



“MINHA CASA MINHA VIDA” E POLÍTICA DESCENTRALIZADA: O CASO DO CONJUNTO HABITACIONAL JOAQUIM ZARPELON-IRATI-PR¹

LANGARO, Sonia Vanessa²

BOBATO, Zaqueu Luiz³

RESUMO

O presente artigo faz uma análise acerca da eficiência das políticas públicas em meio as propostas de descentralização promovidas pela Constituição de 1988, considerando que a referida Constituição propõe o entrelaçamento entre as escalas do governo Federal, Estadual e Municipal a fim de que projetos sejam concretizados com êxito. Aponta-se que em meio à proposta descentralizada este estudo enfoca a construção do Conjunto Habitacional Joaquim Zarpelon, que se encontra localizado no município de Irati – PR. O conjunto habitacional em questão foi construído através do programa Minha Casa Minha Vida proposto pelo governo federal, sendo que esta proposta pressupõe abarcar um viés “descentralizado”. Portanto, na pesquisa buscou-se identificar as articulações existentes entre as escalas de ação municipal, estadual e federal para que o projeto de edificação do conjunto fosse concretizado. Assim sendo, constatou-se que houve falta de articulação entre as escalas de governo, ou seja, percebeu-se que a prática da política descentralizada não se concretizou de forma satisfatória, como propõe a Constituição de 1988. Compreendeu-se a partir deste estudo que o município interagiu somente com a escala do governo federal, e que para a consolidação do conjunto habitacional faltaram recursos para melhor infraestrutura e atendimento aos moradores do local. Desta forma, uma discussão de possíveis soluções para amenizar estes pontos negativos é proposto, a fim de identificar as colaborações positivas que a descentralização política pode exercer neste caso.

PALAVRAS-CHAVE: Descentralização política; Habitação; Programa “Minha Casa Minha Vida”; Produção do Espaço.

ABSTRACT

This paper makes an analysis about the efficiency of public policies amid proposals for decentralization promoted by the 1988 Constitution, considering that the said Constitution proposes the entanglement between the scales of the Federal Government, State and City to ensure that

¹ EIXO TEMÁTICO: O urbano em suas diferentes escalas.

² Acadêmica do quarto ano do curso de licenciatura em Geografia da Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO) *campus* de Irati-PR. E-mail: soniavanessa2010@hotmail.com

³ Professor do Departamento de Geografia da Unicentro, *campus* de Irati. (Orientador da pesquisa). Doutorando em Geografia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Geografia “Gestão do Território” pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Graduado em Geografia pela Universidade Estadual do Centro-Oeste (Unicentro), *campus* de Irati-PR. E-mail: zaqueudegeo@gmail.com



projects are implemented with successfully. Points out that amidst the proposed decentralized this study focuses on the construction of Housing Joaquim Zarpelon, which is located in the municipality of Irati - PR. The housing in question was built through the Minha Casa Minha Vida proposed by the federal government, and this proposal does encompass a bias "decentralized". Therefore, the research sought to identify the joints between the scales of action local, state and federal governments for the edification of the whole project was realized. Thus, it was found that there was lack of coordination between the scales of government, ie, it was realized that the practice of decentralized policy did not materialize satisfactorily, as proposed by the 1988 Constitution. It was understood from this study that the municipality interacted only with the scale of the federal government, and to consolidate the housing lacked resources to better infrastructure and services to local residents. Thus, a discussion of possible solutions to mitigate these negative points is proposed in order to identify the positive partnerships that decentralization policy can play in this case.

KEYWORDS: Political decentralization Housing; "Minha Casa Minha Vida"; Production of Space.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho de pesquisa visa analisar a implantação do Programa habitacional Minha Casa Minha Vida no município de Irati, Paraná, o qual foi aplicado na edificação do Conjunto Habitacional Joaquim Zarpelon. Através deste estudo é possível conhecer as articulações que ocorreram para que o projeto fosse efetivado, sendo a descentralização política um fator a ser questionado quanto a sua eficácia e aplicação em relação ao andamento e consolidação do projeto de construção deste conjunto habitacional. Destaca-se que o programa Minha Casa Minha Vida é um projeto do governo federal, onde o mesmo necessita de descentralização de poder para que seus objetivos sejam concretizados nas escalas municipais de acordo com a necessidade existente.

Acredita-se que em meio à discussão do programa federal de habitação Minha Casa Minha Vida, o qual abrange todo o território brasileiro, faz-se importante discutir o desempenho realizado em escalas municipais, pois as distâncias geográficas exigem políticas públicas descentralizadas para a execução deste tipo de programa governamental. Assim sendo, surge a necessidade de entender o processo e averiguar se o programa é aplicado de forma eficaz, trazendo moradia digna para a população com qualidade e segurança, satisfazendo o público alvo do projeto.

Esclarece-se que o presente estudo tem os seguintes problemas a serem pesquisados: o Programa Minha Casa Minha Vida foi executado de forma precisa, utilizando todos os recursos disponibilizados pelo governo federal, deixando os moradores do conjunto habitacional satisfeitos com suas moradias cumprindo com o que foi prometido? A partir deste quadro levanta-se ainda



outra questão: em meio ao processo de descentralização, o mesmo foi efetivo no que se refere à distribuição dos recursos e informações de escala municipal para federal e vice-versa?

A partir dos problemas expostos foi estabelecido o uso dos métodos qualitativo e quantitativo. No que se refere ao método qualitativo, pode-se salientar que foi aplicado em meio à realização de pesquisas de campo, com o objetivo de compreender as opiniões dos moradores do local estudado. Segundo Leite (2008) a pesquisa por meio do método qualitativo busca compreender e analisar as ideias, opiniões, valores hábitos, atitudes e representações, onde o investigador desenvolve conceitos e entendimentos a partir dos resultados encontrados nos dados, geralmente entrelaçando com uma base teórica.

