

O Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida: uma avaliação através do caso do Conjunto Albino Meneguetti em Maringá – PR

Ricardo Dias Silva

Doutor
Docente
Universidade Estadual de Maringá
rdsilva@uem.br

Beatriz Fleury e Silva

Mestre
Docente
Universidade Estadual de Maringá
bfsilva@uem.br

RESUMO

O presente trabalho consiste em estudo de caso da produção de habitação de interesse social com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, política pública implantada desde 2009, voltada para o enfrentamento do déficit habitacional no Brasil e maior alcance a moradia digna. Tem como objeto de estudo o Conjunto Habitacional Albino Meneguetti direcionado às famílias de zero a três salários mínimos, localizado em Maringá- Brasil. Trata-se de um recorte de pesquisa nacional iniciada em 2010 e que integra o Projeto CNPq/INSTITUTOS NACIONAIS: Observatório das Metrôpoles. Investiga a conceituação de moradia digna, estuda a legislação vigente e o desenvolvimento das políticas públicas direcionadas para produção de habitação de interesse social. Realiza a identificação dos atores deste processo, analisa documentos de seleção das famílias atendidas e o projeto do empreendimento. Como resultado tem-se que apesar da redução do déficit habitacional no país, mantêm-se a histórica periferação da pobreza.

INTRODUÇÃO

Nas últimas quatro décadas no Brasil, houve significativo crescimento espacial e populacional, advindo do acelerado processo de urbanização. Este tema tende a ganhar maior importância, pela necessidade do alcance à moradia de qualidade, entendendo que a moradia está atrelada o acesso à infra-estrutura, equipamentos e mobilidade.

Em especial neste setor, historicamente se fugiu do enfrentamento fundiário, preservando alianças que sustentaram o poder político, como destaca MARICATO (2008). A autora afirma que os importantes programas de políticas habitacionais brasileiros do passado, IAP- Institutos de Aposentadoria e Pensão e BNH – Banco Nacional de Habitação, não foram capazes de reverter a tendência do crescimento das favelas e do processo de periferação, por desconhecem e não incluírem a gestão pública sobre a questão fundiária e urbana, por serem manobrados pela lógica compensatória ou interesses privados empresariais, serem pontuais em suas ações e limitados pelo conceito de unidade e não moradia.

A Constituição Brasileira aprovada em 1988 abriu um processo de reforma institucional, especialmente no plano local e estabeleceu os parâmetros para a construção dos marcos legais subsequentes da política urbana. Abandonou-se a idéia de planejamento urbano como uma prática restritamente técnica e burocrática e a substitui pela concepção de gestão. Os municípios obtiveram mais autonomia e condições de, através dos seus planos diretores, obrigatórios pela Constituição para cidades acima de 20 mil habitantes, de se organizarem.

Doze anos depois, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição, foi aprovado o Estatuto da Cidade, o qual veio representar um passo importante na formatação de uma política urbana participativa e com controle social. No entanto, esta lei, apresenta um conjunto de instrumento que, mesmo com pretensões amplas como promover a justiça social e urbana e alinhar planos nacionais, estaduais, metropolitanos e municipais, tem sofrido manipulação pelo capital imobiliário com amparado da gestão pública.

Dentre seus instrumentos, o que mais provoca alterações no quadro do direito à moradia e à cidade são as ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, as quais intencionam garantir moradias urbanizadas e integradas, na perspectiva de transformar os moradores de tais áreas em cidadãos. Sem dúvida sua ampla aprovação nos diversos Planos Diretores, aprovados no país, é um saldo positivo, mas deve ser combinado com normas urbanísticas que reconheçam as especificidades das áreas a serem regularizadas e com processos de gestão democrática. Os moradores estão sendo inseridos na cidade, na medida em que suas áreas de residência passam a ser legalmente reconhecidas, mas não estão sendo integrados na sociedade, uma vez que diversas ZEIS estão sendo implantadas em áreas parcialmente urbanizadas e pouco acessíveis, ou sendo criadas para regulamentar um projeto já aprovado.

Maricato (2011) afirma que a política urbana brasileira avançou nos últimos anos no tocante ao aspecto social, porém, outras questões relevantes ficaram intocadas, citando o estrangulamento do Ministério das Cidades na segunda gestão do presidente Lula (2007-2010), quando da criação do PAC-Programa de Aceleração do Crescimento e do PMCMV- Programa Minha Casa Minha Vida. É este último o foco de interesse deste trabalho.

