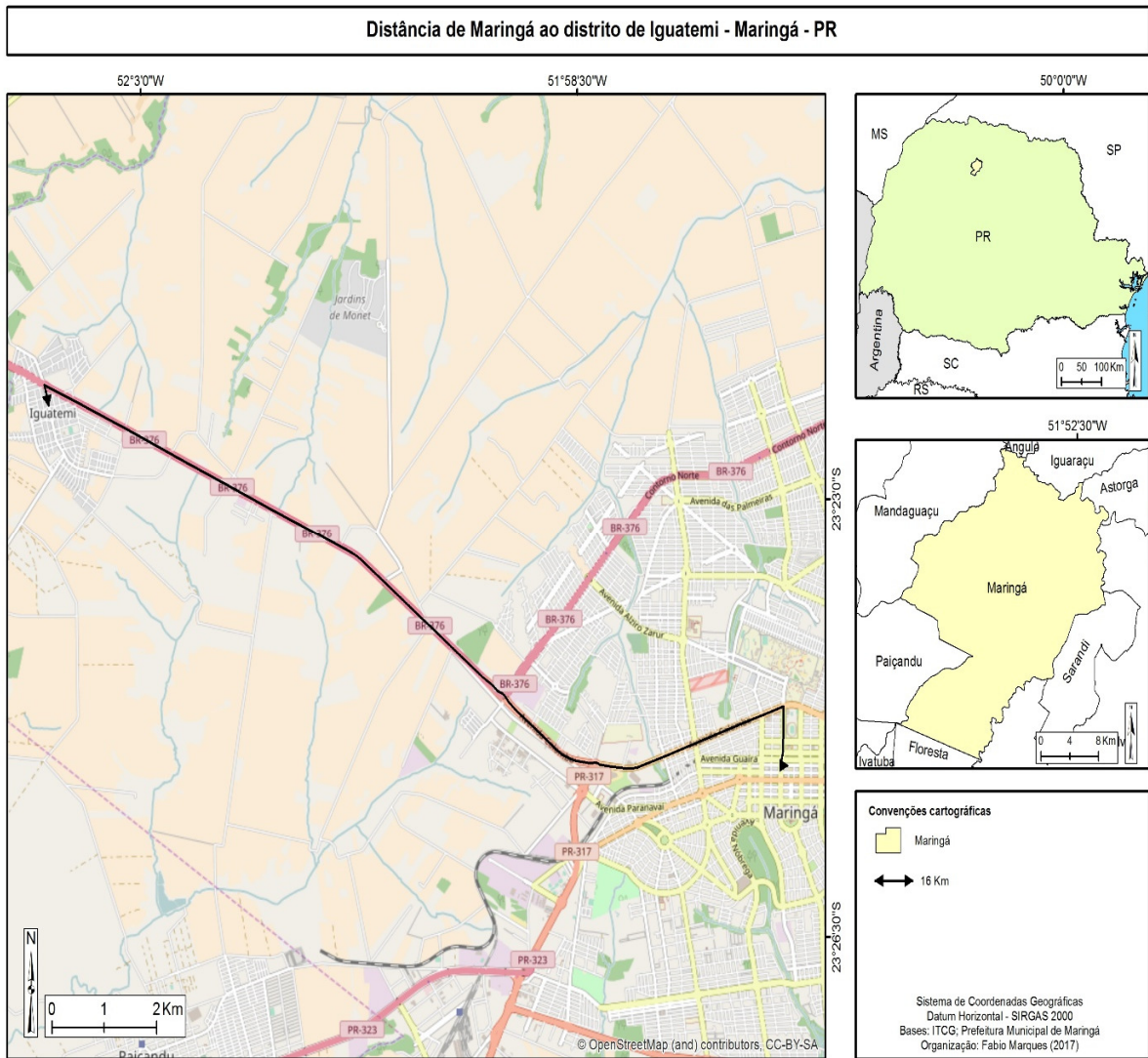
espaço urbano da cidade de Maringá pode ser comparado ao das cidades industriais inglesas do século XIX, conforme aponta Engels (1984, p. 308-309):

A cidade é construída de forma tão peculiar que se pode morar nela durante anos, entrar e sair diariamente, sem entrar em contato com um bairro de trabalhadores, ou mesmo com um trabalhador, isto é, desde que se limite a negócios ou a passeios. Isto provém principalmente do fato de que, ou por um tácito acordo inconsciente, ou por uma intenção já consciente, os bairros dos trabalhadores estão rigorosamente separados das partes da cidade reservadas à classe média, ou, quando isso não acontece, estão dissimulados sob a manto da caridade.

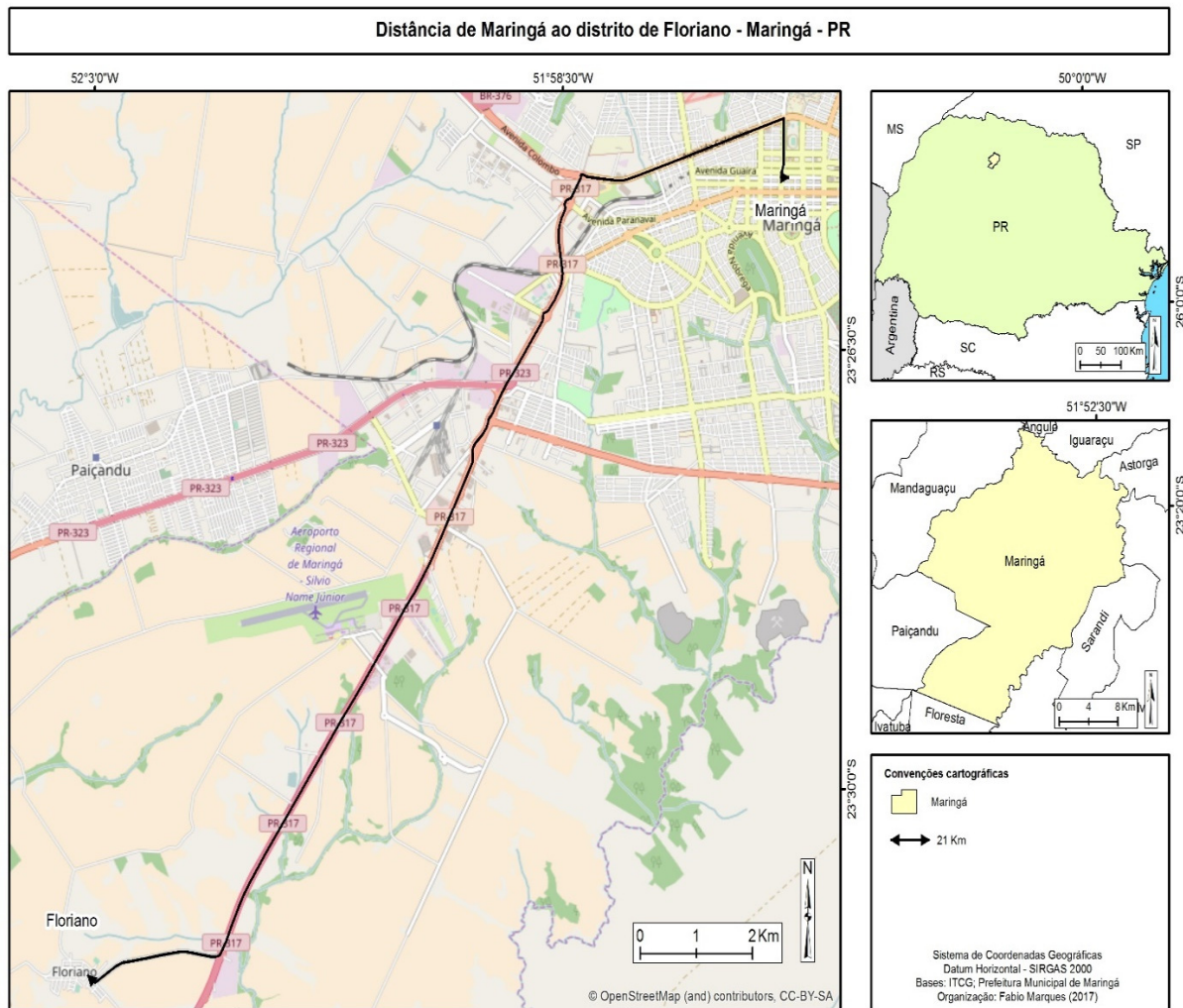
Passadas mais de seis décadas, a organização socioespacial estabelecida na fundação da cidade de Maringá e sua periferização para o entorno (Sarandi e Paiçandu), além de se manter, aprofundou-se de modo que os espaços residenciais mais distantes do centro da cidade eram mais próximos do que são hoje (SILVA, 2015).

Contudo, cabe destacar que também se encontram inseridos nesta mancha urbana, formada pelas cidades de Maringá, Paiçandu e Sarandi, os distritos de Floriano e Iguatemi, pertencentes ao município de Maringá, onde foram reservados 6 (seis) dos 9 (nove) conjuntos habitacionais destinados à população de baixa renda (faixa 1) viabilizados pelo PMCMV.

Se comparados às cidades de Paiçandu e Sarandi, os distritos de Floriano e Iguatemi estão localizados a uma distância ainda maior da região central do município sede. Os mapas 1 e 2 demonstram a distância percorrida entre a região central de Maringá (dotada de infraestrutura e oferta serviços públicos e privados) e os respectivos distritos, caracterizados como uma região periférica.



Mapa 1 - Distância da área central de Maringá ao Distrito de Iguatemi
Fonte: Organizado pelo autor



Mapa 2 - Distância entre a região central de Maringá ao Distrito de Floriano

Fonte: Organizado pelo autor

Problematizar a organização socioespacial de Maringá, desde a sua fundação, permitiu-me realizar a leitura de que, para se manter o *status* de cidade bela e aparentemente sem grandes mazelas sociais, a pobreza foi encarada como um problema a ser extirpado, de modo que a população de baixa renda não conseguiu se estabelecer na cidade.

Esta leitura pode ser representada, atualmente, por meio da implementação do PMCMV destinado à população de baixa renda no município, em que uma parcela significativa de moradias destinadas a essa população se implementou nos distritos de Iguatemi e Floriano, com atuação determinante do poder público municipal para dar esta configuração ao território.

5.3 A IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV FAIXA 1 NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ: DISCUSSÕES SOBRE OS DISTRITOS DE FLORIANO E IGUATEMI

Assim como apresentei no primeiro capítulo deste trabalho, optei em construir minha narrativa sobre a implementação do PMCMV nos distritos maringaense de Iguatemi e Floriano. Para tanto, utilizei a abordagem sobre política pública, a partir de uma perspectiva estadocêntrica e intergovernamental para construir um diálogo com as narrativas de campo, no intuito de responder os objetivos propostos.

A revisão de literatura sobre federalismo brasileiro, sobretudo a partir da constituição de 1988, onde se iniciou o processo de descentralização de políticas públicas no país, deixaram em evidência os elementos centrais para uma melhor compreensão sobre o papel do governo local no âmbito da implementação de uma política pública formulada em nível federal e implementada no municipal.

No entanto, a experiência de contar as histórias sobre a implementação de uma política pública de tamanho impacto social, em um nível local, proporcionou-me compreender que as políticas constituídas para erradicação do déficit habitacional têm se estabelecido como um campo árido. No entanto, possível e necessário, onde os entraves se estabelecem na falta da transversalidade da política, que ocorrem, sobretudo, nos caminhos entre as relações interfederativas.

5.3.1 A Secretaria de Habitação de Interesse Social de Maringá e a construção do PLHIS, arranjos institucionais para a implementação do PMCMV no município

No ano de 2005, ou seja, quatro (4) anos antes de iniciar a execução das unidades habitacionais viabilizadas pelo PMCMV, o então prefeito do município de Maringá, Silvio Barros (PP), cria a Secretaria de Habitação de Interesse Social (Sehabis). O propósito inicial era viabilizar a construção de moradias populares com recursos do fundo municipal de habitação, uma vez que não existia uma política pública de grandes proporções que atendesse essa pauta, tanto na esfera federal quanto na estadual.

Essa secretaria ficou responsável pela gestão do PMCMV no município. Em entrevista concedida, o ex-secretário da Sehabis, Sr. Mário de Oliveira (que esteve na liderança da secretaria desde a sua criação, em 2005, até o final do mandato do também progressista (PP), o ex-prefeito Roberto Pupin, em 2016), relata como se viabilizou a criação desse setor:

Em Maringá, antes da gestão do Prefeito Silvio Barros, o último empreendimento de grande porte que foi executado para a construção de casas populares para famílias de baixa renda foi no ano de 1993/1994, o Conjunto Habitacional Requião. Após a entrega deste empreendimento, o Conjunto Requião passou mais de 22 anos sem a intervenção dos gestores públicos para a produção de unidades habitacionais para atendimento às famílias de baixa renda. Poucas unidades foram construídas no período de 22 anos, em torno de 100 casas, ficando assim uma demanda reprimida por muitos anos. Então, no ano de 2005, quando o prefeito Silvio Barros foi eleito, iniciou-se a produção de unidades habitacionais para atendimento às famílias de baixa renda e, posteriormente, às famílias consideradas faixa 02 do Programa MCMV que constavam na lista de inscritos na prefeitura. Para a execução dos empreendimentos, de 2005 a 2016 foram em torno de 6.000 unidades habitacionais, o prefeito Silvio Barros, na época, criou, através de lei, a diretoria de habitação e, posteriormente, em função da demanda e dos projetos executados, foi transformada nesta secretaria [...]. (OLIVEIRA, Entrevista concedida em 2016).

Mesmo após a institucionalização do PMCMV em nível nacional, no ano de 2009, cuja origem retratei no segundo capítulo deste trabalho, a Sehabis, além de ficar responsável pela operacionalização da política nacional no município, continuou paralelamente atuando com o seu projeto inicial de construção de habitação de interesse social com recursos do fundo municipal, que, nos dizeres do ex-secretário:

[...] nós temos um outro programa, tá?! Por exemplo: o baixa renda do PMCMV está paralisado desde 2014, mas nós estamos terminando agora, esse mês, quinze (15) casas com recursos do fundo e está licitando mais cinquenta e cinco (55) casas, quarenta e nove (49) lá em Iguatemi e seis (6) em Maringá, também com recursos do fundo para atender a população de baixa renda com recursos do município. (OLIVEIRA, 2016).