No que diz respeito ao método quantitativo, Leite (2008, p. 96) elabora o seguinte comentário:

As pesquisas que aplicam métodos quantitativos, (...) são as que empregam a estatística e a matemática – os números e cálculos – como principal recurso para a análise das informações. Grande parte das pesquisas se relaciona com o método quantitativo. As pesquisas de campo utilizam em geral este método, assim como as pesquisas de mercado, as de opinião em campanhas políticas, pesquisas internas de controle de qualidade, controle de padrões e motivação. Experimentos e outros levantamentos quantitativos representam o conjunto de aplicações dos métodos quantitativos.

A investigação quantitativa caracteriza-se pela atuação, apresentação de dados, indicadores e tendências observáveis, utilizando a estatística e matemática como base de análise. Neste trabalho tal método foi aplicado no levantamento do número de casas existentes no local, número de moradores que opinaram a respeito das perguntas realizadas.

Para complementar os métodos já destacados, também foi utilizada a pesquisa de campo. De acordo com Suertegaray (2009, p. 3) o trabalho de campo é “um instrumento de análise geográfica que permite o reconhecimento do objeto e que, fazendo parte de um método de investigação, permite a inserção do pesquisador no movimento da sociedade como um todo”. Sendo assim, destaca-se que foram feitas entrevistas com 40 famílias moradoras do local pesquisado.

Destaca-se que também foi realizada uma entrevista com um funcionário da prefeitura municipal da cidade de Irati, a qual pertence ao setor de planejamento e habitação, sendo que este funcionário se fez presente no processo burocrático de edificação do conjunto habitacional.



Além dos métodos e procedimentos acima citados, também foram realizados levantamentos bibliográficos em torno da temática de estudo, para tanto, fez-se leituras de materiais em bibliotecas, assim como de artigos extraídos de sites da *internet*.

1. O PROJETO PARA HABITAÇÃO “MINHA CASA MINHA VIDA”

Em meio à necessidade de criação de novos empregos e crescimento econômico, no ano de 2009 o governo federal lançou um programa voltado para a habitação de interesse social, chamado “Minha Casa Minha Vida”, qual propõe suprir o *déficit* habitacional e gerar empregos na área de construção civil. De acordo com Arantes e Fix (2009, p. 1):

O pacote habitacional lançado em abril de 2009, com a meta de construção de um milhão de moradias, tem sido apresentado como uma das principais ações do governo Lula em reação à crise econômica internacional – ao estimular a criação de empregos e de investimentos no setor da construção –, e também como uma política social em grande escala. O volume de subsídios que mobiliza, 34 bilhões de reais (o equivalente a três anos de Bolsa-Família), para atender a população de 0 a 10 salários mínimos de rendimento familiar, é, de fato, inédito na história do país.

A finalidade deste programa é proporcionar moradia de qualidade para a classe social menos favorecida da sociedade, sendo que as moradias podem ser construídas tanto na área urbana como na área rural, onde o subsídio é de 60% a 90% do valor do imóvel e o risco de despejo por inadimplência não existe. A necessidade da criação de um programa que favoreça a população de baixa renda pode ser pensada a partir do fenômeno da supervalorização das terras urbanizadas, levando as pessoas mais pobres a ocuparem áreas ilegais ou de risco e pagarem aluguel.

De acordo Rolnik *et al* (2010), o programa Minha Casa Minha Vida tem como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e compra de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos, além da geração de empregos do setor da construção. Para que este programa construa moradias adequadas e bem localizadas é essencial a participação ativa dos municípios mobilizando instrumentos em seus Planos Diretores que favoreçam a disponibilidade de bons terrenos para o programa.

Para as famílias com renda de até 3 salários mínimos as moradias possuem valores que ficam entre 41 e 52 mil reais. O pagamento das mesmas pode ser efetuado em até 10 anos, sendo o valor das parcelas referente a 10% do salário do beneficiado, mas a parcela mínima deve ser de 50 reais. Já para a população que ganha de 3 a 10 salários mínimos os valores estimados por casa ficam



entre 73 a 130 mil reais, sendo possível financiá-las em até 30 anos com parcelas que comprometam o equivalente de até 20 % do salário do beneficiado. Também é necessário lembrar que os financiamentos podem ser feitos para casas e para apartamentos.

O principal meio de fundos para subsidiar as obras habitacionais é oriundo do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), qual garante em sua maior parte, fundos para a população de menor renda, sendo o agente operador deste subsídio a Caixa Econômica Federal. O Banco do Brasil e demais entidades financeiras também oferecem financiamentos através do Minha Casa Minha Vida, mas neste caso, os financiamentos estão voltados para as camadas da população com renda de 3 a 10 salários mínimos.

A construção destas moradias é realizada por meio de construtoras privadas, as quais realizam uma produção por oferta. Nas palavras de Arantes e Fix (2009, p. 3):

Uma produção “por oferta” significa que a construtora define o terreno e o projeto, aprova junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir para a Caixa Econômica Federal, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades. A Caixa define o acesso às unidades a partir de listas de demanda, cadastradas pelas prefeituras. Assim, os projetos não são formulados a partir do poder público ou da demanda organizada, não são licitados, não são definidos como parte da estratégia municipal de desenvolvimento urbano e podem inclusive contrariá-la.

Este programa baseia-se na iniciativa privada para a edificação das moradias, em razão do processo ser mais rápido e menos burocrático comparando se o mesmo programa fosse realizado por meio estatal, o qual envolve licitações demoradas, fiscalizações, restrições, entre outros fatores que tornam o processo lento. Mas, existe um porém neste processo, a produção por oferta onde os protagonistas são as construtoras privadas, impedem o município de escolher o local de construção das casas, podendo desfavorecer o desenvolvimento urbano, pois cabe ao município escolher e apontar as formas com que o planejamento e desenvolvimento e deve ser dirigido, pois possui conhecimento a respeito de seu território.