1.0 METODOLOGIA

A metodologia de investigação parte da conceituação de moradia digna, devido ao seu conceito pouco claro nos documentos oficiais, do estudo da legislação vigente aplicável e do desenvolvimento das políticas públicas direcionadas para produção de habitação de interesse social, contemplada pela revisão bibliográfica do tema. Realiza a identificação dos atores intervenientes neste processo; analisa documentos de seleção das famílias atendidas, do projeto do empreendimento e de acompanhamento do processo de transferência do grupo de famílias para as novas moradias; realiza entrevista com os atores locais envolvidos e aplica questionários para coleta de informações junto aos moradores do Conjunto Habitacional Albino Meneguetti, assim como visitas técnicas ao local. Concluída a etapa de coleta de dados primários e secundários, estes foram tabulados, gerando gráficos, tabelas e mapas, que sintetizam as informações, facilitando e apoiando a interpretação e análise do fenômeno ocorrido.

2.0 MORADIA DIGNA: CONCEITUAÇÃO

O conceito de moradia digna, aqui aplicado, é aquele presente na Estratégia Global para o Abrigo para o Ano 2000, de 1987, e no Comentário Geral N° 4 da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1991, em que moradia digna está vinculada a segurança legal de posse, a garantia de proteção contra despejos ou qualquer outra ameaça de perda do usufruto do espaço; a disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura, tais como benefícios para a saúde, segurança, conforto e nutrição; a custo acessível de modo a não comprometer ou ameaçar outras necessidades básicas do indivíduo, assegurando que os preços de habitação sejam adequados à sua renda; a habitabilidade, que proverá a proteção do frio, calor, sol, chuva, riscos estruturais e à saúde; a acessibilidade a quem tem posse da habitação e facilidades a grupos desfavorecidos; a localização que permita acesso ao trabalho, estudo, serviços de saúde e outras facilidades sociais e; a adequação cultural na construção e no material da habitação de forma a expressar a identidade e a diversidade cultural. Não sendo neste estudo avaliados todos estes requisitos, mas parte deles, particularmente: a disponibilidade de serviços e infraestrutura básica e o acesso a equipamentos urbanos, como determina a legislação do PMCMV.

3.0 A NOVA POLÍTICA HABITACIONAL E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

A atual Política Nacional de Habitação (PNHAB) vigente no Brasil, implantada em 2004, retoma, após uma longa lacuna, o processo de planejamento do setor habitacional com vistas a garantir condições legais e institucionais para acesso à moradia, dela resultou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), bem como seu conselho gestor. O SNHIS foi concebido para uma gestão descentralizada, democrática e participativa com envolvimento e integração das políticas municipal, estadual e federal. Assim, para ter acesso aos recursos do FNHIS é condição essencial a realização do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

O PLHIS deve estar voltado, sobretudo, para promoção da moradia digna para população de baixa renda, contribuindo com a Política Nacional de Habitação como o Plano Diretor e o Plano Plurianual Local. O documento, com caráter administrativo, articula os instrumentos para gestão na área de Habitação de Interesse Social. Em Maringá foi realizado em 2010, tendo identificado a demanda local e definido áreas prioritárias para locação de moradias para população de baixa renda no município.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), de 2009, está incluso no Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) que tem por objetivo a produção de unidades habitacionais para famílias com renda de até cinco mil reais. No escopo da lei consta que para implantação dos empreendimentos deverão ser observados o Plano Diretor do Município, a adequação ambiental do projeto, infraestrutura básica (acesso, iluminação, esgoto, drenagem, energia e água), compromisso com a instalação de equipamentos e serviços de educação, saúde, lazer e transporte. Desta forma deveria garantir os requisitos fundamentais para produção de moradias dignas que atendessem de fato as necessidades básicas da população.

O MCMV resulta de uma nova visão política para o problema do enfrentamento da demanda habitacional no Brasil que hoje é de 9,3 milhões de moradias. Déficit este que cresceu significativamente nas últimas décadas, sobretudo, pela ausência do Estado e pela não disponibilidade de recursos para a produção de casas para as famílias com renda de até 3 salários mínimos que, sem subsídios, não conseguem ter acesso a uma moradia digna.