Ora, por que, dessas cinquenta e cinco (55) casas que estão sendo licitadas com recursos municipais para atender a população de baixa renda em Maringá (entende-se como baixa renda as pessoas cadastradas no Cadúnico)⁶, quarenta e nove (49) estariam sendo viabilizadas em Iguatemi? Será que o déficit habitacional no distrito é maior que na sede do município? Infelizmente, não fiz essa pergunta para o secretário, pois esta indagação só me veio à mente no momento da transcrição da entrevista, e como meu objetivo se concentrava no PMCMV, talvez tal “dúvida” possa ser sanada em outra oportunidade.

No entanto, no que diz respeito à implementação do PMCMV no município, diferentemente da maioria das demais cidades brasileiras, Maringá já dispunha de uma secretaria específica de habitação de interesse social. A Sehabis, que já tinha viabilizado

⁶ O Cadastro único (Cadúnico) é um sistema que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, para que possam ter acesso aos programas sociais do Governo Federal.

empreendimentos para famílias de baixa renda por meio do fundo municipal, apresentava toda infraestrutura operacional e um corpo técnico-burocrático que atendia as demandas do governo federal para viabilizar a execução dos empreendimentos do PMCMV.

A nossa secretaria já era bem estruturada, por isso, conta com a estrutura necessária para o atendimento legal dos procedimentos exigidos pelo Governo Federal, sendo uma estrutura de engenharia, para elaboração de projetos e acompanhamento das obras; estrutura social, que é uma equipe comandada por assistente social, para o atendimento da demanda dos trabalhos de pesquisa e outros junto à CEF [...]; equipe de pós-moradia, para atendimento da demanda dos contemplados com unidades habitacionais nos diversos conjuntos entregues [...]; verificação de ocupações irregulares [...]; equipe de atendimento na secretaria [...] e equipe administrativa [...]. (OLIVEIRA, Entrevista concedida em, 2016).

Todavia, por mais que o município de Maringá já dispusesse de uma Secretaria de Habitação de Interesse Social, ainda era necessário contar com apoio de um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Dentre suas atribuições, o plano deveria realizar um mapeamento do déficit habitacional na cidade, bem como organizar e acompanhar as famílias beneficiadas, uma vez que, como relatei ainda no capítulo dois (2), o risco de segregação já era uma preocupação por parte de uma parcela de pesquisadores e técnicos, antes mesmo de iniciar a implementação do programa.

No entanto, de acordo com a Lei Federal 11. 124/125, todos os planos estaduais e municipais de habitação de interesse social deveriam seguir as orientações e metodologias de elaboração do PlanHab nacional, o qual pressupõe a construção do plano de uma forma participativa, com amplos debates junto aos segmentos da sociedade civil.

A construção coletiva do PlanHab envolveu divulgação, transparência, sensibilização, escuta, diálogo, respeito às posições divergentes, negociação, pactuação e participação nas definições da política pública. [...]. Concebido com este caráter, o processo de elaboração do PlanHab envolveu um grande número de reuniões e debates, em diferentes fóruns e instâncias de participação. Os principais fóruns de participação da sociedade do PlanHab foram os seguintes: Grupo de acompanhamento do PlanHab; Instâncias institucionais de controle social e participação; seminários regionais; debates com segmentos específicos da sociedade civil organizada; oficinas técnicas com especialistas; apresentações e debates com o público interessado. (PlanHab, 2009, p. 22)

Contudo, em Maringá não ocorreu uma construção coletiva do Plano, o que caracteriza um modelo *top-down* na implementação de políticas públicas, com total distinção entre a formulação (neste caso representado pela União) e a implementação (Município), apresentando de modo menos participativo e centralizado (SUBIRATS, 2008; SECCHI, 2012).

A Instituição que poderia elaborar o PLHIS, de forma democrática e, sobretudo, a um baixo custo, que seria a UEM, não foi contatada para tal empreendimento, sendo que a gestão municipal acabou por contratar uma empresa privada para elaborar o plano, sendo esta a empresa RZS Consultoria e Planejamento Ltda., cuja sede fica no município de Curitiba-PR. A professora Maria de Fátima retratou como se estabeleceu esse desalinhamento entre a UEM e a prefeitura municipal:

[...] o que aconteceu foi a universidade buscar a secretaria e não ao contrário, eu fui lá várias vezes, mostrei minha pesquisa na hora que eu estava coletando dados. Agora, acabamos de dar um curso, que é um curso para capacitar pessoas que fazem parte da Secretaria de Habitação de Interesse Social [...] para aprovação municipal de uma lei que já existe em nível federal, que faz com que o arquiteto possa fazer a casa da pessoa que não tem condições de construir com um arquiteto. Esse acompanha a obra dessa comunidade ou pessoa. Eu falei: Prefeitura, nós vamos dar esse curso de graça pra vocês poderem saber como aplicar a lei e qualificar a cidade. A prefeitura foi lá na abertura e sumiu, não foi mais nenhum dia [...]. Então, não tem essa da prefeitura vim aqui e discutir junto. Na época do PLHIS, foi até proposto que nós fizéssemos, mas eles não queriam pagar nada, aí, o observatório falou: não dá de graça. Daí eles contrataram e pagaram um escritório de Curitiba pra fazer [...]. Eu não sei o quanto a empresa cobrou, mas com certeza foi mais caro, porque é uma empresa mesmo, uma empresa de lucro de planejamento, eles não iam pagar nada, era só o deslocamento, com certeza ficou mais caro. (FÁTIMA, Entrevista concedida em 2016).

Desse modo, ficou sob responsabilidade da RZS Consultoria e Planejamento Ltda. o processo de elaboração do PLHIS de Maringá. A contratação desta empresa, retoma o entendimento abordado por Secchi (2012), de que, na fase de implementação de uma política pública, entra em cena outros atores políticos não estatais, além dos grupos de interesses.

O plano, que implica na apresentação de um diagnóstico completo da situação habitacional local, a definição das diretrizes estratégicas, linhas de ação e programas, bem como o estabelecimento das metas para o atendimento das necessidades habitacionais do município, foi elaborado em três etapas. A primeira corresponde à proposta metodológica; a segunda diz respeito à elaboração do diagnóstico habitacional, contendo levantamentos e sua sistematização, e, ainda, a identificação e quantificação das demandas; a terceira etapa trata da estratégia de ação, contendo o cenário atual, o futuro e o desejado, considerando as estimativas e previsões da dinâmica de crescimento.

O PLHIS, elaborado pela RZS Consultoria e Planejamento Ltda., foi idealizado para estar em consonância com o Plano Diretor da cidade, bem como atender os seguintes critérios:

a) Estabelecer, no âmbito do “Programa Minha Casa Minha Vida”, o instituto da Assistência Técnica como componente estratégico para promoção de melhoria habitacional;

- b) Promover a inserção e participação da sociedade no apoio ao programa habitacional incentivando as parcerias com unidades de ensino, núcleos de extensão das universidades, entidades profissionais, empresariais, outros entes públicos, organizações não governamentais e entidades da sociedade civil, ampliando o desenvolvimento institucional destes entes, no programa municipal de habitação de interesse social;
- c) Fortalecer a multiplicidade de serviços de assistência técnica, incluindo mobilização, participação e desenvolvimento social das comunidades, para ampliação do acesso a programas de desenvolvimento da produção habitacional e regularização fundiária, além da assistência técnica para a produção e melhoria habitacional do contexto da auto-gestão;
- d) Acompanhar o desenvolvimento e implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da área do Santa Felicidade, de forma a alcançar seus objetivos e promover crescimento, portanto, tornando-se o eixo de uma política de desenvolvimento urbano municipal com inclusão social;
- e) Promover ações que visem à sustentabilidade do ambiente construído, com a redução do desperdício, aumento da vida útil das construções, melhoria dos padrões de conforto ambiental e melhoria da qualidade e produtividade das obras, com participação da cadeia produtiva do setor;
- f) Fomentar o apoio à regulação, à ocupação e ao uso do solo urbano, de acordo com os instrumentos previstos no Estatuto das Cidades, na lei complementar nº632/06 do Plano Diretor do Município de Maringá e no Plano Municipal de Habitação de interesse social, especialmente nas Macrozonas rurais e transição;
- (g) Articular o Programa habitacional de interesse social para as famílias de baixa renda, com programas de financiamento e microcrédito desenvolvidos nas esferas federal e estadual, destinando-os, principalmente, para auto-gestão coletiva ou individual;
- h) Associar os parâmetros de qualidade com menor custo, propiciando assim a economia de escala;
- i) Atender prioritariamente a mulher responsável pelo domicílio, além de segmentos sociais em situação de vulnerabilidade social (trabalhadoras domésticas, catadores de materiais reciclados etc.) bem como observar os mecanismos legais de cotas para idosos e portadores de necessidades especiais;
- j) Incentivar a implementação de mecanismos permanentes no Programa Habitacional Minha Casa, de assistência técnica aos programas e ações de habitação de interesse social, buscando integrá-los ao plano de habitação constituindo uma das formas de enfrentamento ao déficit habitacional local. (PLHIS_MARINGÁ, 2010, p. 4).

Fica evidente que, do ponto de vista técnico, o PLHIS, elaborado pela RZS Consultoria e Planejamento Ltda., buscou alinhar-se ao contexto institucional do país, que aponta para uma progressiva responsabilização dos municípios pela elaboração e implementação de políticas urbanas e habitacionais, bem como articular as políticas construídas no âmbito da união, como o PAC e, sobretudo, o PMCMV, com as especificidades e, principalmente, os interesses locais.

No entanto, conforme já evidenciado por meio da fala da professora Maria de Fátima, a discussão e a proposta do PLHIS não contaram com a participação da sociedade civil, especialmente de pesquisadores vinculados às universidades, para ampliação e discussão da proposta do plano, infringindo a orientação disposta na Lei Federal 11.124/125.

Deste modo, no dia 18 de março de 2010, foi realizada a primeira reunião para a discussão metodológica do plano, que contou com a presença da equipe de consultoria e do corpo técnico da prefeitura vinculados à Secretaria de Habitação, cujo objetivo, segundo o

PLHIS (2010 p.1), era “discutir o encaminhamento da proposta metodológica para o desenvolvimento de Plano Local de Habitação de Interesse Social de Maringá”.

Ata de reunião – PLHIS de Maringá

Local da reunião	Secretaria Extraordinária de Habitação		
Data da reunião	18/05/2010		
Hora de início	9:35		
Hora de término			
Membros presentes	RZS	Profetura	
	Nome	Secretaria	Nome
	Zulma Schussel	Secretaria Extraordinária de Habitação	Márcia Midory (AS)
	Tomás Moreira	Secretaria Extraordinária de Habitação	Márcia Amaro (AS)
		Secretaria Extraordinária de Habitação	Adelaide Silva (AS)
		Secretaria Extraordinária de Habitação	Gilberto Delgado (Secretario)
		Secretaria de Planejamento	Marleide Araújo (2 andar)
		Secretaria de Planejamento	Rosa Loureiro
		Secretaria Extraordinária de Habitação	Sergio Bertoni
		Caixa Econômica Federal	Miriam Viller Fagundes
	Estudante de Serviço Social	Heza Regina Hidalgo	
	Estudante de Serviço Social	Marianna Grangeira	

Apresentação
➤ Apresentação do objeto da reunião;
Principais discussões
➤ Apresentação da pré-proposta metodológica;
➤ Questionamento de quem será o Núcleo de acompanhamento e sugestão de que se faça uma portaria designando o núcleo;
➤ Conselho Municipal da Cidade – solicitação da composição do conselho e a lei de criação (dezesseis membros – 7 da prefeitura (3 de pesquisa e planejamento, 4 das áreas de desenvolvimento urbano) + 1 da Câmara de Vereadores, 2 de conselhos municipais, 2 de assembleias de planejamento, 2 de entidades de ensino superior, 2 de sociedades não contempladas como a Associação da Federação de Bairros);
➤ Média do déficit segundo FIP = 5.000 domicílios, mais realista que a fila do município, que chega a +/- 25.000/31.000;

Figura 8 – Ata de reunião da apresentação metodológica do PLHIS de Maringá
Fonte: PLHIS de Maringá, 2010, p.2

No dia 26 de abril de 2010 ocorreu mais uma reunião entre a empresa de consultoria e a equipe da prefeitura, conforme lista de presença apresentada por meio da Figura 11. Naquela ocasião, foi apresentada a versão preliminar da proposta metodológica para o desenvolvimento do PLHIS de Maringá, cuja pauta encontra-se descrita no PMHIS de Maringá:

Foram discutidos itens referentes ao processo participativo e às formas como serão organizadas as audiências públicas das oficinas de participação popular, assim como as formas de divulgação que serão empregadas para tal. Também foi discutido sobre o mapeamento dos atores institucionais e sociais e o alinhamento do processo participativo com os demais processos. (2010, p.5)