O processo efetuado para a obtenção de moradias através do programa Minha Casa Minha vida, segundo Rolnik *et al* (2010), ocorre da seguinte forma: a Caixa Econômica Federal é a principal financiadora de crédito deste programa, sendo assim, primeiramente o governo estadual ou municipal assina um termo de adesão com a CAIXA, a partir deste momento, a mesma está apta a receber propostas de venda de terreno para que seja efetuada a compra. Enquanto isso, os estados ou



municípios realizam o cadastramento das famílias, as famílias que forem classificadas de acordo com os critérios do programa são direcionadas até a Caixa. Quando as famílias são classificadas, a Caixa analisa propostas de construtoras para edificarem as moradias, após a contratação a Caixa responsabiliza a construtora escolhida pela construção e entrega das casas de forma legalizada. Quando as obras estão concluídas, as famílias classificadas adquirem os imóveis diretamente através da Caixa Econômica Federal.

Arantes e Fix (2009) afirmam que 97% do subsídio público oriundo da União e do FGTS têm como destino as construtoras de ordem privada, e somente 3% é destinando as cooperativas e movimentos sociais que não visam lucro. Esta concentração de subsídio no setor privado favorece as famílias com renda entre 3 e 20 salários mínimos, causando um desequilíbrio na luta contra o *déficit* habitacional brasileiro, pois a demanda maior corresponde às famílias com renda de 0 a 3 salários.

Tendo por base a informação de que o programa Minha Casa Minha Vida é oriundo do governo federal, levanta-se a dúvida de como este processo chega até os estados e municípios, sendo o território brasileiro detentor de uma vasta área, onde as distâncias geográficas são significativas. Para responder esta pergunta, pode-se pensar na descentralização política para ser protagonista deste caso. Sendo assim, a seguir será esboçado a respeito da descentralização política no Brasil, como se deu este processo e como o município pode contribuir para o desenvolvimento, neste caso, enfocando o caso da habitação.

2. Descentralização política no Brasil e seus reflexos na habitação e produção do espaço urbano

Em meio ao mundo globalizado torna-se necessária uma organização das políticas públicas para melhor desempenho em todas as suas escalas, pois através de um modelo político altamente centralizado, dificilmente se atingiria os diversos espaços existentes no território nacional. Em 1988 esta necessidade foi consolidada a partir do processo de descentralização. Segundo os escritos de Ortega (2005, p.2):

No Brasil, o processo de descentralização de 1988 concedeu maior autonomia política, administrativa e financeira aos municípios. Com isso, o município passou a se constituir num ente federado, no conjunto da organização política e territorial do Estado, inclusive com a capacidade de auto-organização, pois pode criar sua própria Lei Orgânica, escolher seus representantes políticos (prefeitos e vereadores), estabelecer taxaço de impostos e, também, decidir e elaborar estratégias visando o desenvolvimento sócio-econômico local.



Vê-se que com a Constituição de 1988 a descentralização cede lugar a uma maior autonomia dos estados e municípios que compõe o todo territorial do país, logo as escalas estaduais e municipais passam a ser incumbidas de direcionarem políticas públicas para o conjunto da sociedade.

Ao discutir descentralização política pós constituição 1988, Bobato (2012) nos leva a pensar que os territórios locais (municípios) vêm sendo considerados como importantes geradores de mecanismos que permitem o desenvolvimento da coletividade habitante nessa escala espacial. Compreende-se que a visão de descentralização vem beneficiar aos estados e municípios nos processos decisórios do governo federal, onde todos podem ter uma parcela de participação no processo de desenvolvimento territorial e econômico do país. Esta autonomia proporcionada aos estados e municípios também é refletida na população, assim como os órgãos públicos podem ter liberdade de melhorar escolhas, priorizando necessidades mais urgentes.

Segundo Santos (2008), um argumento muito importante utilizado a favor da descentralização é o fornecimento de bens públicos através dos governos locais, tornando os investimentos públicos mais flexíveis e adaptáveis de acordo com o interesse da população. Este processo ocorre devido ao fato do município atuar com um número menor de cidadãos, favorecendo uma participação da população na elaboração das políticas públicas. Desta forma, as particularidades das políticas locais são defendidas a partir da descentralização em meio as políticas globalizantes.

Quando o poder é descentralizado, a sociedade torna-se propícia a obter melhorias, pois sendo o homem o construtor da sociedade pode-se afirmar que quando os próprios indivíduos que a constituem passam a dominar o poder da demanda de serviços para um determinado local, sempre favorecerão as necessidades mais importantes que fazem parte da estrutura que os rodeiam.

Em meio à discussão de política descentralizada, pode-se citar a questão da organização gerada por este sistema nas relações entre as escalas local, regional e federal, pois se tratando do exemplo de projetos encaminhados pelos municípios até os órgãos estaduais e federais, acredita-se que as instituições municipais analisam os problemas e necessidades do local, logo, formulando projetos para atender as suas demandas. Neste processo de construção de projetos, as pessoas têm a oportunidade de participarem tornando-se “sujeitos ativos” que lutam por melhorias e desenvolvimento.



Sem muitos recursos, os governos locais sentem necessidade de um apoio do governo federal para suprir suas demandas de melhores condições de vida para a população que ali vivem. Souza (2002) acredita que com o modelo descentralizado houve sim um maior envolvimento do governo local na prestação de serviços sociais, proporcionando uma melhor distribuição de recursos atendendo certas demandas de sociedades locais.

Segundo Carvalho (2000), após a Constituição de 1988, a política descentralizada tornou-se um modelo principal para as políticas públicas, onde as competências são distribuídas e gestões de programas sociais, inclusive no que diz respeito a habitação, passando ser atribuído o poder aos Estados e municípios. Os mesmos podem planejar e concretizar projetos por iniciativa própria ou através de algum programa oriundo de outro nível de governo.

Como foi explanado anteriormente, o setor da habitação tende a ser enfatizado com o processo de descentralização, onde através disso pode ser avaliado de acordo com a necessidade de cada município para depois ser repassado a um programa de escala federal, por exemplo, Minha Casa Minha Vida, qual segue a fala de Rolnik *et al* (2010, p 21) :

A criação do Programa Minha Casa Minha Vida, que disponibiliza recursos subsidiados para a produção de projetos habitacionais de interesse social, cria uma boa oportunidade para os municípios definirem uma localização adequada para esta produção habitacional.