No entanto, como coloca Arantes e Fix (2010), o MCMV não foi formulado a partir das características intrínsecas ao problema habitacional, mas sim das necessidades impostas pelas estratégias de poder, dos negócios e das ideologias dominantes. Ou seja, foi definido segundo critérios do capital imobiliário e do poder, mais especificamente, da máquina política eleitoral. Além disso, vem descolado de um plano de longo prazo, uma vez que desconsidera avanços institucionais recentes em política urbana como as ZEIS e o PNHAB, que, como ressalta Bonduki (2010), foram atropelados pelas medidas do governo para conter a crise econômica e dinamizar o setor da construção civil.

A resposta à produção habitacional dada pelo MCMV tem sido crescente e dinâmica e tem levado a uma retomada, na presente década, dos financiamentos públicos para o setor imobiliário, provocando mudanças, como o surgimento de novas empresas construtoras/incorporadoras com produção em grande escala, direcionada aos setores de produção habitacional de padrões médios e populares.

Na cidade de Maringá, esta produção também é bastante significativa, mas ao se deparar com um solo de alto custo, tem alocado o principal foco destes investimentos, famílias com renda entre 0 e 3salários mínimos (s.m.) em áreas periféricas da cidade.

4.0 MARINGÁ E O CONJUNTO ALBINO MENEGUETTI

A cidade de Maringá, onde se localiza a área de estudo, situa-se no Estado do Paraná ao sul do Brasil (FIGURA 1), hoje possui 357.077 habitantes e fez parte de uma extensa área colonizada, de mais de 500 mil alqueires, adquirida pela Companhia de Terras Norte do Paraná que foi sucedida pela Companhia Melhoramentos Norte do Paraná. Maringá, ao longo de sua formação e desenvolvimento, experimentou processos que se refletiram na forma urbana que foi fortemente influenciada pela concepção de seu plano original. Desde 1998 é pólo de uma região metropolitana que conta hoje com 25 municípios totalizando 612.617 pessoas e compõe, com duas outras cidades, Paiçandu e Sarandi, um aglomerado metropolitano com 466.366 habitantes.(FIGURA 2)

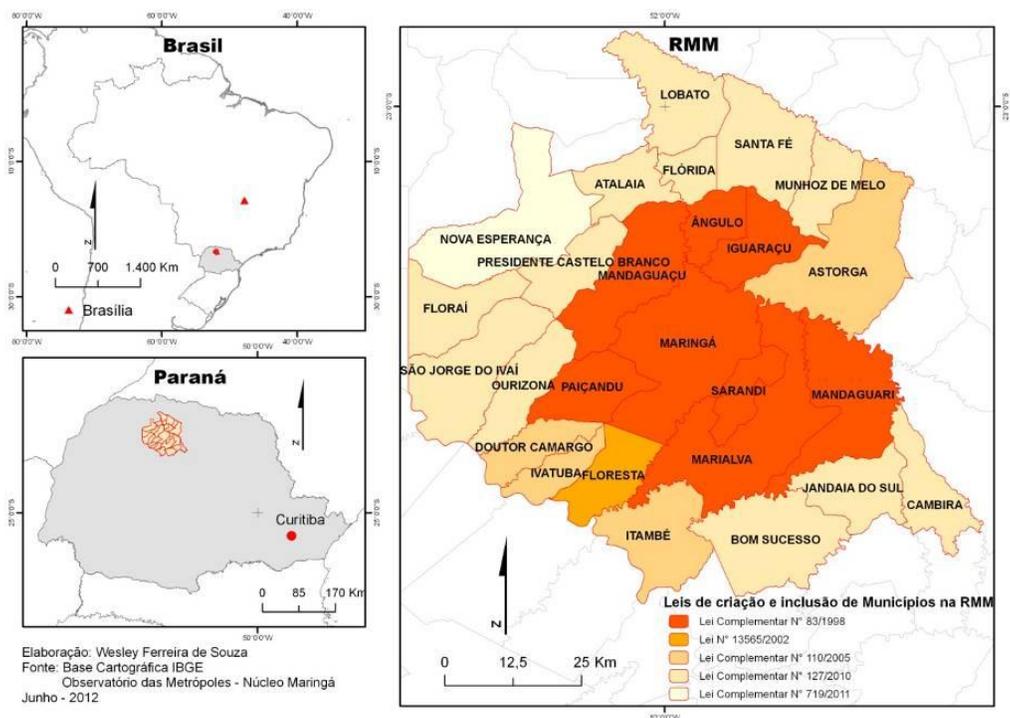


FIGURA 1 - Maringá e região metropolitana no Estado do Paraná-Brasil. Fonte: Observatório das Metrôpoles-RMM, 2012