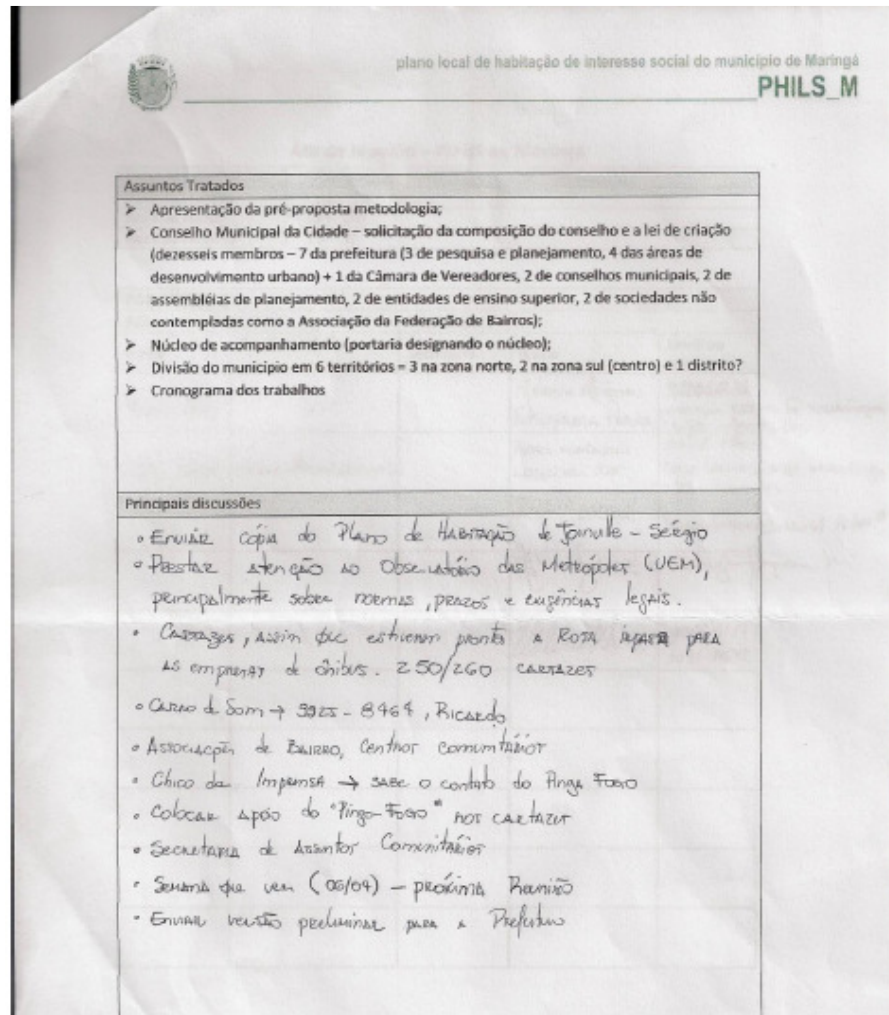


Figura 9 – Ata da reunião de apresentação da apresentação metodológica do PLHIS
Fonte: PLHIS de Maringá, 2010 p. 6-7.

Mesmo com a ausência de representantes de segmentos da sociedade civil na reunião de elaboração da proposta do PLHIS, a empresa RZS Consultoria e Planejamento Ltda. realizou algumas entrevistas com indivíduos atuantes na área de habitação no município, os quais foram indicados pelos técnicos da prefeitura, com o propósito de realizar um levantamento de informações de diversos representantes de grupos sociais que trabalham com a temática no município.

O plano construído pela RZS Consultoria e Planejamento de Ltda. foi entregue para o município apresentando seu diagnóstico habitacional juntamente com o respectivo déficit na região no mês de novembro de 2010 (totalizando 2.312 domicílios, para faixa de renda de 0 a 3 S.M), e com orientações para implementar as estratégias de ação em janeiro de 2011.

No entanto, vale destacar que as atividades referentes ao PMCMV iniciaram no ano de 2009, e o município de Maringá, mesmo já possuindo uma secretaria específica para tratar da

habitação de interesse social, só conseguiu acessar um diagnóstico sobre as necessidades habitacionais na cidade por meio de uma empresa contratada. Tais informações são disponibilizadas pelo censo realizado pelo IBGE. Isto posto, a própria secretaria poderia ter realizado este levantamento sem maiores dificuldades e viabilizar a implementação do PMCMV no município. Além disso, somente em 2011 a empresa contratada entrega o plano de ação (dois anos depois), quando o PMCMV já iniciava sua segunda fase de execução.

Para realização do cálculo das necessidades habitacionais de Maringá, a RZS - Consultoria e Planejamento Ltda. se utilizou da metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro (FJP), adotada pelo Ministério das Cidades como referencial básico para diagnóstico Nacional. A metodologia adotada pela FJP tem como base os dados produzidos pelo IBGE, sobretudo, do censo demográfico, permitindo a utilização em todo território nacional (PLHIS de Maringá, 2010).

Outro dado muito importante apresentado junto com o PLHIS de Maringá foi o déficit habitacional a partir do ano 2000, coletado por meio do IBGE, juntamente com a demanda futura por moradias, com projeção até o ano de 2021, que corresponde à quantidade de moradias que deveriam ser acrescentadas para acomodar a população pertencente à classificação de rendimentos de 0 a 3 s.m, conforme demonstrado na Figura 12.

Déficit Habitacional Básico	2000			2010			2013		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Absoluto	5.113	5.056	57	6.898	6.785	113	7.328	7.208	120
Déficit habitacional básico (1) (2) - % do total dos domicílios	6,1	6,0	0,1	6,1	6,0	0,1	6,1	6,0	0,1
Domicílios improvisados	141	117	24	190	158	32	202	168	34
Domicílios Rústicos	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Famílias conviventes – coabitação familiar	4.636	4.603	33	6.255	6.210	45	6.645	6.597	47
Cômodos	336	336	0	453	453	0	482	482	0

Déficit Habitacional Básico	2017			2021		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Absoluto	7.906	7.776	130	8.575	8.435	141
Déficit habitacional básico (1) (2) - % do total dos domicílios	6,1	6,0	0,1	6,1	6,0	0,1
Domicílios improvisados	218	181	37	236	196	40
Domicílios Rústicos	0	0	0	0	0	0
Famílias conviventes – coabitação familiar	7.168	7.117	51	7.775	7.720	55
Cômodos	520	520	0	564	564	0

Figura 10 – Déficit habitacional do município de Maringá 2000/2021

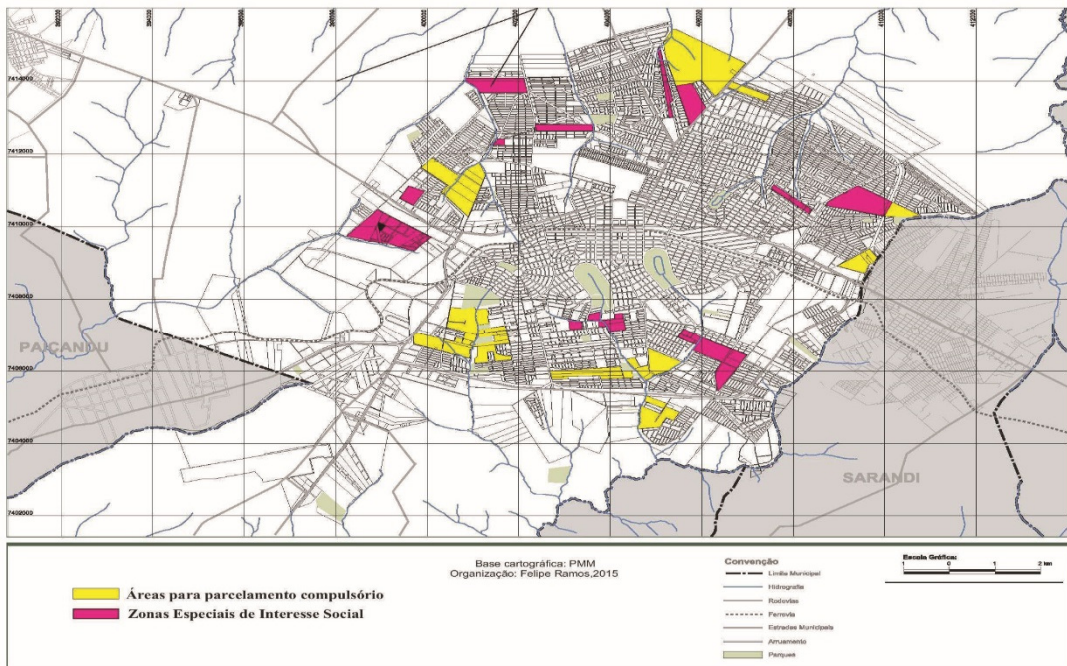
Fonte: PLHIS de Maringá, 2010, p. 81

Por meio da informação inserida na Figura 12, no ano de 2000, ou seja, nove (9) anos antes de iniciar a implementação do PMCMV, o município de Maringá já contava com o déficit de 5.113 domicílios, sendo que este número passaria para 6.898 em 2010, ano que a prefeitura de Maringá decidiu viabilizar a implementação do PMCMV para a população de classificação de rendimentos inferiores a 3 s.m, sendo esta a faixa um (1).

Mesmo com a ausência da representação de seguimentos da sociedade civil na proposta de elaboração do PLHIS, a empresa RZS Consultoria e Planejamento Ltda realizou algumas entrevistas com atores atuantes na área de habitação no município, os quais foram indicados pelos técnicos que atuam na prefeitura, com o propósito de realizar um levantamento de informações de diversos representantes de grupos sociais que trabalham com a temática no município.

Na entrevista concedida pelo Sr. Claudinei José Vechi, arquiteto e urbanista e que trabalha na Secretaria de Controle Urbano e de Obras Públicas, o mesmo apontou a seguinte questão com relação a problemática que se insere no campo do PMCMV na cidade: “[...]Os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida estão aquém da demanda devido ao elevado custo da terra em Maringá, levando os conjuntos para os distritos e município vizinhos[...]” (PLHIS de Maringá, 2010, p. 53).

Outro entrave na problematização urbana destacado pelos atores entrevistados para a elaboração do PLHIS está relacionado às ZEIS. Jurandir Guatassara Boeira, que já foi secretário de Planejamento Urbano do município, destacou a seguinte prerrogativa: “[...] outro problema na questão habitacional de Maringá são as ZEIS. Apesar da existência de uma lei complementar para a ZEIS, não há demarcação de áreas definidas, causando pulverização das casas ao longo do município [...]” (PLHIS de Maringá, 2010, p. 51). O mapa 3 destaca as áreas referentes a ZEIS na cidade de Maringá.



Mapa 3 - Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Maringá

Fonte: RAMOS, Felipe (2015, p. 91)

A professora Ana Lúcia Rodrigues da UEM, coordenadora do Observatório das Metrôpoles, relatou, em entrevista concedida à RZS Consultoria e Planejamento Ltda., que a problemática que se refere à ZEIS consiste na falta de uma legislação que delimite uma zona específica para realizar a sua implementação:

“[...] o poder público não reconhece a demanda, visto que a fila para conseguir moradia é de 20.000 famílias, 1/5 das famílias maringáenses, uma vez que o total de famílias é de 100.000. A coabitação e o aluguel são indicadores da demanda habitacional em Maringá[...] uma das dificuldades de se diminuir a demanda de habitações é a falta de uma zona específica para a ZEIS. Não existe no plano diretor nem no município, ZEIS delimitadas. O conselho municipal está elaborando uma minuta para encaminhar à prefeitura tentar regularizar a questão. Existe uma lei definindo o que é ZEIS em Maringá, mas não aponta os locais, fazendo com que os loteadores solicitem por decreto do poder executivo a flexibilização dos parâmetros de qualquer área, mesmo que não seja possível implantar empreendimentos para as faixas de renda entre 0 a 3 s.m, em função do custo da terra. Assim o mercado tem utilizado a flexibilização do zoneamento para empreendimentos voltados apenas para as faixas de renda de 3 a 6 s.m, não atendendo a população carente[...] (PLHIS de Maringá, 2010, p. 59).

Apesar de a empresa RZS Consultoria e Planejamento Ltda., contratada pela prefeitura para construção do PLHIS de Maringá, ter entrevistado alguns atores que trabalham com a questão habitacional na cidade, verifica-se que o plano foi construído sem a participação ativa

de segmentos da sociedade civil que atuam junto à questão habitacional, ficando restrito à empresa contratada e à elite política e tecnoburocrática da prefeitura.

5.4 A IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV FAIXA 1 NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ

Conforme consta no segundo capítulo deste trabalho, o histórico da política habitacional brasileira, ao longo das últimas décadas, constituiu-se quase que majoritariamente de forma excludente, desqualificada e, principalmente, em número insuficiente para atender a demanda da população mais pobre. No caso do PMCMV, alguns desalinhamentos na formulação da política foram identificados já no lançamento do programa, no ano de 2009. Um desses desalinhamentos se refere à destinação dos recursos, uma vez que apenas 40% foram destinados para viabilizar a demanda de moradias para a população de baixa renda, a qual compunha 90% do déficit habitacional.

Se a política foi formulada de forma negligente pela União, no que tange ao redirecionamento dos recursos para o atendimento dos mais pobres, quando a política perpassa as fronteiras do governo federal e se alinha às relações interfederativas, ficando sob a responsabilidade do governo local a implementação da política, o negligenciamento com a população mais pobre se aprofunda ainda mais. Pois é nesta etapa que compete ao governo local viabilizar “quando” e “onde” implementar a política e, tratando-se de uma linguagem sobre políticas públicas, é quando o governo local decide “fazer” ou “não fazer nada”.

No caso do município de Maringá, a historiografia retrata que, desde sua gênese, a cidade foi planejada de modo que a pobreza não se instalasse em suas áreas privilegiadas. Assim que se institucionalizou o PMCMV em todo território nacional (no ano de 2009), no município de Maringá houve resistência inicial em assegurar a implementação das unidades habitacionais para população de baixa renda (decisão de não se implementar). Portanto, foi autorizada, inicialmente, apenas a contratação de unidades habitacionais destinadas à população que se enquadraria na faixa dois (2) de renda.

Assim que o programa foi aprovado em 2009, já começa uma movimentação, já havia a Secretaria de Habitação de Interesse Social, e aí eles vão aprovar primeiramente o faixa dois (2), vai demorar um pouquinho para chegar o faixa um (1). O faixa um (1), quando chega, se instala na região noroeste, onde tem dois (2) verticais, depois, vai para os distritos, com a argumentação de que o terreno é caro, e que não teria condições de implementar o faixa um. (FÁTIMA, Entrevista realizada em 2016).

Observa-se que o município de Maringá decide não viabilizar de imediato a implementação do programa para a população de baixa renda, mesmo tendo a ciência de que o maior percentual relativo ao déficit habitacional está vinculado às famílias que se classificam nessa faixa de baixos rendimentos. Além disso, segundo o IPEA (2013), no Brasil, cerca de 30% ou mais do orçamento familiar é destinado ao pagamento de aluguel, representando um ônus significativo para a população que recebe até 3 (três) s.m.