A partir da Constituição de 1988, os municípios passam a exercer o papel de protagonistas no processo de desenvolvimento urbano, podendo direcionar os interesses da população nos projetos e programas governamentais, buscando atender as demandas de moradia digna a quem necessita.

Ao pensar no caso habitacional, também levanta-se a questão da produção do espaço urbano, onde todo o processo de construção do conjunto habitacional em evidência fez parte da produção do espaço da cidade de Irati. Em relação ao espaço urbano, segundo Corrêa (2002, p.11) é afirmado que:

O espaço urbano capitalista – fragmentado articulado, reflexo e condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço.



Os agentes produtores e consumidores do espaço de acordo com Corrêa (2002) proporcionam uma constante reorganização das dimensões urbanas, incorporando novas áreas, destruindo, renovando, recolocando infraestrutura, massificando o uso do solo e mudando o espaço de acordo com as capacidades sociais e econômicas de diferentes áreas da cidade.

Em busca de uma produção do espaço urbano de modo desenvolvido e estruturado, é pensando a descentralização como ponto de partida para a consolidação deste processo. Segundo Daniel (2002, *apud* SOMEKH, 2008, p. 18):

Queremos um desenvolvimento local com inclusão social, em que haja cooperação, criação e alargamento de esferas públicas, em que diferentes atores públicos, econômicos, sociais dialoguem de maneira transparente a partir de seus próprios interesses em conflito, buscando construir um novo desenvolvimento local em conjunto.

A partir desta ideia, percebe-se a necessidade de integrar todos os agentes envolvidos na esfera pública para que haja políticas que envolvam os interesses da população em prol de um desenvolvimento e formação de um espaço urbano com menos desigualdades. Segundo Somekh (2008) a questão habitacional deve ser enfatizada no conjunto das intervenções urbanas que a cidade contemporânea necessita, tornando-se um processo democrático de gestão compartilhada, ou, descentralizada, sendo fundamental para a definição do desenho da cidade. Ainda segundo a autora citada anteriormente, é preciso que haja a criação de “protagonismo” de cooperação da parte dos agentes locais no desenvolvimento territorial, havendo a interação entre ator e sujeito. Desse modo ocorre uma priorização das necessidades existentes de acordo com as particularidades de cada local.

Nas palavras de Pires (2010, p. 105):

O sucesso da ação institucional pública ou privada, em relação ao impacto sobre a qualidade de vida da sociedade, depende diretamente da participação desta no processo de planejamento, gestão, operacionalização e monitoramento dos programas, ações e instrumentos ativados para a promoção do desenvolvimento.

Ainda segundo Pires (2010), esta interação da sociedade com os processos de promoção de desenvolvimento é considerada como regra para as três escalas de ação públicas (federal, estadual ou municipal). Sendo assim, percebe-se que não basta somente o poder público ser articulado, mas também é necessário promover uma articulação da sociedade com os governos e órgãos da



administração pública, havendo maior efetividade nas ações governamentais descentralizadas. Ainda, segundo Corrêa (2002, p. 26):

É preciso considerar que a ação do Estado processa-se em três níveis político administrativos e espaciais: federal, estadual e municipal. A cada um destes níveis sua atuação muda, assim como o discurso que encobre os interesses dominantes. É no nível municipal, no entanto, que estes interesses se tornam mais evidentes (...). Afinal a legislação garante a municipalidade muitos poderes sobre o espaço urbano.

Corrêa afirma que o Estado tem participação ativa na produção do espaço urbano, possuindo a oportunidade de refletir a dinâmica da sociedade na organização espacial das cidades. Segundo Carlos (2007), a ocupação do solo nas cidades está submetida ao capitalismo, baseando no valor de troca no espaço, sendo o acesso aos solos urbanos regidos pelo mercado imobiliário. O espaço é reconhecido como mercadoria privando as camadas desfavorecidas da sociedade em ter acesso às mesmas. É neste tipo de caso que o Estado deve intervir com políticas e estratégias que favoreçam as mais diferentes classes sociais, para que a organização espacial urbana ocorra de forma democrática atendendo as particularidades de cada classe.

Analisando este contexto é perceptível a importância do papel do município em direcionar seus interesses no setor habitacional, tendo autonomia para apontar as carências existentes dentro do seu território. A partir das definições da descentralização política e escalas municipais, a seguir será relatado a experiência da implantação de um programa habitacional do governo federal, no município de Irati – PR. No entanto será verificado como se deu esse processo de consolidação do programa.

3. A consolidação do programa minha casa minha vida no município de Irati-Pr em evidência

O recorte utilizado para a realização desta pesquisa é o conjunto habitacional Joaquim Zarpelon, localizado na cidade de Irati-Paraná. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) o município de Irati – PR está situado na região sudeste do Paraná, com uma população de 56.207 habitantes, contém uma área de 999, 516 km², estando localizada no segundo planalto paranaense e a 150 km da Capital do Estado, Curitiba. Os aspectos socioeconômicos estão baseados em 41,50% serviços, 34,07% na indústria e 24,43% na agropecuária.