FIGURA 2 Área urbana do aglomerado Paiaçandu, Maringá e Sarandi. Fonte : google earth adaptado por LAPHA- Laboratório de Pesquisa em Habitação e Assentamentos Humanos, 2011

4.1 Os Atores Envolvidos

O empreendimento, localizado no distrito de Iguatemi, teve como agente promotor a Secretaria de Habitação de Maringá que identificou a demanda por 5.113 unidades habitacionais no PLHIS (2010), parte desta atendida na iniciativa de realização deste empreendimento. Os recursos foram

obtidos via Programa de Arrendamento Residencial, modalidade prevista no MCMV, tendo como prestações mensais parcelas de R\$50,00 a R\$135,00, comprometendo no máximo 10% da renda familiar. A gestão é da Caixa Econômica Federal, a quem coube realizar a seleção final das famílias, aprovar e acompanhar a sua realização.

A escolha da construtora ocorreu mediante licitação, sendo o terreno doado pelo município, o que não é regra, podendo em alguns casos ser adquirido pela própria construtora, como ocorre em outros empreendimentos com as mesmas características. As famílias atendidas têm renda entre 0 e 3 s.m. e não tinham outro imóvel, morando anteriormente de aluguel ou em imóvel cedido, o que constitui em condição para inserção no Programa.

Ainda participou deste processo, uma equipe de assistentes sociais que realizam o trabalho Técnico Social determinado pelo Ministério das Cidades junto aos beneficiados. O objetivo é explicar as regras do Programa e, após mudança para o conjunto, executar atividades visando à Mobilização e Organização Comunitária, Educação Sanitária e Ambiental, Educação Patrimonial, entre outras atividades, dentro dos primeiros seis meses de adaptação à nova moradia.

4.2 As Famílias Beneficiadas

A indicação dos beneficiários é uma das atribuições da Prefeitura Municipal, realizada a partir da aplicação dos critérios de hierarquização e seleção definidos na Portaria 140 (05 de Março de 2010), que estabelece os critérios nacionais para seleção. De acordo com a citada Portaria, o ente Público pode, de forma complementar, instituir 03 (três) critérios locais, que conforme informações da Prefeitura de Maringá, foram aprovados pelo Conselho Municipal através do Decreto 957/10:

- ✓ Não ter sido beneficiado em outro Programa Habitacional;
- ✓ Residir no município no mínimo há dois anos ou ter residido por cinco anos comprovadamente;
- ✓ Não possuir qualquer imóvel em todo o território nacional.

A seleção das famílias atendidas pela construção do Conjunto Abílio Meneguetti, atendeu de fato as exigências da legislação maior que direciona os recursos do PMCMV para famílias de baixa renda, prioritariamente, para aquelas com renda até 3 salários mínimos, condição de 99% dos casos estudados aqui. Do total dos chefes de família, formados majoritariamente por mulheres com baixa escolaridade, entre 25 e 34 anos, 43% declarou renda familiar de até 1 s.m., 37% de 1 a 2 s.m., 19% entre 2 e 3 s.m. e 1% acima de 3 s.m.

Tal renda não permitiria a aquisição da casa própria com recursos próprios, justificando a necessidade de subsídio de parte do valor do imóvel pelo Estado. Ainda assim existe o risco das famílias não conseguirem honrar com o pagamento das parcelas do financiamento, caso fiquem desempregadas, não cumprindo com outro compromisso que é não se mudar do conjunto num prazo de 10 anos (exigência em Maringá). Neste conjunto não houve, entretanto, informações de que isso já tivesse ocorrido.