Contudo, o fato de o município não viabilizar a implementação do programa de imediato não passou totalmente despercebido aos olhares de segmentos da sociedade civil, visto que houve pressão por parte de alguns pesquisadores vinculados ao Observatório das Metrópoles de Maringá, para que o programa se concretizasse. Neste contexto, já no ano de 2010, a prefeitura de Maringá contava com os dados obtidos por meio do PLHIS, disponibilizados naquele ano pela empresa RZS Consultoria e Planejamento Ltda., os quais retratavam a demanda por moradia para a população de baixa renda da cidade.

[...] em 2009, quando foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida, teve um seminário sobre segregação socioespacial aqui em dezembro. O secretário já anunciou que a prefeitura ia fazer acontecer o programa na cidade, que era só o faixa dois (2), porque não tinha terreno para o faixa um (1). Aí, foi em 2010, por aí, que teve a inauguração do Cristina Helena Barros, que é um condomínio vertical ao norte, faixa dois (2), e as coisas foram lentamente acontecendo. A gente "brigava", porque também existe o conselho de planejamento urbano, eu também fui deste conselho. Nesta época, não era eu, era a coordenadora do Observatório que "brigava". Questionamos que o faixa um (1) tinha que acontecer porque o PLHIS em 2010 anunciou que cerca de 10.000 famílias estavam sem casas, e que isso tinha que ser sanado pelo faixa um (1), que tinha que aplicar o IPTU progressivo, a pressão foi boa até que em 2011 começaram a aplicar o IPTU progressivo "devagarinho" um instrumento que tinha sido previsto no plano diretor para começar a ser aplicado em 2008, 2009. (FÁTIMA, entrevista concedida em 2016).

Mesmo ciente da necessidade de viabilizar habitação popular para as famílias de baixa renda do município, a prefeitura de Maringá retardou a implementação do programa, com o argumento de que os terrenos em Maringá são muito caros, e que a verba disponibilizada pelo governo federal era insuficiente para viabilizar a execução do projeto. No entanto, o repasse disponibilizado pela União, com base nas suas atribuições com a política, refere-se somente ao valor para construção das casas, ficando sob responsabilidade do governo local a disponibilidade do terreno.

As atribuições da prefeitura são a compra do terreno com recursos próprios ou através de outorga onerosa, e fazer a doação para o programa [...]. Então, para fazer a implementação do PMCMV para o faixa um (1) no município de Maringá, nós só conseguimos fazer a execução de qualquer empreendimento em terrenos de

propriedade do município. O município adquire um terreno comprando o terreno ou através de outorga onerosa. Comprando o terreno ou através de outorga onerosa, o município faz a doação deste terreno para o programa, para poder viabilizar os empreendimentos através do PMCMV faixa um (1), até porque, em função do valor da terra na cidade, nenhum empreendedor particular consegue viabilizar qualquer empreendimento. Por quê? Porque o governo federal disponibiliza para cada casa construída, com toda infraestrutura, asfalto, água, luz, esgoto, disponibiliza para construir a casa R\$ 64.000,00, tá?! Isso é, para Maringá, com R\$ 64.000,00, você não consegue comprar um terreno. (OLIVEIRA, entrevista concedida em 2016).

Compete à união disponibilizar recursos para construção das casas, enquanto o município deve ceder o terreno dotado de infraestrutura. O fato de o valor da terra ser cara em Maringá não justifica a indisponibilidade do poder local em viabilizar um local apropriado para a implementação da política, tampouco atribuir à união a responsabilidade do valor do repasse, uma vez que o município dispõe de instrumentos como os dispostos no Estatuto da Cidade⁷ que possibilitam aplicação de Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo⁸, e o uso da outorga onerosa. A pesquisadora Maria de Fátima fortalece esse entendimento, tecendo afirmações em contraponto à fala do ex-secretário da Habitação de Interesse Social de Maringá:

Quando o município fala que não dá para implementar o programa porque é caro, ele está com falhos argumentos, porque ele pode utilizar do estatuto da cidade, entendeu? Através de alguns instrumentos como IPTU progressivo e outorga onerosa. Eu sei que houve um recolhimento de valores bons, foi aplicado em habitação popular, foi em alguns conjuntinhos de casas, só que a lei muda, e diz o seguinte: agora, não é só para habitação de interesse social, agora também é para infraestrutura, para várias coisas, o que a lei do estatuto prevê, mas quando você amplia o leque, a habitação fica concorrendo com outras opções, aí você não aplica, eles aplicaram o instrumento muito pouco, para a prefeitura ter dinheiro para comprar um terreno ou está retendo aquele vazio urbano, ou incomodá-lo com o IPTU progressivo. (FÁTIMA, entrevista concedida em 2016).

A adoção do IPTU progressivo, poderia representar uma alternativa, se utilizado para viabilizar os terrenos para a implementação do PMCMV para a população de baixa renda. Deste modo, se resolveria o problema da segregação residencial e o governo local, ainda não arcaria com o ônus de viabilizar a infraestrutura do local, uma vez que as áreas já dispõem de

⁷ O estatuto da cidade é a denominação oficial da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamenta o capítulo “Política Urbana” da Constituição brasileira.

⁸ O IPTU progressivo no tempo nada mais é do que o IPTU normal, porém, tornado progressivo no tempo, com uma finalidade punitiva, para coibir a especulação imobiliária. (SOUZA, 2003, p.125).

infraestrutura. O uso da outorga onerosa, que se trata de um dispositivo que reconhece a separação entre o direito de propriedade e o direito construtivo, atribui a poder público municipal a propriedade sobre os direitos construtivos, e a faculdade de vendê-los. Neste contexto, o governo local pode viabilizar os terrenos em áreas já dotadas de infraestrutura para a implementação do PMCMV.

Após vários empasses, tais como: o desalinhamento em priorizar o atendimento para a população de baixa renda, a contratação de uma empresa privada para elaboração do PLHIS e a desarticulação com a comunidade acadêmica local, a história sobre a implementação do PMCMV destinado à população de baixa renda em Maringá inicia-se com a doação de terrenos localizados nos seus distritos, quais sejam: Floriano e Iguatemi.

O executivo municipal, por meio da Lei Complementar nº 820 de 2010, aprovou, um ano após o início do PMCMV, as contratações dos empreendimentos em nível nacional, que se tornariam os primeiros conjuntos habitacionais implementados no município, a saber: o Conjunto Habitacional Pioneiro Gonçalves Vieira dos Santos, em Floriano, e o Conjunto Habitacional Albino Meneguetti, em Iguatemi.

Art. 1º. Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a aprovar os Conjuntos Habitacionais a seguir discriminados, a serem implantados, respectivamente, nos Distritos de Floriano e Iguatemi, para atendimento ao Programa Minha Casa Minha Vida: I – Conjunto Habitacional Pioneiro Gonçalves Vieira dos Santos, localizado sobre o lote de terras nº 1-Ada Gleba Ribeirão Caixas neste município e comarca, de propriedade do Município de Maringá [...] II- Conjunto Habitacional Albino Meneguetti, localizado sobre o lotes de terras nº117/118 da Gleba Patrimônio Iguatemi, neste município e comarca, de propriedade da Companhia de Habitação do Paraná COHAPAR [...]. (LEI COMPLEMENTAR nº 820, 2010).

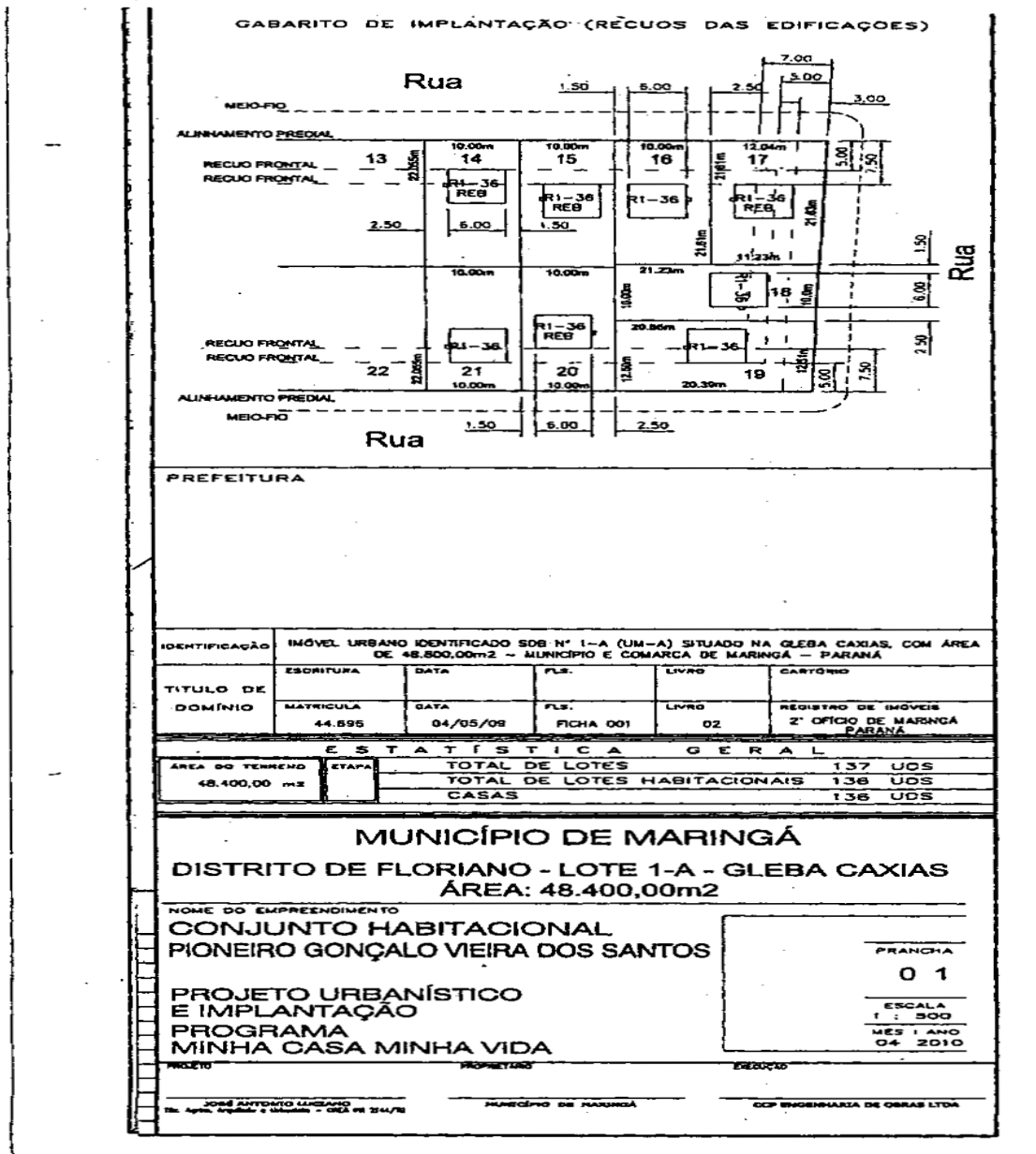


Figura 11 - Projeto Urbanístico Conj. Hab. Pioneiro Gonçalves dos Santos
 Fonte: Lei Complementar nº 820. Disponível em: <http://sapl.cmm.pr.gov.br>

2013. Desde então, a prefeitura de Maringá não viabilizou a doação de terrenos dentro do perímetro urbano da cidade para construção de habitações de interesse social por meio do PMCMV. A estratégia utilizada pela prefeitura foi realizar uma mudança na Lei de Parcelamento (nº889 de 2011), que regulamenta o parcelamento do uso do solo urbano, autorizando a realização de loteamentos fora do perímetro urbano.

Deste modo, a prefeitura de Maringá realizou a doação de um terreno localizado na zona rural da cidade para a construção do que se tornaria o último empreendimento do PMCMV destinado para a população de baixa renda da cidade, o Conjunto Oriental.

Porém, em 2011, a Lei de Parcelamento, ela muda, e aí eles incluem uma questão que é o seguinte: o loteamento pode ser aprovado fora do perímetro urbano, contanto que ele tenha 3%, está na lei destinado à habitação de interesse social. Então, nasce o Jardim Oriental e dentro dele o Minha Casa Minha Vida, conjunto Oriental faixa um (1), que saiu na zona Rural. (FÁTIMA, entrevista concedida em 2016).



Imagem 1– Jardim Oriental em construção.

Fonte: Secretaria de Habitação de Interesse Social de Maringá

Mesmo localizado na zona rural do município e cercado de vazios urbanos, o Jardim Oriental foi construído com muros entre as casas, algo que não está previsto nas exigências da política nacional. A construção dos muros entre as casas (procedimento comum em todo território nacional), que auxilia para uma melhor divisão entre os domicílios, foi de iniciativa da prefeitura municipal, que realizou essa tratativa junto à construtora que executou a construção das casas.

Esse fato demonstra parte da autonomia do poder público local para viabilizar melhorias na política que é formulada na esfera da união. Os processos que foram construídos entre o governo local, a União (por meio da CEF) e a construtora que realizou o empreendimento podem ser compreendidos por meio da fala do ex-secretário da Sehabis:

[...] nós encaminhamos para a Caixa Econômica Federal 175 terrenos lá no Jardim Oriental. O jardim Oriental, ele já estava dotado de toda infraestrutura, então, a empresa tinha apenas que fazer a casa. Aí, nós exigimos que a empresa, além da casa, fizesse também os muros, pois ela não precisaria fazer a infraestrutura. Então, nós entregamos as casas com muros tá?! E, também, nós analisamos e ajudamos a Caixa. Com a engenharia da Caixa, nós analisamos o projeto da casa e fizemos algumas exigências. Morre aí a nossa participação no projeto. No momento de 6 meses antes de fazer a federalização do empreendimento das casas, nós entramos novamente com a demanda dos inscritos para aquele empreendimento, os inscritos da Secretaria de Habitação que têm renda familiar compatível com o de baixa renda. Daí nós começamos a fazer este trabalho, também, esses procedimentos entre nós e a Caixa. A empresa apenas termina o empreendimento e entrega, quando ela entrega, nós já estamos com os contratos elaborados pela Caixa prontos, aí, nós fazemos o procedimento de sorteio para o atendimento dos inscritos (OLIVEIRA, entrevista concedida em 2016).