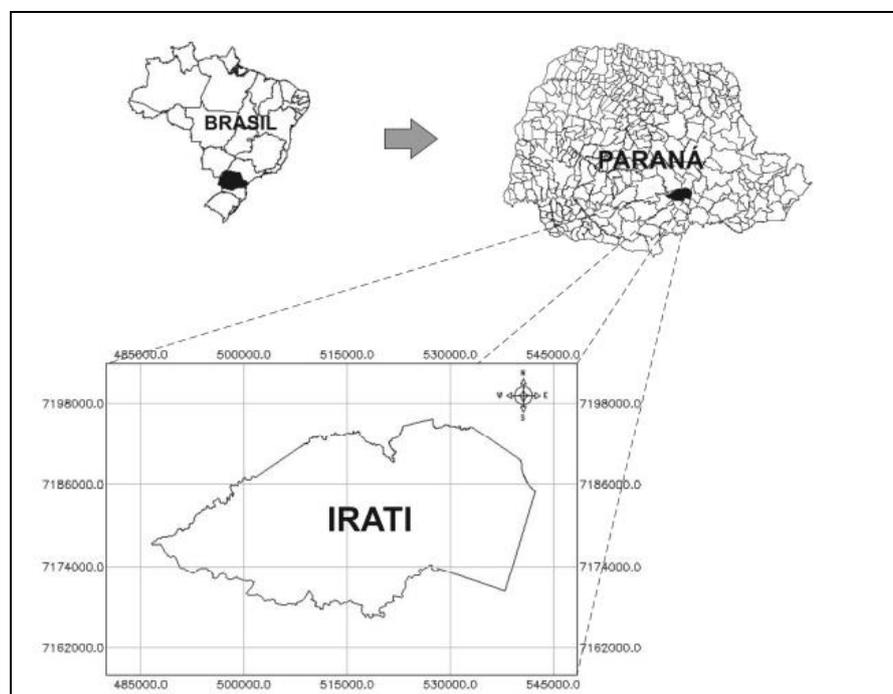


Figura 1 – Localização do município de Irati no estado do Paraná

Fonte: PADILHA, Diana Janice *et al* (2012)

O conjunto habitacional em evidência foi construído por meio do programa social Minha Casa Minha Vida do Governo Federal que através da Caixa Econômica Federal financiou a edificação das moradias, também houve parceria da prefeitura municipal qual viabilizou a construção do conjunto com a doação do terreno medindo 242.000 m², além de parcerias para infraestrutura de saneamento, água e luz.

Em pesquisa de campo e dados fornecidos pela prefeitura municipal, constatou-se que o conjunto é composto por 406 casas, sendo 296 delas medindo 35,96 m², destinada a famílias com renda equivalente de até 3 salários mínimos, beneficiando cerca de 1.200 pessoas, quais contribuirão com parcelas de valor que corresponda a 10% do salário ganho pelos moradores durante 10 anos, mas a parcela mínima é R\$ 50,00 mensais.

As moradias foram edificadas por uma construtora contratada pela Caixa Econômica Federal a qual ficou responsável pela construção das casas menores. As outras 110 casas possuem medidas de 63 m² sendo destinadas á famílias com renda de 3 a 10 salários mínimos, com parcelas que ficam entre 350,00 e 400,00 reais e com o passar dos meses estes valores vão diminuindo, podendo ser



financiadas em até 30 anos. A empresa responsável pela construção destas 110 moradias foi a Fronter, com sede em Pato Branco/PR. Ambas construtoras são de ordem privada.

Além das casas construídas através do programa Minha Casa Minha Vida, mais 27 moradias foram edificadas em anexo ao conjunto e financiadas através do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, as quais foram doadas a famílias que residiam em áreas de risco.

As famílias beneficiadas pelo programa foram selecionadas através do cadastro da Secretaria Municipal de Bem Estar Social – Departamento da Habitação do município, onde os assistentes sociais ficaram encarregados de visitar cada família cadastrada para que fosse verificada a real necessidade de obter uma moradia através do programa.

Na imagem a seguir, pode-se observar o conjunto habitacional e toda sua dimensão:



Figura 2 – Conjunto Habitacional Joaquim Zarpelon

Fonte: Google imagens. Org. LANGARO, Sonia Vanessa; BOBATO, Zaqueu Luiz (2013)

Como pode ser observado na figura 02, vê-se um conjunto de casas bem organizadas, com ruas asfaltadas, mas ao olhar atentamente pode-se perceber que a localização das moradias encontra-se em contato com áreas rurais, estando distante do centro da cidade, vê-se também a falta de muros ao redor das casas para maior segurança dos moradores. Ao pesquisar mais a fundo a estrutura do local, foram identificados outros problemas, os quais serão apresentados a seguir.

Baseando-se em entrevistas com os moradores deste local, a principal questão levantada foi em relação à falta de infraestrutura e mau atendimento das empresas privadas e instituições públicas



que estiveram relacionadas às construções para dar assistência aos problemas que surgiram no local. Outros problemas também foram identificados como falta de segurança pública, sendo que já aconteceram várias ocorrências criminosas dentro do conjunto habitacional estando entre elas roubos, desentendimento entre moradores e inclusive 3 assassinatos, onde a população alega que em meio a estes acontecimentos a polícia militar do município demorou muito tempo para atender as ocorrências, não havendo tempo para amenizar ou evitá-las.

Os moradores afirmam que é necessária a existência de algum tipo de posto policial (polícia militar ou guarda municipal, por exemplo) dentro ou próximo do conjunto, para que assim o local torne-se mais seguro para os moradores, pois segundo eles muitos estão amedrontados para circular pelas ruas durante a noite devido aos acontecimentos criminosos.

Outra reclamação existente da parte dos moradores é em relação à falta de creches próximas e falta de transporte público acessível, pois existe uma distância significativa do centro da cidade, aonde se encontram os principais serviços, como hospital, farmácias, mercados e demais conveniências. Todas as famílias entrevistadas, sendo 40 famílias, apresentaram algum tipo de reclamação. A figura 3 traz uma imagem da localização do conjunto:

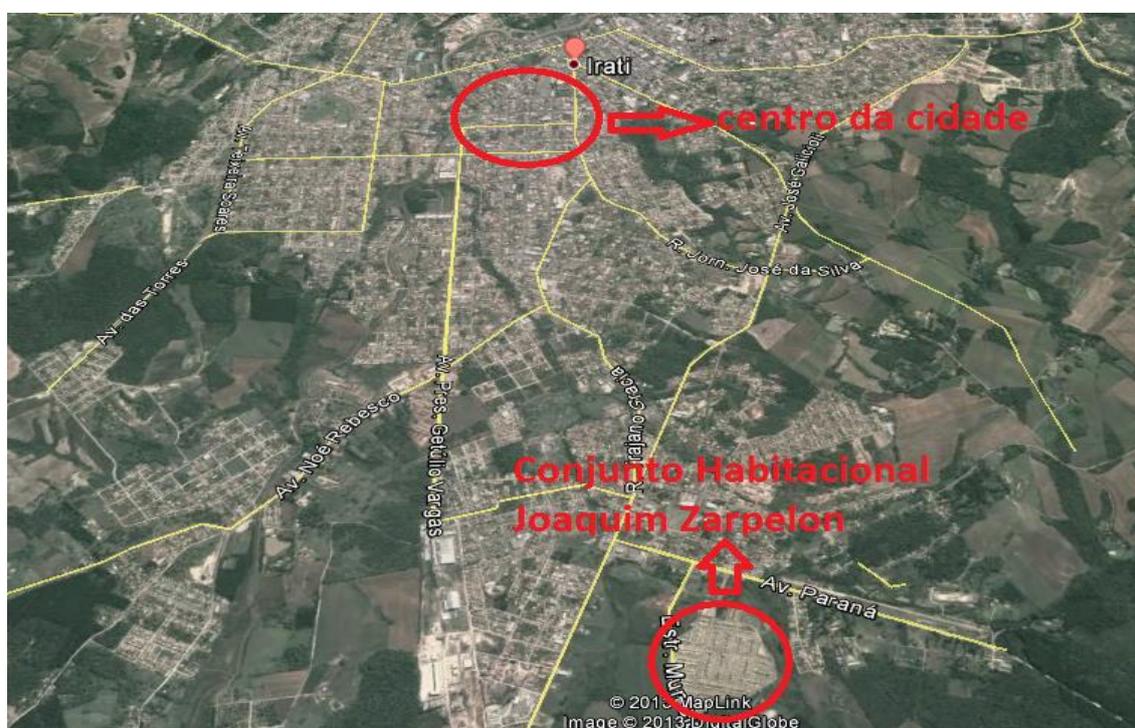


Figura 3 – Distância do conjunto habitacional do centro da cidade
Fonte: Google Mapas. LANGARO, Sonia Vanessa; BOBATO, Zaqueu Luiz (2013)



Como pode ser observado na imagem anterior, existe uma distância significativa da localização do conjunto habitacional em relação ao centro da cidade, onde estão localizados os principais serviços. Este fato exige a existência da disposição de transporte público para os moradores do local, pois uma grande parte deles, não possui veículo ou outro tipo de meio para locomoção, dependendo exclusivamente do meio de transporte público para ir até o local de trabalho e até o local de outros serviços que necessitam.

A partir deste contexto, o conjunto habitacional, levanta questões a respeito da infraestrutura, formação e localização. A questão da localização é algo a ser discutido e pensado pelos órgãos públicos na hora do planejamento de conjuntos habitacionais.

Rolnik *et al* (2010, p 21) ressaltam que:

Todos têm direito à moradia adequada e bem localizada! Mas ainda é preciso avançar muito para tornar isto uma realidade no Brasil. Grande parte dos domicílios urbanos brasileiros está em más condições, como favelas, cortiço, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais em locais precários. Esta realidade é fruto de políticas de planejamento e gestão urbana excludentes, que não consideram as diferentes demandas sociais e econômicas da população brasileira e são baseadas em padrões de regulação urbanística voltados para setores restritos das cidades. Este modelo de planejamento tem implicações profundas na forma e no funcionamento das nossas cidades: concentração de empregos em poucas áreas; distantes do local de moradia; excessiva necessidade de deslocamentos e ocupação.

De acordo com os moradores do bairro, existe uma dificuldade muito grande para locomoção, não havendo transporte público para que os moradores possam se locomover até outras partes da cidade, além da falta de creches, pois muitas mães relataram que precisam levar seus filhos, muitas vezes a pé, em uma creche localizada a 2 km do bairro, sendo a mais próxima, para então seguirem até seu local de trabalho, tornando-se uma rotina diária cansativa. Ainda é constatada a falta de vagas nesta mesma creche, sendo que muitas mães não tem com quem deixar seus filhos, ficando impossibilitadas de trabalhar para ajudar no orçamento familiar.

Outro fator observado neste local foi a devastação de uma área ambiental para a construção das moradias, onde muitas árvores foram cortadas causando prejuízos ao meio ambiente.

Além disso, a qualidade das moradias é muito questionada pelos moradores, em que os mesmos vêm tendo problemas com rachaduras, instalações elétricas, pintura, encanamento e falta de lombadas para controle de velocidade dos veículos, pois segundo os entrevistados, muitos motoristas imprudentes dirigem em alta velocidade, tornando-se perigoso, pois trata-se de um lugar



que há muitas crianças pequenas e as casas não foram entregues com muros ou grades aos beneficiados, onde estas crianças geralmente encontram-se brincando ou circulando livremente pelas ruas e calçadas, pois nem todos os moradores, em especial os de baixa renda, possuem meios para construírem muros ou colocarem grades em suas casas até o momento.

A figura 4 apresenta parte de uma calçada em estado precário, sendo alvo de reclamação.



Figura 4 – rachaduras em calçamento do conjunto habitacional

Fonte: LANGARO, Sonia Vanessa; BOBATO, Zaqueu Luiz (2013)



Figura 5 – Moradia com defeito de infraestrutura

Fonte: LANGARO, Sonia Vanessa; BOBATO, Zaqueu Luiz (2013)



A imagem da figura 5 refere-se a uma moradia que necessitou de reparos em razão de precária infraestrutura como: defeitos com encanamentos, janela que não fechava corretamente devido aos acabamentos não terem sido feitos nas medidas certas.

Compreende-se que o Programa Minha Casa Minha Vida nem sempre cumpre com o que é prometido, desfavorecendo as classes mais pobres, onde as classes dominantes podem tirar proveito de um programa público. Como foi o caso das construtoras que edificaram o conjunto, sendo perceptível a falta de compromisso com a qualidade das moradias, sendo que foram pagas para realizar um serviço com bons materiais, mas não é isso que ocorreu neste caso, faltando qualidade na infraestrutura das casas.