Conforme determinado no programa MCMV as mulheres, chefe de família, devem ser prioritariamente responsáveis pelo financiamento, salvo exceções, quando não há esta figura na família. Como prioridade devem ser atendidas as famílias que cuidem de deficientes físicos e idosos e as que estão em local vulnerável e por último as demais. No caso do Conjunto Abílio Meneguetti 96% dos contratos estão sob a responsabilidade do gênero feminino e apenas 4% do gênero

masculino. O perfil familiar, segundo o Relatório de Caracterização Social, é jovem com 35% dos proprietários entre 25 e 35 anos e 31% entre 35 e 44 anos, ou seja, uma população economicamente ativa que precisa se deslocar de casa para o trabalho, o que torna significativa na qualidade de vida à distância emprego-casa.

4.3 O Local

O primeiro projeto financiado com recursos do PMCMV em Maringá data de 2010 e foi direcionado para famílias com renda de 3 a 6 s.m., sendo que até início do ano de 2012 outros 16 foram construídos ou estavam em construção. (FIGURA 3). Ocorre que 12 deles são voltados para renda familiar de 3 a 6 s.m., minoria do déficit habitacional. O Conjunto Albino Meneguetti foi entregue em 2011 e sua localização contrariou o PLHIS do município, uma vez que não indicou o Distrito como prioritário para implantação de HIS. A escolha do terreno segundo o secretário de habitação se deu em função da faixa de renda para o qual se destinaria. Uma vez que, para esta faixa, o valor máximo de custo da obra não se viabiliza no distrito sede de Maringá em função de seu alto valor do solo, o mesmo se localizou em uma das poucas áreas públicas do município e para regulamentá-lo de acordo com as normas da cidade, foi aprovado como ZEIS.

Isso demonstra o já dito anteriormente, que muitas ZEIS estão sendo aprovadas no país somente para serem legalmente reconhecidas, mas não necessariamente integradas à cidade. A boa notícia é que isso parece estar mudando, ao menos no Conjunto Meneguetti, pois um ano após sua ocupação, se iniciou nas suas proximidades a implantação de equipamentos públicos de lazer, esporte e cultura (auditório, salas multi uso), sendo ainda prevista a instalação de uma creche.

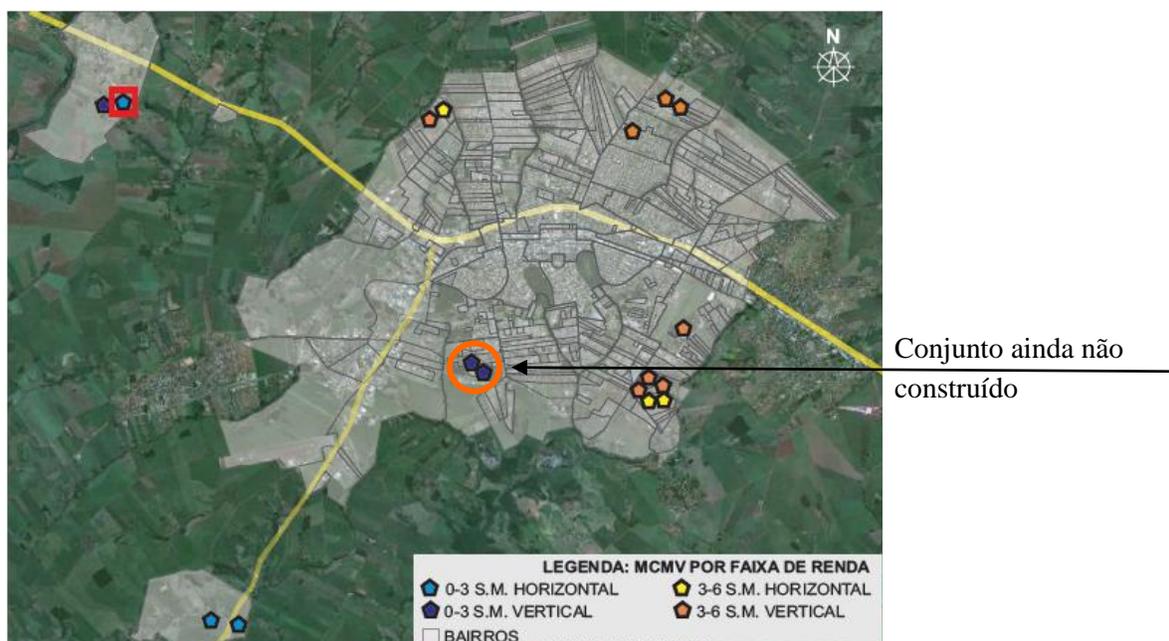


FIGURA 3 - Distribuição do MCMV em Maringá por faixa de renda. Destaque para Meneguetti.
Fonte : LAPHA, 2011