Após a implementação do Jardim Oriental, que foi viabilizado na zona rural da cidade por meio da mudança da Lei de Parcelamento, a prefeitura de Maringá retoma sua decisão inicial de direcionar os empreendimentos do PMCMV faixa um (1) aos distritos.

Após a construção do Jardim Oriental, o secretário desde então falou que não era mais viável, o terreno sobe demais, então nós vamos continuar nos distritos, aí ele instala lá em Floriano a maior parte dos conjuntos no faixa um (1), Floriano recebeu tanto, que dobrou a sua população, um impacto grande, você imagina, dobra o distrito só em população e não leva junto equipamentos e infraestrutura [...]. (FÁTIMA, entrevista concedida em 2016).

Desde então, foram viabilizados mais dois empreendimentos para o faixa um (1) em Floriano: o Conjunto José Israel Factori e o último conjunto entregue pela prefeitura, o Conjunto José Pires de Oliveira. Houve também mais um (1) em Iguatemi, o Conjunto Habitacional Irajá. A Tabela 1 reúne os empreendimentos realizados para habitação de interesse

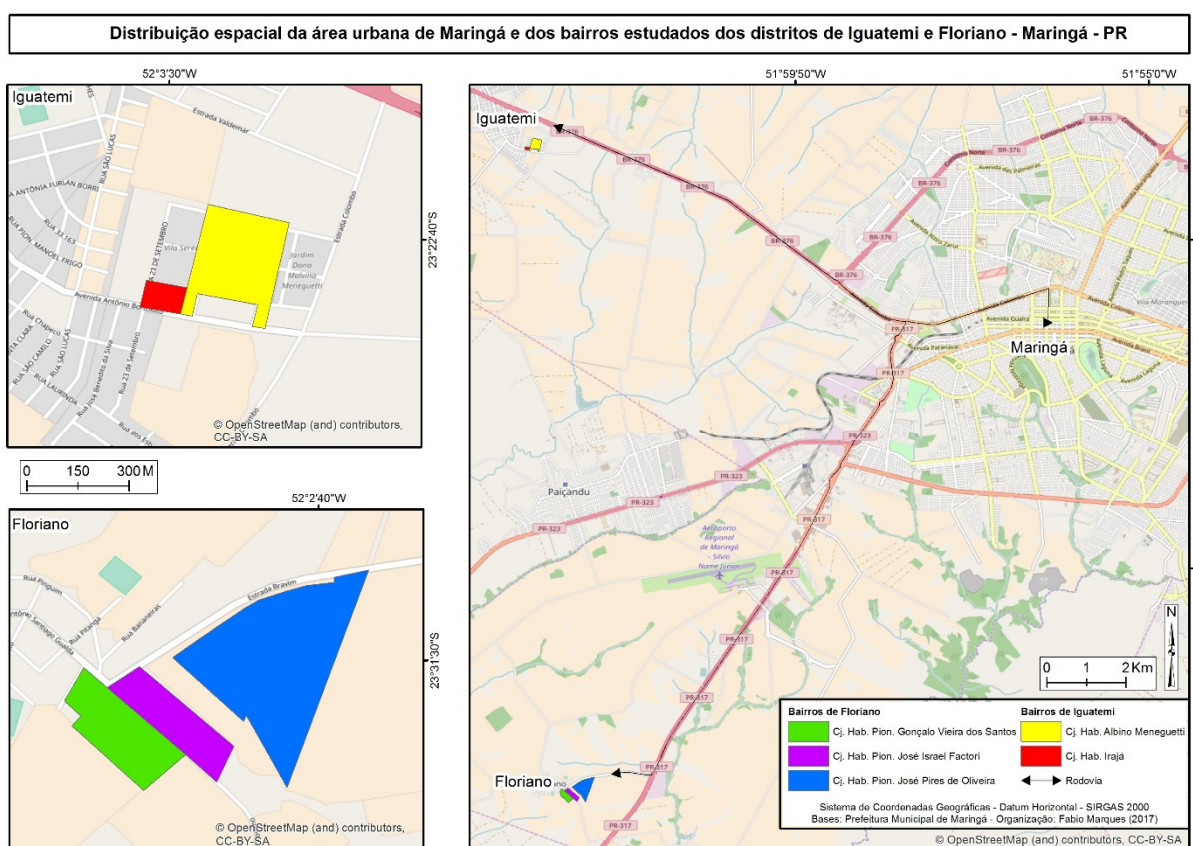
social disponibilizados nos distritos por meio do PMCMV, construídos e entregues entre os anos de 2010 a 2015, bem como suas tipologias e unidades habitacionais.

Ano	Conjunto Habitacional de Interesse Social (PMCMV faixa 1)	Tipologia	Unidades
2010	Residencial Gonçalo Vieira dos Santos – Floriano	Horizontal	136
2010	Residencial Albino Meneguetti – Iguatemi	Horizontal	172
2010	Condomínio Residencial Irajá – Iguatemi	Edifícios	108
2013	Conjunto Residencial José Factori- Floriano	Horizontal	50
2015	Conjunto Habitacional Pioneiro José Pires de Oliveira- Floriano	Horizontal	232

Tabela 1 - Habitação de Interesse Social (Floriano e Iguatemi)

Fonte: Secretaria de Habitação de Interesse Social de Maringá.

Organizado pelo Autor



Mapa 4 - Distribuição dos conjuntos estudados nos distritos de Iguatemi e Floriano

Fonte: Organizado pelo autor

Foi por meio desses cinco (5) conjuntos destinados à população de baixa renda de Maringá, localizados em seus distritos, que eu pude realizar uma leitura do meu campo-tema, o qual julguei mais importante para construção desta narrativa. O diálogo com os moradores me possibilitou o redirecionamento no redigir dessa história, de modo que a leitura que

desenvolvi sobre a implementação do PMCMV nos distritos de Maringá foi realizada a partir da minha interlocução com os moradores, sobretudo, por meio das suas experiências.

5.5 A IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV VISTA A PARTIR DAS EXPERIÊNCIA DOS MORADORES BENEFICIADOS NOS DISTRITOS DE FLORIANO E IGUATEMI

O Programa Minha Casa Minha Vida, formulado pela União, constituiu-se de forma vulnerável, ao ponto que os recursos destinados para população de baixa renda, que compõe o maior percentual do déficit habitacional do país, mostraram-se insuficientes, bem como a localização desses imóveis está concentrada nas periferias das cidades. Por outro lado, faz-se necessária a ampliação desse entendimento, sobretudo, no que se refere à localização desses imóveis, na medida em que, quando a política entra na sua fase de implementação, o governo local exerce plena autonomia no que tange a definição sobre a localidade dos empreendimentos, pois é o município que realiza a doação do terreno para o Programa.

No caso do município de Maringá, onde, desde sua gênese, já se identificaram arranjos políticos-institucionais que sustentaram e ainda sustentam a manutenção do *status quo* socioespacial, a experiência da implementação do PMCMV para a população de baixa renda corrobora com essa estrutura, que segrega os espaços residenciais entre ricos e pobres. Deste modo, o governo local de Maringá, dentro de suas atribuições interfederativas junto à política (doação dos terrenos e infraestrutura), viabilizou boa parte dos empreendimentos destinados à população de baixa renda nos distritos de Floriano e Iguatemi, ou seja, distante dos locais de trabalho, saúde, educação e lazer, caracterizando um processo de implementação de políticas públicas à luz do modelo *top-down*, na perspectiva do governo municipal.

Iniciei a coleta dos registros primários com os moradores contemplados no distrito de Floriano. Apesar de serem três conjuntos instalados no distrito e em períodos distintos, a primeira impressão é que se trata do mesmo bairro, pois ambos foram construídos de modo contíguo, apresentando uma homogeneidade tanto estética como social. Esta característica homogênea dos conjuntos de Floriano, para Castells (2000), simboliza a estrutura do processo de segregação urbana, que a entende como uma tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social.

O processo de segregação residencial do modelo centro *versus* periferia abordado por Villaça (2001) pode ser representado até mesmo dentro dos limites territoriais do distrito de Floriano. Os conjuntos viabilizados pelo PMCMV foram instalados fora do reduto central do

distrito, onde estão localizados os comércios, a praça central da igreja, as escolas e a maioria dos serviços públicos e privados. Deste modo, o impacto absorvido pelos beneficiários em Florianópolis foi de todas as ordens. Com relação à mobilidade urbana, o transporte coletivo não realiza o trajeto dos bairros até as escolas que oferecem a educação de adultos no distrito.

[...] dava pra fazer um colégio ali, pra mim seria bom, eu estudo a noite... Bom, eu estudava lá em Maringá, mas agora que eu mudei não vai dá pra mim estudar. Eu ia indo tão bem, eu estava lendo já e agora eu parei. Colégio lá em cima só tem a noite e eu não vou andar sozinha à noite por aí no escuro. (MORADOR – A, Entrevista concedida em 2015).

Outro entrave que acontece no contexto da escolarização refere-se à falta de vaga nas creches, inviabilizando, muitas vezes, os pais de pleitearem um trabalho. Essa problemática poderia ter sido sanada pela prefeitura municipal, que é a unidade federativa responsável por viabilizar a escolarização do ensino fundamental. Este fato denota que não houve um planejamento para suprir essa demanda. O poder público local não se preocupou em construir novas creches para atender as necessidades desses novos moradores contemplados pelo programa, ou mesmo, poderia ter viabilizado terrenos em regiões que já dispunham dessa estrutura, o que reflete um desalinhamento em relação às diretrizes elaboradas na formulação da política pela União, que prevê toda essa infraestrutura, com a implementação no nível local.

Tal dificuldade nos mostra que o poder público local implementa o programa de forma desatenta ao interesse público e as diretrizes do Estatuto da Cidade, não contemplado além do déficit habitacional, como questões relacionadas a mobilidade, saúde e educação.

Deste modo, a política implementada pelo governo local não contempla a atual conjuntura institucional, que prevê, de acordo com a perspectiva de Subirats (2008) e Secchi (2010), uma abordagem integral que, sobretudo, assegure a transversalidade da política pública, conforme orienta o próprio programa no que se refere à observação dos serviços de mobilidade, saúde, educação e trabalho para a sua implementação em uma determinada área.

Por enquanto, no momento não está tendo creches, vamos ter que ter a mesma rotina, vamos ter que gastar um pouco mais porque o prefeito não dá passe para a creche e aqui não tem creche. Então, vamos ter que voltar tudo pro mesmo bairro, todos os dias, de manhã e à tarde, vai ser complicado, a creche é só em Maringá [...] muitas mães e famílias vão ter que deixar o emprego ou levar o filho, quer dizer, vai trabalhar praticamente para pagar passagem [...]. (MORADOR – B, Entrevista Concedida em 2015).

[...] a única coisa que está bem ruim por aqui é a creche, que não tem. Meu neto tem que ir lá na creche do Parque Itaipu, em Maringá. Minha nora vai trabalhar, volta e pega ele lá e depois vem embora. (MORADOR – C, Entrevista concedida em 2016).

A opção pela estratégia de descentralização de políticas públicas na federação brasileira, a partir da Constituição de 1988, representou uma tentativa de democratizar o plano local (BORGES; SELA, 2013). No entanto, a municipalização da implementação do PMCMV realizada pelo governo de Maringá em seus distritos não conseguiu estabelecer um alinhamento com as diretrizes elencadas pela União para o programa. Esta problemática remete ao fato, que até o momento, não houve regulamentação das competências municipais em viabilizar toda a infraestrutura para o programa, ficando ao entendimento das diretrizes institucionalizadas pela União. Isso tem colaborado para o isolamento das famílias de baixa renda em regiões sem infraestrutura, caracterizando, dessa forma, um processo de segregação residencial.

As dificuldades que o processo de segregação residencial vem proporcionando aos moradores de Floriano relacionam-se com a perspectiva de Ribeiro (2005, p. 50), a qual compreende que “o isolamento dos pobres se realiza também pela diminuição do compartilhamento dos serviços”. Nesse sentido, o local destinado pelo poder público municipal para viabilizar os bairros no distrito ocasionou uma restrição na distribuição de alguns serviços, sobretudo, no que diz respeito ao acesso a itens básicos do consumo cotidiano dos brasileiros. Para ter acesso a um mercado, os moradores enfrentam as dificuldades provenientes da distância, devido ao isolamento dos bairros e ao processo inflacionário, que se evidenciam quando se comparam as condições dessas localidades às de regiões dotadas destes serviços situadas nas regiões privilegiadas de Maringá.

Lá na casa onde eu morava, tudo é perto né?! Médico, mercado, tudo perto, padaria tudo (...) Ah, eu quero comer um doce e eu vou no mercado comprar, aí eu não tô bem, vou para o postinho, não tinha que ficar andando sabe?! Era como daqui ali na esquina, o que eu quisesse, na rua eu tinha, na Mandacaru era um centro, tem de tudo. Então, por enquanto está sendo difícil, ainda mais no domingo, você quer um pãozinho fresquinho da tarde, ou você traz e come o pão murcho e esquenta no forno ou senão não tem (...). Seria muito bom se tivesse um mercado aqui né?! Um mercado grande, que desse suporte para a gente. O que a gente precisa: açougue, uma padaria pequena, porque quando a gente vai procurar, não tem, hoje mesmo, o mercado que fazia recarga de celular só volta dia 13 a funcionar, então, é complicado, não é fácil não, a gente tem que se habituar e tudo pra gente se habituar é difícil. (MORADOR – D, Entrevista Concedida em 2015).

Uma coisa que está bem difícil por aqui é o mercado. Não tem nenhum mercadinho próximo, quando a gente precisa comprar uma coisinha que está faltando, tem que ir lá no centro a pé. Além de ser longe pra gente ir carregando as compras, ainda é caro, bem mais caro que Maringá. [...] (MORADOR – E, Entrevista Concedida em 2016).