Também foi comentado por alguns entrevistados que a construtora responsável pelas casas menores, a Sedro, alegou falência aos moradores quando os mesmos foram reclamar dos problemas existentes nas moradias. Mas, na verdade esta construtora continua com as portas abertas no mesmo local na cidade de Irati. Durante pesquisas de campo fora comum ouvir relatos de moradores do conjunto habitacional que afirmavam ter conhecimento do envolvimento de agentes públicos da escala local com a construtora citada anteriormente. Os possíveis envolvimentos permitiam a viabilização das licitações em favor da empresa Sedro, que foi a vencedora do processo licitatório. A partir do que fora relatado, acredita-se que é pertinente citar os escritos de Arantes e Fix (2009, p. 24), pois de acordo com eles:

O circuito imobiliário é rico em combinações de diferentes modalidades de acumulação, rentismo, expropriação, captura de fundos públicos e espoliação urbana. Ele integra diversos meios, lícitos e ilícitos, de se obter dividendos: superfaturamento de obras; modificação na legislação em benefício próprio (sempre em detrimento do planejamento urbano); licitações fraudadas; corrupção; redução da fiscalização; financiamento de campanhas eleitorais; baixa taxaço e regulação da renda fundiária; uso de fundos públicos, semi-públicos e financiamentos subsidiados; depreação ambiental.

O descaso com as pessoas de baixa renda, as quais esperam tanto pela sua casa própria, é evidente em alguns casos, onde muitas vezes o dinheiro público não é administrado com seriedade. Também como aponta Ferreira (2005), outro fator que desfavorece as classes mais pobres é a priorização que o governo faz com áreas onde encontra-se maior concentração de renda, implantando infraestrutura de qualidade para que os terrenos e construções que ali existem ganhem valor, não oferecendo habitação de qualidade as classes sociais menos favorecidas.



A partir da pesquisa de campo constatou-se que revoltados com os problemas de infraestrutura, os moradores apelaram à Caixa Econômica Federal e a prefeitura municipal de Irati para ter uma resposta de como isso poderia ser resolvido, a resposta foi intrigante, os funcionários alegaram que não tinham responsabilidade a respeito desse assunto e os moradores deveriam entrar em contato com as construtoras responsáveis pelas obras.

Uma das construtoras, a Sedro, havia declarado falência e não prestou nem um atendimento aos moradores, e a Fronter não tomou posição diante do assunto. Diante dessa situação os moradores do local realizaram uma coleta de assinaturas reivindicando assistência para os problemas existentes, qual foi entregue a Caixa Econômica Federal. Uma reunião foi realizada com os moradores tendo a presença de uma representante da CAIXA, mas foi relatado que esta reunião foi um verdadeiro descaso com os moradores do bairro, onde nada foi resolvido. Em meio a este quadro, os habitantes do conjunto organizaram uma associação de moradores, visando maior integração e união de forças na luta pelos seus direitos, portanto estes estão buscando melhorias para as necessidades existentes a fim de democratizarem o processo de produção do espaço urbano.

Elucida-se que na busca de maiores informações sobre os problemas que foram relatados pelos moradores do conjunto habitacional, realizou-se uma entrevista com um funcionário da prefeitura municipal da cidade de Irati, integrante da área de planejamento e habitação. Ao ser questionado sobre as reivindicações dos moradores do conjunto, o funcionário destaca não haver muito o que fazer. Segundo o funcionário, o município já ajudou o suficiente com a doação do terreno e da infraestrutura básica e quem é o responsável pelo restante é a Caixa Econômica Federal e as construtoras incumbidas pela edificação das obras. No que concerne a política descentralizada no delinear do projeto, o entrevistado da prefeitura relatou que as escalas de ação interagiram somente entre municipal e federal no caso da construção do conjunto habitacional. Segundo ele, tornou-se muito difícil de se obter bons resultados devido a escala estadual não ter participado, assim sendo, o município interagiu diretamente com o governo federal, não obtendo ajuda do estado.

Foi enfatizado também pelo funcionário entrevistado que se este projeto fosse aplicado em parceria com as três escalas de ação governamentais, o projeto com certeza teria sido efetivado com maior sucesso, pois o município não tem condições de oferecer um serviço de qualidade em grande escala sozinho, necessitando de verbas e parcerias também do governo estadual. Também, segundo Arantes e Fix (2009, p.11):



Os municípios ainda são convocados pelo governo federal a “doar terras públicas” e outras benfeitorias aos empreendedores privados, de modo a serem atendidos mais rapidamente e por mais projetos – ou seja, acentua-se uma competição entre cidades para atrair investimentos a todo custo. As urbanizações periféricas ainda trarão custos adicionais aos municípios, com gastos em infra-estrutura, transportes e serviços públicos. Alguns deles, de médio e pequeno porte, estão recebendo ou receberão uma somatória de condomínios periféricos que é percentualmente expressiva em relação à sua população atual, promovendo um crescimento demográfico desequilibrado, além de agressivo ambientalmente.

Segundo a entrevista realizada com o funcionário da prefeitura, o terreno doado para a construção das casas foi comprado pela prefeitura de modo parcelado, no valor total de 400.000,00 mil reais. Foi comprado naquela localidade por ser a área de tamanho condizente com a que necessitavam para as obras e estar sendo comercializado por um valor atrativo, parcelado em 20 prestações, de outra forma estouraria os orçamentos de gastos públicos do município. Além disso, por este terreno estar localizado em uma área afastada do centro da cidade, necessitou de investimentos de infraestrutura básica as quais trouxeram gastos adicionais ao município. Mas, foram os moradores que saíram prejudicados neste contexto, pois os investimentos deveriam ser maiores para ser possível oferecer infraestrutura de qualidade a população. Para que este quadro seja pensando, segue a fala de Rolnik *et al* (2010, p.13):

O modelo de produção habitacional pelo poder público com redução dos custos por meio da aquisição de terras longínquas e baratas e produção em larga escala (construção de conjuntos em grandes lotes) contribuiu para o agravamento do processo de periferização. Este processo tem como resultado mediato a demanda de enormes investimentos não contabilizados inicialmente e potencializa problemas de deslocamentos e de vulnerabilidade social.