4.4 O Conjunto Albino Meneguetti e o Alcance à Moradia Digna

O Conjunto Habitacional Albino Meneguetti foi implantado em área afastada do centro de Iguatemi – Distrito de Maringá, produzindo um grande vazão urbano entre este e a área mais urbanizada. Dista cerca de 20 km a noroeste do distrito sede e da maior disponibilidade de serviço e infraestrutura urbana instalada, como postos de saúde, hospitais, escolas, além do acesso ao trabalho e a estabelecimentos comerciais que proporcionam maior conforto aos habitantes do meio urbano. (FIGURA 4 e 5)

Ao observar as condições do local de moradia anterior dessa população, consta-se que a falta de infraestrutura urbana não foi o motivo da transferência para o Meneguetti, uma vez que 96% das famílias eram atendidas por rede de água, 72% por iluminação elétrica com medidor, 55% por vias pavimentadas e quase 100% por coleta de lixo regular. Condições estas não muito diferentes do bairro atual.

Como o conjunto está localizado a 30 minutos da zona industrial e 40 minutos do centro da cidade pólo, que absorve a maior parte dos trabalhadores e a 1 hora e 30 minutos de Sarandi, que também é destino destes, conclui-se que a localização também não deve ter sido elemento mais importante na escolha do local da nova moradia.

A fuga do aluguel ou coabitação portanto, foram os motivadores principais da ida ao Conjunto, mesmo este em área mais isolada da parte mais urbanizada.



- Conjunto Habitacional Irajá (vertical)
- Conjunto Habitacional Albino Meneguetti (horizontal)
- Equipamento em construção - praça, auditório, salas multi-uso, quadras esportivas, parquinho e ATI
- Equipamento previsto - creche para 200 crianças

FIGURA 4 – Conjunto Meneguetti ao lado do Conjunto vertical Irajá , ambos de 0 a 3 s.m. Em destaque área reservada aos equipamentos sociais. Fonte: LAPHA, 2012



FIGURA 5 – Vistas do Conjunto Meneguetti. Fonte: Prefeitura Municipal de Maringá

A tipologia de casas isoladas no lote segue um padrão largamente difundido no país cuja qualidade vem sendo contestada há décadas, o mesmo se diz do projeto do loteamento. A autoria do projeto coube a construtora contratada, que para participar do processo licitatório deveria estar credenciada no Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H) que tem como meta organizar o setor da construção civil em torno da qualidade e da modernização da produção, reduzindo custo e otimizando o uso dos recursos públicos.

Inicialmente o conjunto previa a construção de 172 casas térreas instaladas em lotes urbanos de 250 m², a partir de um projeto padrão, com duas variações, uma de rebatimento da planta e outra adaptada a pessoas com dificuldades de mobilidade (FIGURA 6). No entanto, ao final, foram entregues 165 unidades, dentre estas 5 unidades com 41,09 m², acessível a portadores de necessidades especiais, e 160 unidades com 36,36 m² seguindo padrão estabelecido pelo próprio PMCMV 1 que disponibiliza modelos de projeto como referência.

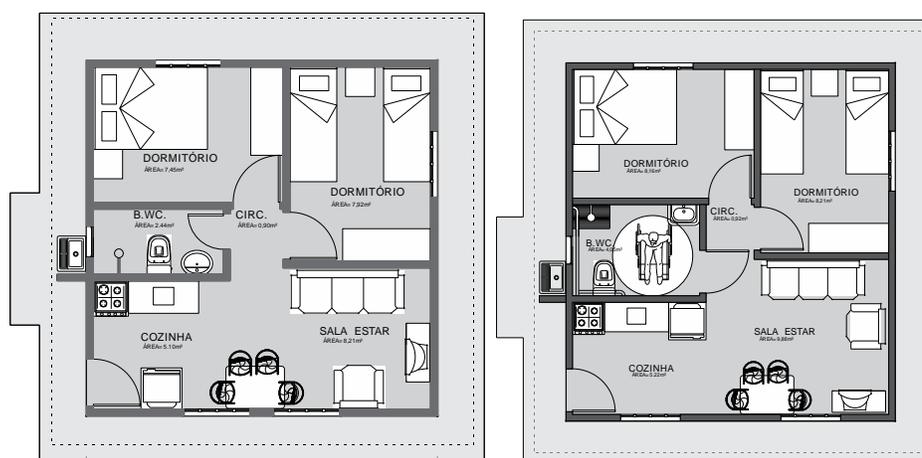


FIGURA 6 – Plantas dos projetos implantados no Cj. Albino Meneguetti - 36m² e 41m². Fonte: LAPHA, 2012