Imagem 2 - Conj. Habitacional Pioneiro Jose Pires de Oliveira e seu entorno -Floriano
 Fonte: Arquivo do autor

Diferentemente de Floriano, os dois (2) conjuntos que foram viabilizados em Iguatemi não se constituíram de forma homogênea do ponto de vista estético. O Conjunto Habitacional Irajá é um condomínio vertical e o Halbino Meneguetti é um conjunto de casas. Contudo, eles dividem o mesmo território, um ao lado do outro, e assim se constituiu uma homogeneidade social pela proximidade de pessoas pertencentes ao mesmo grupo social (faixa 1 de renda), uma característica do processo de segregação urbana (SABATINI E SIERRALTA, 2004; CASTELLS, 2000).

Na imagem 3 pode ser visualizada a primeira casa do Halbino Meneguetti, enquanto o Conjunto Irajá consiste em uma porção territorial inserida no entorno de um vazio urbano, de modo semelhante ao caso de Floriano. A região central de Iguatemi fica distante destes dois empreendimentos. Deste modo, assim como em Floriano, a segregação residencial também se materializa dentro dos limites desse distrito.

Conseqüentemente, as dificuldades enfrentadas pelos moradores contemplados nesses dois (2) conjuntos em Iguatemi são da mesma ordem dos ocorridos em Floriano. A escassez de serviços públicos e privados, a distância até a sede do município, onde está alocada a maior parte dos recursos, da infraestrutura e da oferta de trabalho, ou mesmo da área central do distrito, configuram o processo de distância social, caracterizando o que venho discutindo como segregação residencial.

Outro aspecto relevante no que diz respeito à sensação dos moradores constitui-se a partir de um sentimento de “não pertencimento” do território do distrito, como se os conjuntos viabilizados pelo PMCMV não fizessem parte do ideário distrital, tampouco do município sede, de modo que emerge das falas dos moradores a expressão “lá em Iguatemi”, como se Iguatemi

fosse algo para além dos bairros, um outro território, cuja dinâmica se diferencia dos bairros do PMCMV constituídos naquele local.

O Hospital tem que ser em Maringá, mas o transporte toda hora passai aqui né?! E moro perto do ponto. Creche aqui é muito difícil né?! Eu não consigo trabalhar porque não tenho com quem deixar a minha filha né?! **Lá em Iguatemi**, o médico está precário, não tem médico, postinho, você vai lá e eles encaminham para ir em Maringá. (MORADOR F, entrevista concedida em 2016).

[...] aqui a gente não tem uma UPA, eu fui no postinho **lá em Iguatemi**, não tinha médico. É tudo longe também, não tem nada aqui por perto. Saúde, escola mesmo, minha menina vai para a escola estadual, que é lá no centro, é bem mais longe, daí tem que pegar a circular pra ir, e ela só tem dez (10) anos. (MORADOR G, entrevista concedida em 2016).

Por meio das falas dos moradores F e G é evidenciado que problemas relacionados ao compartilhamento de serviços públicos de saúde e educação ficaram restritos aos beneficiários do programa, apesar do texto constitucional de 1988 estabelecer que a áreas de saúde e educação são de competência comum da união, estados e municípios (FRANZESE, 2012). O programa atribui ao município a responsabilidade de prover toda infraestrutura e disponibilizar tais serviços aos beneficiários.

Ao retomar o conceito de política pública proposto por Saravia (2006), que o compreende enquanto o fluxo de decisões públicas orientadas para modificar a realidade social e promover uma equidade, pode-se afirmar que o PMCMV, à luz da experiência de sua implementação nos distritos de Maringá, modifica parcialmente a realidade social no que se refere à tentativa de erradicar o déficit habitacional. Essa realidade não é totalmente transformada, uma vez que a União, os estados e os municípios não disponibilizaram os recursos suficientes para atender essa parcela da população no âmbito da prestando de serviços fundamentais. Vê-se que se trata de uma intervenção pública parcial!

Contudo, no que tange a promoção de uma equidade social, a experiência aponta que a descentralização desta política, realizada por meio da prefeitura municipal, de fato, não ocorre. A implementação realizada de forma linear, sem a devida integração com outras políticas públicas de saúde, educação e infraestrutura, promove o isolamento deste grupo social em áreas distantes de serviços públicos e privados, propiciando segregação residencial.



Imagem 3 - Conjunto Habitacional Albino Meneguetti – Iguatemi
Fonte: Arquivo do autor



Imagem 4 - Conj. Habitacional Irajá – Iguatemi
Fonte: Arquivo do autor



Imagem 5 - Vista frontal dos conjuntos Irajá e Halbino Meneguetti – Iguatemi

Fonte: Arquivo do autor

Praticamente aqui pedende tudo de Maringá, aqui é só o mercado mesmo que é mais caro, se você quiser pagar uma água uma luz, você ainda tem como fazer, mais o resto é tudo em Maringá, nós saímos de Maringá, mas Maringá não sai da gente {...} (MORADOR H, Entrevista concedida em 2016).

O Morador H, que era egresso de um bairro instalado na cidade de Maringá, assim como tantos outros que foram “beneficiados” pelo programa nos dois distritos, representa a dificuldade que as pessoas de baixa renda possuem para se instalar em Maringá.

Mesmo tratando-se de regiões distintas, a implementação do PMCMV nos distritos de Floriano e Iguatemi, vista a partir das histórias dos moradores contemplados, nos remete a compreensão que as disfuncionalidades enfrentadas são semelhantes. Em ambos os locais, disponibilizados pela prefeitura do município de Maringá, as distâncias compreendidas até a sede, ou mesmo dentro da localização distrital, caracteriza os aspectos inerentes do processo de segregação em sua conotação residencial, ficando com os moradores o ônus de residirem em locais distantes de onde estão/são disponibilizados os demais serviços públicos e privados.

5.6 A EXPERIÊNCIA DOS MORADORES CONTEMPLADOS A PARTIR DA NARRATIVA IDEOLÓGICA DA CASA PRÓPRIA, E A DEFESA DA CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA CONTEMPLATIVA

Se, por um lado, a experiência da implementação do PMCMV nos Distritos de Floriano e Iguatemi tem se caracterizado como uma política pública que corrobora o processo de

segregação residencial, por outro, foi possível compreender que esta problemática se circunscreve também no âmbito das relações interfederativas, por compreender práticas de governança de múltiplos níveis, ficando sob responsabilidade do governo local viabilizar o terreno onde serão implantados os empreendimentos. No caso do município de Maringá, a maior parte dos domicílios destinados à população de baixa renda foi disponibilizada pelo poder público local em seus distritos.

Apesar de esta conjuntura denotar o protagonismo do governo local em potencializar a prática de segregação por meio de uma política formulada pela União, o pacote habitacional brasileiro retoma a “ideologia da casa própria”. De acordo com Arantes e Fix (2009), essa concepção ideológica foi amplamente difundida durante o regime militar, como compensação em relação à perda de direitos políticos e o arrocho salarial. Para os autores, em uma ampla gama de pesquisa sobre desejo de consumo dos brasileiros, em todas as classificações de rendimentos a casa própria aparece em primeiro lugar.

Neste contexto, especialmente os trabalhadores de baixa renda, os quais não conseguem adquirir a casa própria por meio do seu salário, ao serem contemplados por uma política habitacional governamental, a recebem como uma dádiva, um benefício, mesmo que construída em regiões periféricas, distantes, como no caso dos distritos de Floriano e Iguatemi.

Por conseguinte, a experiência dos moradores contemplados pelo PMCMV no faixa um (1) nesses distritos retoma essa concepção. Ainda que os moradores reconheçam as dificuldades cotidianas resultantes da localidade onde os imóveis foram viabilizados, os mesmos concebem a propriedade da casa própria como grande oportunidade ou “presente de Deus”, apresentando um pensamento dicotômico entre a segregação residencial e a posse da casa própria.

Antes do programa eu pagava aluguel R\$ 700,00 de aluguel entre água, luz e botijão dava uns R\$ 1.000,00, e depois que eu ganhei essa casinha aqui melhorou bastante.(...) eu vou falar bem a verdade para você, **essa casa aqui foi um presente que Deus me deu**, eu não reclamo, porque eu acho que quando a gente se muda é assim mesmo. (MORADOR, C, entrevista concedida em 2016).

Essa casa foi um dos melhores presentes que Deus me deu, pra mim morar aqui é muito bom, pra quem saiu do aluguel, acho que quem ganha uma casa não escolhe aonde quer ganhar né? (MORADOR – D , Entrevista concedida em 2016).

Essa dicotomia presente nos discursos dos moradores, de algum modo, se faz presente nas falas de todos os entrevistados. O morador H, durante nossa conversa, deixou evidente essa

dicotomia, ao mesmo tempo em que reconhece a distância onde o bairro foi constituído, se sente feliz pela posse de sua casa, apresentado forte apreço à

{...} aqui é distante de tudo né?! Mas aqui é muito bom, um lugar calmo, você não tem ideia de como é chegar em casa e saber que a casa é sua, que ninguém pode te tomar, eu pago R\$ 25,00 por mês, e estou muito feliz{...}(MORADOR, H, Entrevista concedida em 2016).

A dicotomia presente nas narrativas dos moradores consolida-se em todos os casos nos quais os moradores contemplados eram egressos de bairros situados dentro dos limites da cidade de Maringá. No entanto, principalmente nos bairros disponibilizados em Iguatemi, alguns moradores eram egressos de áreas rurais do próprio entorno do distrito, sendo que, para essas pessoas, a contemplação de um imóvel tanto no conjunto Halbino Meneguetti quanto no Residencial Irajá não representou em seus ideários um processo de segregação residencial, uma vez que esses moradores residiam em regiões ainda mais distantes.

Este fato problematiza o descaso do poder público para com os habitantes da zona rural da cidade, onde as condições de infraestrutura eram ainda mais precárias. Isto demonstra que, para o ex-morador da zona rural ser contemplado por uma casa por meio do PMCMV, em uma região dotada de pouca infraestrutura, parece ser uma opção melhor, estando alinhada ao sentimento da conquista da casa própria.

A gente pagava aluguel né?! A gente morava no sítio, ficava longe pra trabalhar e agora melhorou muito, ficou muito melhor né?! Agora a gente tem a nossa casa, fica mais próximo né?! Ficou mais próximo de tudo, mercado essas coisas entendeu? E é muito bom morar aqui né?! Ainda mais sabendo que a casa é da gente né?! (MORADOR, I, Entrevista concedida em 2016).

Contudo, por mais que a mudança da zona rural para os conjuntos viabilizados pelo PMCMV tenha proporcionado uma “melhora” significativa, há que se considerar o descaso histórico para com essa região no país. A falta de acessibilidade, que representa a segregação residencial (CASTELLS, 2000), faz-se presente nos discursos dos moradores, fato que corrobora com a compreensão da falta da integridade e transversalidade do PMCMV ao ser implementado nos distritos de Maringá.

A gente morava no sítio, em uma área invadida e a senhora alugou a casa pra nós e nós morava lá, nós moramos um tempão lá, dai a gente conseguiu ganhar essa casinha, que é muito bom, eu gosto muito. {...} aqui ficou melhor né! A gente morava em uma área rural, não tinha ninguém por perto melhorou muito. {...} com relação a saúde continua do mesmo jeito, aqui não tem uma UPA, eu fui no postinho e não tinha médico. Aqui a vida é maravilhosa, eu tenho a minha casinha, mas só precisava de uma UPA, uma UPA seria muito bom, a gente tem criança, uma hora tá bem outra não está, porque aqui não tem, chega no postinho é muito difícil conseguir uma consulta, você vai lá passando mal e marcam um médico e só Deus que sabe, em Maringá não, você tem o zona norte o zona sul, o hospital municipal, o alvorada né?! Aqui não é só em Maringá mesmo, aqui se tivesse uma UPA, você viu aquela praça lá em cima? Ela não tem utilidade pra nada, então se fosse uma UPA, que é um terreno grande seria muito bom, não tem hospital aqui se tiver uma mulher ganhando neném tem que ir pra Maringá, é tudo lá. (MORADOR – J, Entrevista concedida em 2016).

Todas essas narrativas, independentemente se os moradores eram egressos de bairros provenientes da cidade de Maringá ou mesmo da zona rural, demonstram o ideário da casa própria como similaridade. Se, por um lado, guardada as devidas proporções, esses moradores identificam certas dificuldades em acessar serviços públicos e privados, por outro, o prazer advindo da realização de ser contemplado por uma casa própria se fez presente em todas as narrativas.

A gente pagava aluguel né cara, essa casa ai tirou agente do sufoco, já era pra a gente ter aumentado, mas se Deus quiser no ano que vem, eu já fui na caixa econômica junto com a engenheira pra ver o que eu posso mexer aqui e o que eu não posso {...} mas é uma **benção de Deus né**, eu nunca imaginava ter uma casa própria na minha vida, eu até escrevi na bíblia sagrada com as minha próprias mãos, eu escrevi em 2008 que Deus me abençoasse com uma casa própria {...} eu fiz a inscrição da casa dai graças a Deus eu ganhei a casa, a vida muda né, o cara sai do aluguel, aqui eu pago R\$ 25,00 por mês, a vida muda, agente fica feliz de morar em uma coisa que é da gente, hoje agente tem uma casa que é da gente, um sonho que agente realiza (MORADOR – L, Entrevista concedida em 2016).

Pra mim morar no bairro é uma beleza né, porque aqui em Iguatemi é tranquilo, essa casa foi uma bênção pra mim, **um presente de Deus**, porque eu não tinha condições de comprar, e foi uma maravilha e está sendo ainda, porque aqui na minha casa que eu me guardo, guardo meus filhos, meus netos, é tranquilo aqui(...) Pra quem não tinha nada a 14 anos atrás e hoje está na sua casinha, foi uma evolução muito boa né? (MORADOR – M, Entrevista concedida em 2016).