Realmente, os problemas de deslocamento existem neste conjunto habitacional e a vulnerabilidade social é considerável, podendo ser citado como exemplo o caso dos crimes que ocorreram no local, principalmente, por falta de segurança pública.

Todos os problemas existentes no conjunto habitacional Joaquim Zarpelon, poderiam ter sido previstos caso houvesse uma política de planejamento flexível entre as escalas de ação, como no caso da localização, por exemplo, o município deveria ter exposto que os moradores teriam problemas com transporte, falta de creches, segurança, discutindo esses problemas com o governo federal e estadual para obter ajuda em investimentos. Mas, infelizmente não é isso que acontece. O município desperdiça seu poder de identificar e expor suas deficiências, pois para que o governo



estadual e federal tomem conhecimento do que se necessita, é necessário que o próprio município manifeste suas necessidades de acordo com a realidade existente.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão que foi estabelecida neste trabalho serviu como encaminhamento para compreender as características da política descentralizada, assim como seus reflexos na área da habitação em meio a ênfase da escala de governo municipal. Com a constituição de 1988 percebeu-se que abranger o todo territorial do país apenas pela via de políticas provenientes de iniciativas do governo federal seria difícil, desta forma, pensou-se os rumos de uma reestruturação política que proporcionasse abranger as especificidades territoriais. Mas, como evidenciou-se ao longo da discussão deste artigo, a verdadeira essência da descentralização não está sendo aplicada de forma eficiente, pois seu objetivo é flexibilizar e articular o poder entre as três escalas de ação governamental: federal, estadual e municipal. Tal fato não ocorreu no caso da criação do Conjunto Habitacional Joaquim Zarpelon, uma vez que este revela a falta de articulação entre as escalas de poder em seu planejamento e consolidação, pois o município de Irati interagiu somente com o governo federal, não tendo apoio do Estado, sendo isso um fator que agiu de forma negativa no projeto, pois o município teve dificuldades para suprir todas as necessidades de infraestrutura que o conjunto necessitava e ainda necessita.

Acredita-se que o município deve expor suas necessidades e preferências ao governo estadual e federal, em busca de investimentos, melhorias para a população e organização do espaço urbano, pois cabe a escala municipal identificar o que a população necessita. No caso pesquisado, o município agiu como se não estivesse inserido dentro do estado, procurando somente o governo federal, sendo que isto prejudicou nos resultados, pois a falta de verbas e planejamento em conjunto com as três escalas de ação impediram que os resultados fossem positivos, faltando infraestrutura e políticas públicas presentes no conjunto habitacional. Por fim compreendeu-se que a descentralização é algo a ser priorizado por todas as escalas governamentais e no caso do programa Minha Casa Minha Vida, é necessário que haja articulação entre os governos desde o planejamento dos projetos, para que quando as obras forem edificadas, já sejam feitas de acordo com a demanda de necessidade existente em cada local com verbas suficientes. Desta forma a descentralização agirá de forma integrada, beneficiando a população de acordo com o esperado.



5. REFERÊNCIAS

- ARANTES, P. F.; FIX, M. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação.** Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. São Paulo, 2009, 25 p. Disponível em: <http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=297:como-ogoverno-lula-pretende-resolver-o-problema-da-habitacao&catid=40:materiais-sobre-politica-dehabitacao&Itemid=68>. Acesso em 13 de maio de 2013.
- BOBATO, Zaqueu Luiz. **A implementação das políticas públicas territoriais na perspectiva de Arranjos Produtivos Locais:** um enfoque mediante a complexidade do APL de tricot de Ibituva-Pr. Dissertação (Mestrado em Geografia - Gestão do Território), Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2012. 200 f. Disponível em: <http://www.bicen-tede.uepg.br/tde_arquivos/5/TDE-2012-05-28T140340Z-570/Publico/ZaqueuLuizBobato.pdf>. Acesso em 27 de junho de 2013.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade.** São Paulo: Labur Edições, 2007, 123p.
- CARVALHO, A. W. B. **A descentralização formal: o processo de descentralização pós Constituição Federal de 1988 nos municípios de pequeno porte demográfico da Zona da Mata de Minas Gerais.** Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2000.
- CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano.** São Paulo - SP. Ática, 2002.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em 30 de junho de 2013.
- LEITE, Francisco Tarciso. **Metodologia Científica: Métodos e técnicas de pesquisa: monografias, dissertações, teses e livros.** Aparecida, SP: Idéias e Letras, 2008. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação,** 2004.
- ORTEGA, Antonio César. **Desenvolvimento territorial e descentralização da gestão pública no Brasil: limites e potencialidades dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local.** X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.
- PADILHA, Diana Janice *et al.* **CARACTERIZAÇÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES DO MUNICÍPIO DE IRATI-PR.** Anais do III Seminário de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, 2012. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:KJEssJxycFQJ:www.eventos.uem.br/index.php/simpgeu/simpgeu/paper/download/841/570+&cd=10&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em 11 de julho de 2013.



ROLNIK, R.; KLINTOWITZ, D.; REIS, J.; BISCHOF, R. “**Como produzir moradia bem localizada com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida?**”. Brasília: Ministério das cidades, 2010. 132 p.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2008.

SOUZA, Celina, **Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização**. Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo SP. PP 431 – 442.

SOMEKH, Nadia. **A construção social da cidade: desenvolvimento local e projetos urbanos**. In: DOWBOR, Ladislau. Políticas para o desenvolvimento local. São Paulo: editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

SUERTEGARAY, Dirce Maria Antunes. **Pesquisa de Campo em Geografia**. GEOgraphia, América do Norte, 4, set. 2009. Disponível em: <<http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/78/76>>. Acesso em: 15 Jun. 2013.