Na análise dos dados levantados, observou-se que 71,8% das famílias são compostas por até quatro componentes, sendo a maioria, 43%, de quatro componentes. Isso demonstrou uma compatibilidade entre o número de leitos previsto no projeto e a realidade da maioria da população. No entanto, a área útil da casa, em muitos casos, não comporta o mobiliário sem causar impacto negativo na área de circulação e no uso dos equipamentos domésticos, obrigando as famílias a fazer adaptações, o que resulta em insatisfação com o tamanho do imóvel adquirido. Questionados sobre o assunto 71% dos moradores disseram que gostariam de aumentar o tamanho da casa, os outros 28% mostraram estar satisfeitos e os demais 1% preferiam uma casa menor. A maioria, 51%, também gostaria de mudar sua área de serviço, área preterida no projeto que esta identificada na figura de um tanque abaixo de um beiral levemente estendido. A tipologia consiste em outro ponto de insatisfação, uma vez que 80% dos proprietários disseram desejar mudar a frente da casa.

Os requisitos de habitabilidade e adequação cultural não fizeram parte desta análise, que teve seu foco na localização e acesso a equipamentos e infraestrutura urbana, além da adequação da unidade habitacional a composição familiar.

CONCLUSÃO

O PMCMV de fato ampliou o acesso de uma grande quantidade de famílias à casa própria. Famílias estas que de forma geral, no Brasil, se encontravam a margem das políticas públicas de acesso à moradia. O estudo do Conjunto Habitacional Albino Meneguetti reflete esta contribuição. Entretanto, o desejo de acesso à cidade urbanizada e a participação nas decisões, expressos na lei do Estatuto da Cidade, nos planos diretores e reforçados no Plano Nacional de Habitação, ainda não estão sendo plenamente atendidos, uma vez que o referido conjunto, como muitos outros distribuídos no país, não se instalou em terreno apontado como área prioritária e adequada para habitação no PLHIS. No caso estudado, não foi considerado a otimização do acesso a bens e serviços já disponíveis, provocou a criação de vazios urbanos em Iguatemi, gerando novas demandas de investimento público, com a necessidade de ampliação da infra-estrutura e implantação de novos equipamentos sociais. Este cenário demonstra continuidade do processo de periferização dos assentamentos populares, mesmo em médias e pequenas cidades. Cabe ainda destacar que, apesar dos mecanismos implantados na regulamentação do PMCMV, o qual tentou frear o surgimento de grandes conjuntos configurados como bairros, na tentativa de pulverizá-los na cidade e melhor integrá-los na paisagem; isso não ocorreu no conjunto Meneguetti, pois seu afastamento da cidade, porte e localização ao lado de outro conjunto habitacional do mesmo programa, o configura como tal.

BIBLIOGRAFIA

Arantes, P.; Fix, M.. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. *Correio da Cidadania*, 2010. Recuperado de <http://www.correiodacidade.com.br/content/blogcategory/66/171/>

Bonduki, N. (2010) Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo Universidade São Judas*. nº4, 2º Semestre.

Cardoso, A. L.; Aragão, T. A.; Araujo, Flávia de Sousa. (2011) Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. *XIV ENAPUR*. Maio.

Maricato, Ermínia.(3 ed). (2011). *O Impasse da Política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes.

_____ (2008). *Brasil, cidades. Alternativas para a crise urbana*. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

ONU. *Comentário Geral No 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, 1991. Recuperado de <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacao pronto.html>

Programa Minha Casa Minha Vida . Brasil. (2009).

Prefeitura Municipal de Maringá. Secretaria de Planejamento Urbano. *Plano Local de Interesse Social de Maringá*. 2010.

AGRADECIMENTOS

Alunos do Grupo de Pesquisa LAPHA - Laboratório de pesquisa em Habitação e Assentamentos Humanos: Rodrigo Vilas Boas, Vanessa Kimura, Samara Braga e Yuri Piffer