Conforme apresentei, por meio da minha interlocução com moradores contemplados pelo PMCMV, nos conjuntos habitacionais de Floriano e Iguatemi, as dificuldades que emergem em função da localização onde os imóveis foram disponibilizados são as mais variadas, caracterizando o processo de segregação residencial. Por outro lado, expus que, por se tratar de uma política interfederativa, cabe ao governo local a atribuição de designar o terreno

onde será viabilizada e implementada a política, cabendo, assim, ao governo local o maior peso no que se refere ao processo segregacionista. No caso do município de Maringá, essa prática se fez presente desde a sua origem e atualmente pode ser visualizada por meio da atuação do município face à implementação de uma política pública formulada pela união.

No entanto, por mais que a experiência da implementação do PMCMV nos distritos de Maringá tenha se alinhado ao cenário nacional, no qual se materializou o processo de segregação residencial, foi possível conceber que o PMCMV se estabeleceu como uma política importante de acesso à moradia.

Portanto, por mais que o governo federal tenha sinalizado uma nova fase para o programa, no Brasil, assim como em Maringá, a política está paralisada desde o ano de 2014, conforme esclarece o ex-secretário da Sehabis de Maringá: “Vamos lembrar, então, que o PMCMV na categoria da faixa um (1) está paralisado desde 2014, a CEF não faz nenhum contrato, não se contrata ninguém [...]”. (Entrevista concedida em 2016).

Em todos os momentos em que tive a oportunidade de conversar com os moradores dos bairros pesquisados, percebi que a aquisição da casa própria representou um resgate de autoestima e uma significativa melhora de vida, mesmo com todas disfuncionalidades provenientes da distância do local onde os imóveis foram viabilizados. No entanto, compreendo que a política deve ser mantida e ampliada. Contudo, essa manutenção que defendo necessita e deve partir de um novo prisma, no qual a política habitacional possa se integrar com as demais políticas públicas, proporcionando sua integridade e transversalidade com as áreas da saúde, educação, mobilidade e infraestrutura adequada.

O caso do morador “N”, contemplado em um dos apartamentos do conjunto Irajá, situado em Iguatemi, se constituiu como uma parte fundamental do meu campo-tema, posto que a inteligibilidade construída por meio da entrevista me fez redirecionar a construção desta história, com a inserção do que denominei como “ideologia da casa própria”, a qual, posteriormente, identifiquei em outras narrativas já retratadas. Porém, o morador “N” era um ex-morador de rua que, após ser recuperado do vício do alcoolismo, viu na aquisição da sua casa própria um alicerce de conquista e resgate da sua humanidade que fora desconstruída quando vivia em situação de rua.

Se eu te contar a minha vida é meio complicado, porque minha vida era péssima, eu morava em uma casa de recuperação antes de vim pra cá, e fazia tratamento de alcoolismo e antes de eu ir pra casa de recuperação eu era mendigo da rua, eu morava na rua, daí fui pra casa de recuperação fiquei 9 meses em tratamento, daí eu fiz a inscrição ao PMCMV e fui contemplado, essa casa me ajudou muito né, não sei o que seria de mim, talvez eu teria voltado pra rua se não tivesse ganhado essa

casinha{...} Pra mim não tem nenhum problema aqui, acho que meu sofrimento era tanto na rua né, que aqui é o céu, aqui é o céu pra mim{...} sai da casa de recuperação pra ir pra casa própria né é uma conquista que só Deus dá pra gente{...} (MORADOR – N, Entrevista concedida em 2016).

A leitura que construí até aqui sobre a implementação do PMCMV, no que se refere à faixa um (1), possibilitou-me entender que, após passadas décadas sem a implementação de uma política habitacional de grandes proporções no Brasil, o PMCMV se constituiu como um processo de segregação residencial, ao menos no tocante à experiência de sua implementação nos distritos de Floriano e Iguatemi, pertencentes ao município de Maringá.

O processo de segregação residencial que me empreendi a narrar emerge quando a política formulada pela união, com forte objetivo de atenuar os efeitos da crise internacional, integra a agenda do governo municipal. No caso do município de Maringá, mesmo em posse dos números referentes ao déficit habitacional que abrange a população de baixa renda da cidade, o governo local decidiu viabilizar os terrenos para a implementação do programa nas localidades dos seus distritos, ou seja, em regiões mais distantes, onde é oferecida a maior parte dos serviços públicos e privados.

Contudo, mesmo constatado o processo de segregação viabilizado pelo governo local, o qual é reafirmado por meio das narrativas dos moradores, no ideário dos beneficiários emerge uma dicotomia entre a segregação residencial e a conquista da casa própria, sentimento este que os faz se submeter a residir em locais mais distantes dos postos de trabalho e dos serviços públicos e privados, em detrimento ao sentimento de conquista da casa própria.

Deste modo, apesar de nem todos os planejamentos iniciais terem se estabelecido de forma plena, todas as esferas que construíram o campo-tema deste trabalho foram úteis para a construção da narrativa, ressignificada por meio da minha inteligibilidade com os atores.

6 CONSIDERAÇÕES

O caminho percorrido até chegar nesta fase de considerações se estabeleceu de forma árdua, porém empolgante e desafiadora. Este fato, possibilitou meu acesso as mais diversas narrativas decorrentes deste campo-tema complexo, que é a política habitacional brasileira. Na qual envolveu as discussões sobre políticas públicas, relações intergovernamentais e segregação residencial.

As primeiras leituras de artigos, livros, teses e dissertações sobre o PMCMV evidenciavam que o programa instrumentalizava um processo de segregação residencial, sobretudo nas regiões metropolitanas das capitais brasileiras. Desta forma, antes mesmo da coleta dos registros primários, eu já antevia encontrar essa prática no município de Maringá, mesmo se tratando de uma cidade de médio porte.

Contudo, por meio das minhas primeiras imersões a campo, já foi possível apreender de maneira preliminar, que o processo de segregação proveniente da implementação do PMCMV para a população de baixa renda, em Maringá, extrapolava os limites da cidade, se concretizando de forma mais robusta nos seus Distritos de Floriano e Iguatemi, onde realizei as entrevistas com os moradores.

Ao ler a história da formação do empreendimento imobiliário que deu origem a cidade de Maringá, fica evidente que a cidade foi planejada desde a sua gênese de modo a não se instalar a pobreza em suas áreas privilegiadas. Em vista disto, a população de baixa renda, que não conseguiu se instalar na cidade de Maringá, viu-se obrigada a constituir suas residências principalmente nos municípios de Paiçandú e Sarandi, que se estabeleceram, inicialmente, como cidades dormitório da classe trabalhadora de Maringá.

Deste modo, décadas mais tarde, com surgimento da política habitacional que originalizou o PMCMV, o poder público municipal continua perpetuando essa lógica, uma vez que a segregação residencial potencializada pelo programa, possui sua interface no momento que o governo local assume a implementação da política, viabilizando a doação dos terrenos onde serão constituídas as moradias.

Desta forma, o município de Maringá, por meio do PMCMV, em consonância a perpetuação desta lógica, viabiliza para a população de baixa renda, os locais mais distantes das áreas verdes e privilegiadas na região central, com o discurso que o terreno em Maringá é muito caro, o que caracteriza o valor de troca da terra urbana, e não o valor de uso, e assim destinando a população a residir a quilômetros de distância do município sede, ou seja nos seus distritos, onde carece de infraestrutura e serviços públicos e privados.

Contudo, por mais que os moradores reconheçam as dificuldades por eles enfrentadas, devido a localização distante dos imóveis, o que caracteriza o processo de segregação residencial, esse não se apresentou como o único discurso presente nas narrativas. O ideário da conquista da casa própria se fez presentes em todas as entrevistas, o que indica que o triunfo da casa própria, ameniza a angústia e as dificuldades enfrentadas por esses moradores, gerando uma falsa sensação de acolhimento por meio do poder público.

Por fim, ao escrever essa dissertação, constatei que a questão da política habitacional brasileira, sobretudo o que tange o PMCMV, encontra-se na agenda de pesquisa. No entanto, existe uma escassez de trabalhos que visam compreender seus efeitos nas médias e pequenas cidades, e sobretudo no que tange as relações entre as esferas interfederativas, no que me motivou a desenvolver este trabalho.

Desta forma, deixo como contribuição teórica para futuras investigações que se debruçarem por este caminho, que o PMCMV está fortemente associado às relações entre as esferas de governo. Isto remete ao fato de a descentralização de políticas públicas no Brasil ainda não se encontrar madura. O governo local tem demonstrado deficiência ao implementar uma política formulada pela União, de modo a atingir a transversalidade com os demais serviços públicos, e por esse motivo o PMCMV tem se estabelecido como um instrumento de segregação residencial.

As pesquisas desenvolvidas sob estas perspectivas podem denotar utilidade para compreender os limites e as possibilidades de erradicação do déficit habitacional brasileiro, e o que particularmente vislumbro como próximos passos de averiguação se estabelece na compreensão da seguinte premissa: **Porque as pessoas sujeitam a morar há quilômetros de distância dos seus trabalhos, escolas e lugares dotados de infraestrutura para ter uma casa própria?** Deste modo, finalizo a minha história sobre a implementação do PMCMV nos distritos de Floriano e Iguatemi e minha contribuição para futuras investigações.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. Editora Hucitec, São Paulo, 1998.

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

_____. FRANZESE, C. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**. In: ARAÚJO, M. F. I; BEIRA, L.(org). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, v.1 São Paulo: Ed. FUNDAP, 2012. p. 13-31.

ALBERNAZ, M. P. G. L; ANDRADE, L. S. Por unidade habitacionais ou pela moradia urbana? Avaliação de empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade do Rio de Janeiro. **InSitu**. São Paulo, vol.1 n.2, p.55-67, 2015.

AMORE, Caio Santo: **Minha Casa Minha Vida para Iniciantes**. In:(org) AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z; CRUZ, M. B. **Minha casa...e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida**. 1º Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ARAÚJO, A.C.S. **Programa Minha Casa Minha Vida: antigos e novos dilemas de habitação de interesse social e o caso de Marília- SP**. 2013. 21f. Tese (Doutorado) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2013.

ARAÚJO, M. C. **O município de Maringá: a construção de um espaço urbano planejado e segregado**. In:(org) RODRIGUES, A. L.; TONELLA, C. **Retratos da região metropolitana de Maringá**. Maringá: Eduem, 2010.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc., Campinas**, v.23, p.25-48, setembro/2002.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil, problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, 18(2), p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central. **Novos estudos CEBRAP**, 95, p. 39-57, março, 2013.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. D. **Habitação e poder: da fundação da casa popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 1981.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. 21. Ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J.; PASSERON, J. **Ofício de Sociólogo: Metodologia da pesquisa na sociologia**. Petrópolis: Vozes, 2004

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4. Ed- São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BORGES, Willian Antônio: **Gestão metropolitana: sua construção a partir de suas experiências de associativismo territorial na região metropolitana de Curitiba**. 2013 251f. Tese (Doutorado) Escola de Administração de Empresas de São Paulo. FGV, São Paulo 2013.

_____. **A periferia decorrente da mobilidade centrada no trabalho: a questão no aglomerado urbano de Maringá**. Dissertação (Mestrado)-Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2010.

CALDEIRA, T. P. R. **Cidade dos muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo:34 Edusp, 2000.

CANIATO, Â. M^a P. **A Luta pela moradia de ex-favelados como parte essencial do processo de formação da consciência social**. 1986. 143p. Dissertação (Mestrado)-Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 1986.

CARVALHO, Ana Carolina. **As relações entre as esferas de governo na implementação do Programa Minha Casa Minha Vida**. 2014. 102f. Dissertação (Mestrado) UFBA, Salvador, 2014.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. São Paulo: Àtica, 2004.

CASTELLS, M. & BORJA, J. **As Cidades como Atores Políticos**. Novos Estudos, CEBRAP, n.45, São Paulo. 1996.

CELINA, Souza. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós-1998**. Revista de sociologia Política, Curitiba, 24, p.105-121, Jun. 2005.

CHAGAS, Priscilla Borgonhoni. **Desenvolvimento e dependência no Brasil: reflexos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no município do Rio Grande (RS)**. 2014. 244f. Tese (Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Administração, UFRGS, Porto Alegre, 2014.

CHAGAS, P. B.; CARVALHO, C. A.: **Os reflexos das contradições do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na questão habitacional na cidade de Rio Grande**. In: (orgs.) Machado Carlos et al. **Conflitos ambientais e urbanos**. Porto Alegre: Evangraf, 2015.

COOPER, Donald R; SCHINDLER, Pamela S. **Métodos de pesquisa em administração**. 7.ed. Porto Alegre: Artmed, 2003.

CORDOVIL, F. C. S. **A aventura planejada: Engenharia e urbanismo na construção de Maringá**. 2010. 640f. Tese (Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, EESC/USP, São Carlos, 2010.

CORRADI-WEBSTER, Clarissa Mendonça. Ferramentas teórico-conceituais do discurso construcionista. In: GUANAES-LORENZI, Guanaes Carla; MOSCHETA, Murilo dos Santos; CORRADI-WEBSTER, Clarissa Mendonça; SOUZA, Laura Vilela. **Construcionismo Social: discurso, prática e produção do conhecimento**. Instituto Noos. Rio de Janeiro, 2014.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 2004.

COLBARI, A. A análise de conteúdo e a pesquisa empírica qualitativa. In: SOUZA, E. M. de (Org). **Metodologias e analíticas qualitativas em pesquisa organizacional: uma abordagem teórico-conceitual**. Dados eletrônicos. Vitória, EDUFES, 2014, p. 241-272.

COUTO, J. M; COUTO, A. C. **Entre o medo e a vontade de crescer: política econômica e dinâmica macroeconômica no segundo governo Lula (2007-2010)**. Maringá: Eduem, 2014.

CRUZ, Maria Beatriz *et al*: **A produção do PMCMV na Baixada Santista: Habitação de interesse social ou negócio imobiliário**. In: (org) AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z; CRUZ, M. B. *Minha casa...e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida*. 1º Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

CUNHA, E. M. P; *et al*. **Experiências em habitações de interesse social no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2007.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. RAP. **Revista Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 35, n.1, p. 119-144, 2001.

FONTANA, A. ; FREY, J. The interview: from neutral stance to political involvement. In: DEZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S (Eds) **The Sage Handbook of Qualitative Research: The Edition London**: Sage, 2005. P. 695-727.

FRANÇA, Karla Christina Batista. Os Gargalos para a provisão habitacional em municípios de pequeno porte: análise do programa Minha Casa, Minha Vida. **Urbe. Revista brasileira de gestão urbana**. 7(3), p. 325-339, set/dez. 2015.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referente à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n.21, p.211-259, jun. 2000.

FUKS, Mario. **Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social**. *Bid*, n. 49, 1º sem. 2000, p. 79-94.

GARCÍA, Fernanda Ester Sánchez. O “City-Marketing” de Curitiba diante das novas realidades mundiais. In: ENANPUR – ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 5., 1995, Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília: ANPUR, 1995, p. 1127-1136. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/1669/1643>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

GALVÃO, A. A.; RODRIGUES, A. L.; TONELLA, C. **Reestruturação socioespacial do território metropolitano: o caso do Pac Santa Felicidade em Maringá (PR)**. Montevideo: Instituto do Milênio, 2009.

GALVÃO, A. A. **Condomínios horizontais fechado em Maringá: a nova forma de aprofundamento da segregação socioespacial.** In. (org) RODRIGUES, A. L.; TONELLA, C. Retratos da região metropolitana de Maringá. Maringá: Eduem, 2010.

GERGEN, K. The Social Constructionism. **American Psychologist**, v. 40, n. 3, p. 266-275.1985.

_____. The place of the psychologist in a constructed word theory psychol, v.7, n. 6 p.723-746, 1997.

GONÇALVES, Renata da Rocha. **Políticas Habitacionais na Federação Brasileira: os estados em busca de seu lugar.** 2009 155f. Dissertação (Mestrado) Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV), 2009.

GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa. Processo decisório e conflitos de interesse na implementação da descentralização da saúde: um estudo das instâncias colegiadas na Bahia. **Caderno CRH**. Salvador, n. 39, p. 105-132, jul./dez. 2003.

GUANAES-LORENZI, Carla. Construcionismo social: tensões e possibilidades de um movimento em permanente construção. In: GUANAES-LORENZI, Guanaes Carla; MOSCHETA, Murilo dos Santos; CORRADI-WEBSTER, Clarissa Mendonça; SOUZA, Laura Vilela. **Construcionismo Social: discurso, prática e produção do conhecimento.** Instituto Noos. Rio de Janeiro, 2014.

HALL, P. TAYLOR, R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova: Cultura e Política**, São Paulo, n.58, 1996.

HARVEY, David. **Os limites do capital.** Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Boitempo, 2013a. _____. A liberdade da cidade. In. **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil.** MARICATO, Erminia et al. (orgs.), São Paulo: Boitempo, 2013b, p.27-34.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. IN: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org). **Políticas Públicas: Coletânea.** Brasília, DF: ENAP, 2006.v.2.

HOLZ, Sheila; MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. **Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil.** Actas Del X Colóquio Internacional de Geocrítica. Universidade de Barcelona, 2008. Disponível em <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/158.htm>. Acesso em 21/07/2015

IBAÑEZ, T. **Municipiones para disidentes. Realidad - Verdad - Política.** Barcelona: Gedisa, 2001.

ÍÑIGUEZ, Lupicio. **Construcionismo Social e Psicologia Social.** In: MARTINS, João B., HAMMOUTI, Nour-Din El, ÍÑIGUEZ, L. Temas em análise institucional e em construcionismo social. São Carlos: RIMA - Fundação Araucária, p. 127-156, 2002.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS – IPEA (2013). Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010). Brasília, IPEA.

KINGDON, John. **Como chegar a hora de uma idéia?** In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) Políticas Públicas : coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 1.

KLINTOWITZ, Danielle Cavalcanti. **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: A coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000.** 2015. 256 f. Tese (Doutorado) FGV, São Paulo, 2015.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** São Paulo: Moraes, 1991.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira. O desafio da participação na construção e implementação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social do estado da Bahia. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, p. 1431-1450, nov./dez. 2014.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Rev. Sociologia Política.** V.21, n. 48, p.101-110, dez. 2012.

LOUREIRO, M. R. *et al.* **Democracia, arenas decisórias e políticas públicas:** O Programa Minha Casa Minha Vida. Texto para discussão/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília: Rio de Janeiro, 2013.

LUZ, F. **Maringá: a fase de implantação.** In: DIAS, R. B.; GONÇALVES, J. H. R. (Org). Maringá e o norte do Paraná: estudos de história regional. Maringá: Eduem, 1999. P.5-26.

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. **Estratégias e modelos de desenvolvimento.** In: Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Gramond, 2010, p. 19-34.

MARRA, Adriana Ventola; BRITO, Valéria da Glória Pereira. **Construcionismo Social e Análise de Discurso: Uma Possibilidade Teórico-Metodológica.** In: ENANPAD, 2011, Rio de Janeiro. Anais.

MCNAMEE, Sheila. Construindo conhecimento/construindo investigação: coordenando mundos de pesquisa. In: GUANAES-LORENZI, Carla; MOSCHETA, Murilo dos Santos; CORRADI-WEBSTER, Clarissa Mendonça; SOUZA, Laura Vilela. **Construcionismo Social: discurso, prática e produção do conhecimento.** Instituto Noos. Rio de Janeiro, 2014.

MEDEIROS, Marcelo. **Os ricos e a formulação de políticas de combate à pobreza e à desigualdade no Brasil.** Rio de Janeiro: Ipea, 2003. (Texto para discussão, nº 998).

MEDIDA PROVISÓRIA 459/2009. Governo Federal. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2009/medidaprovisoria-459-25-marco-2009-587252-publicacaooriginal-110936-pe.html> acesso 30/12/2015.

MELO, Marcus André. **As sete vidas da agenda pública brasileira**. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. P.11-28.

MELO, M. A. **The state, the housing question and policy formation in Brazil 1937-1975**. 1987. Tese (Doutorado) Universidade de Sussex, Brighton, 1987.

MOSCHETA, Murilo dos Santos. **A pós-modernidade e o contexto para a emergência do discurso construcionista social**. In: (org) LORENZI, C. G; MOSCHETA, M. S; CORRADI, C. M; SOUZA, L. V. Construcionismo social: discurso, prática e produção de conhecimento. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2014. P.23-47.

MOURA, Jéssica Marais. O programa minha casa minha vida na região metropolitana de Natal: uma análise espacial dos padrões de segregação e desterritorialização. **Urbe. Revista de gestão urbana**, v.6, n.3, p. 339-359, set/dez. 2014.

NASCIMENTO, Denise Morado *et al.* **PMCMV: Desafios e avanços a região metropolitana de Belo Horizonte**. In (org) AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z; CRUZ, M. B. Minha casa...e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida. 1º Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A dimensão política da descentralização participativa. **São Paulo em Perspectiva**. V.10, n.3, 1996.

PEQUENO, Renato; VIEIRA, Sara. **Inserção urbana e segregação espacial do PMCMV em Fortaleza**. In (org) AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z; CRUZ, M. B. Minha casa...e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida. 1º Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e Contexto Brasileiro: Esboço de uma Teoria Geral da Administração**. Rio de Janeiro: Ed da FGV, 1983.

_____. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed da FGV, 1989.

RAMOS, Felipe. **A produção de habitações de interesse social em Maringá**. 2015. 159f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, U

RAMOS, J. S; NOIA, A. C. A construção de políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional no Brasil: Uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida. **Desenvolvimento em questão**. N. 33, p. 65-105, jan/mar/2016.

RIBEIRO, L. C. Q. Segregação residencial e políticas públicas: Análise do espaço social da cidade na gestão do território. **Cidades – Comunidades e Territórios**. n° 13, --.33-50, jun. 2003.

_____. Segregação residencial e segmentação social: o “efeito vizinhança na reprodução da pobreza nas metrópoles brasileiras. **Cardenos Metrópole**, n.13, pp.47-70, 1º sem. 2015.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 24, p. 9-27, jun. 2005.

RODRIGUES, A. L. A. **A podreza mora ao lado: segregação socio espacial na região metropolitana de Maringá.** 2004. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade?** São Paulo: Brasiliense, 1988.

ROSA, A. R; TURETA, C; BRITO, M. J. Práticas discursivas e produção de sentidos nos estudos organizacionais: A contribuição do construcionismo social. **Revista contemporânea de economia e gestão.** Vol.4 n°1 p. 41-52- jan/jun. 2006.

RUA, M. G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos.** Textos elaborados para o Curso de Formação para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Brasília: ENAP/Ministério do Planejamento, 1997.

SAASA, Oliver. **A formulação da política pública nos países em desenvolvimento: a utilidade dos modelos contemporâneos de tomada de decisão.** In SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org) Políticas Públicas: Coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006. V2.

SABATINI, Francisco; SIERRALTA, Calos. Versão ampliada e atualizada do capítulo: **“Medición de la segregación residencial: reflexiones metodológicas desde la ciudad latinoamericana.”** Publicado em Cáceres e Sabatini (eds), Los barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración social. Santiago: Instituto de Geografía, PUC, Chile, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Um discurso sobre as ciências.** 5. ed. – São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, M. E. P; AFONSO, R. F; ROSSI, R. O programa minha casa minha vida e o direito à moradia – A experiência dos sem tetos em Salvador. **Revista O&S Salvador**, v21- n.71, p 713-734- out/dez. 2014.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** Rio de Janeiro. Record. 2015.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública.** In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) Políticas Públicas : coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006. v.1.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas.** São Paulo: Cengage Learn, 2012.

SHIMADA, Nayara Emi. **Trajetórias anônimas no cotidiano da cidade: a territorialização do Bairro Santa Felicidade pelos seus moradores.** Dissertação (Mestrado) UEM. Programa de Pós-Graduação em Administração, 2015.

SILVA, Anielson Barbosa. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos.** Saraiva, 2006.

SILVA, Beatriz Fleury. **A recente produção imobiliária no aglomerado metropolitano Pauçandu-Maringá- Sarandí: novos arranjos, velha lógica.** Tese (doutorado) FAUUSP, 295f. 2015.

SILVA, C. F.; ALVEZ, T. W. Dinâmica dos financiamentos habitacionais nos municípios do Rio Grande do sul de 2006 a 2010: uma avaliação do Programa “Minha Casa Minha Vida”. **Rev. Adm. Pública** – Rio de Janeiro 48(1), p. 27-54, jan/fev. 2014.

SILVA, Fernanda Lima e. **Coordenação Governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro**: Estudo de caso sobre o ministério das cidades no governo Lula. 2014 130f. Dissertação (Mestrado) Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV), 2014.

SILVA, Pedro L. B. (Coord.). **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários**. Campinas: Nepp/Unicamp, 1999. (Relatório Final).

SOARES, I. O.; CARVALHO, A. W. B.; FILHO, G. B. R.; PINTO, N. M. A. Interesses especulativos, atuação do Estado e direito à cidade: O caso do Programa “Minha Casa Minha Vida” em Uberada (MG). **Urbe. Revista brasileira de gestão urbana**. V.5, n.1, p. 119-131, jan/dez. 2013.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n° 16, jul/Dez 2006. P.20-45.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização **Ciência & Saúde Coletiva** [online], São Paulo, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002.

SOUZA, Celina. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Alberto Pimenta de (Org.). **Federalismo e políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013, p. 91-121

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2010.

STAHLHOEFER, J. M. C.; RODRIGUES, A. L. **(Des) articulações territoriais urbanas**: a privatização de áreas públicas em Maringá. II Simpósio Paranaense de Estudos Climáticos e XIX Semana de Geografia, Maringá, 2010.

SUBIRATS, Joan. El papel de La burocracia em El proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org) **Políticas Públicas**: Coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2008. v.2

SUBIRATS, Joan. Quais políticas públicas para qual crise? Transformação social e intervenção do estado. In: **Políticas Sociais para o desenvolvimento**: superar a pobreza e promover a inclusão. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNESCO, 2010b. pp. 103-126.

SPINK, P. K. Pesquisa de campo em psicologia social: uma perspectiva pós-construcionista. *Psicologia e Sociedade*, v. 15, n. 2, pp. 18-42, 2003.

SPINK, M. J. S.; FREZZA, R. M. Práticas discursivas e produção de sentidos: a perspectiva da Psicologia Social. In: SPINK, M. J. S. (org) **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano**: aproximações teóricas e metodológicas. São Paulo: Cortez, 2004.

TORRES, Haroldo da Gama. Segregação residencial e políticas públicas: São Paulo na década de 1990. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol.19 n°54, p.41-55, fevereiro,2004.

TREVISA, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michel Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP, Rio de Janeiro**, 42(3):529-50, Maio/Jun. 2008.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Intrusão à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação (opositivismo, a fenomenologia, o marxismo). São Paulo: Atlas, 1987. 175p.

VAINER, Carlos B. Pátria, Empresa e Mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ENANPUR – ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 8., 1999, Porto Alegre. **Anais eletrônicos...** Porto Alegre: ENANPUR, 1999, p. 1-14. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/napead/repositorio/objetos/edital19/gestao-politicas/PLANEJAMENTO/planejamento%20MARX%203.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **RAP, Rio de Janeiro**, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr.1996.

VIANA, Ana Luiza D'Ávila; LIMA, Luciana Dias de; OLIVEIRA, Roberta Gondim de. Descentralização e federalismo: a política de saúde em novo contexto – lições do caso brasileiro. **Ciência & Saúde Coletiva** [online], São Paulo, v. 7, n. 3, p. 493-507, 2002.

VIEGAS, Glauce Cristine Ferreira Santos; SARAIVA, Luiz Alex Silva. Discursos, práticas organizativas e pichação em Belo Horizonte. **RAM, Rev. Adm. Mackenzie**. 16(5) São Paulo, SP p. 68-94 Set/Out. 2015.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo, Nobel/Fapesp. 2001.

_____. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 37-58, 2011.