

---

---

## ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO-PR

Paula Regina Antunes<sup>1</sup>  
Gilmar Ribeiro de Mello<sup>2</sup>  
Fernanda Mendes Bezerra Baço<sup>3</sup>

Área do conhecimento: Economia Doméstica  
Eixo Temático: Administração, habitação e relações humanas

### RESUMO

O presente trabalho consiste em um estudo sobre a política de habitação no Brasil, tendo em vista que a questão da habitação tornou-se objeto de políticas públicas, sendo o recorte territorial dessa análise, o Município de Francisco Beltrão, Estado do Paraná, e o recorte temporal, período de 2002 a 2012, com o objetivo de avaliar as espécies de políticas públicas habitacionais urbanas existentes no referido município, devido à aceleração da urbanização. Para tanto, utilizou-se do método qualitativo, a partir de pesquisas documentais e bibliográficas, bem como quantitativo, por meio da estatística descritiva, e da correlação de Pearson, a fim de verificar os resultados das políticas habitacionais exercidas no município. O direito à habitação, além de um direito consagrado constitucionalmente, é reconhecido como um direito humano na Declaração Universal dos Direitos do Homem. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu novas diretrizes para a efetivação das políticas públicas habitacionais brasileiras, dentre essas, pode-se apontar o Estatuto das Cidades. A partir do ano de 2003, com os Programas Federais como o PAC e o Minha Casa, Minha Vida, incrementaram o volume de recursos aplicados nesses programas, com parte significativa direcionada ao atendimento da baixa renda. Em síntese, estatisticamente, a pesquisa revela que no município em estudo, houve um aumento na renda da população, o que está possibilitando a aquisição de sua moradia. Mas tal aumento não decorre necessariamente da renda advinda do emprego formal. Ainda, com a renda, a área construída apresentou uma correlação positiva muito forte. Em outras palavras, pode-se afirmar que a renda da população direciona para uma melhoria na condição financeira, e conseqüentemente mais recursos para investimentos na moradia. Mas, a pesquisa revela que os programas habitacionais, mais uma vez, privilegia a classe média, o que acaba por acentuar a desigualdade social.

Palavras-chave: Habitação. Moradia. Políticas Públicas. Planejamento.

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito e Processo do Trabalho, Professora colaboradora da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE, Campus de Francisco Beltrão e aluna do Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE, Campus de Francisco Beltrão. E-mail: regina\_antunes23@hotmail.com

<sup>2</sup> Doutor em Ciências Contábeis, Professor do Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE, Campus de Francisco Beltrão. E-mail: gilmarribeirodemello@gmail.com

<sup>3</sup> Economista, Professora do Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE, Campus de Francisco Beltrão. E-mail: ferpompeia@gmail.com



---

---

## INTRODUÇÃO

Tal estudo se faz necessário, tendo em vista que o problema da moradia não se limita às grandes cidades, estando presente em 80% daquelas com população entre 100 e 500 mil habitantes, e até em municípios com menos de 20 mil habitantes (MARQUES, 2007). O município em análise, possui uma população de 80.727, enquadrando-se nessa realidade ilustrada pelo autor.

Para responder o questionamento levantado, adotar-se-á uma avaliação do ponto de vista qualitativo e quantitativo, através da estatística descritiva, a fim de permitir a descrição dos dados da presente pesquisa.

Ainda, para realizar a avaliação das políticas habitacionais, a pesquisa utilizará o procedimento estatístico da correlação, a fim de verificar as variáveis influenciadoras no resultado de tais políticas.

A escolha do tema se dá em virtude da questão da moradia, atualmente, ser considerada um dos principais problemas sociais no Brasil, sendo que as reivindicações no que diz respeito à habitação, abrangem problemas com infraestrutura e falta de moradias suficientes para a população. Tal problema é fruto de um período secular sem realização de políticas que não englobavam a população pobre.

Por isso, se faz necessário entender o significado da expressão “política pública”, bem como abordar a trajetória histórica da habitação urbana no país, os programas habitacionais governamentais, sendo o recorte territorial dessa análise, o Município de Francisco Beltrão, Estado do Paraná, e o recorte temporal, período de 2002 a 2012, devido à disponibilidade de dados.

O presente estudo tem como objetivo avaliar as espécies de políticas públicas habitacionais urbanas existentes no município de Francisco Beltrão-PR, devido à aceleração da urbanização do mesmo, considerando que em um período de 10 anos, a população do município cresceu mais de 12.000 habitantes. Logo, a pesquisa apresenta a seguinte problemática: quais são as políticas públicas habitacionais exercidas no município de Francisco Beltrão-PR?

## 1 REFERENCIAL TEÓRICO



## 1.1 Aspectos Gerais Sobre As Políticas Públicas

Inicialmente, cabe esclarecer o verdadeiro significado da expressão “política pública”, a qual pode ser definida como sendo “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, relevante para a comunidade e para atender as suas necessidades (SECCHI, 2011, p.2). As políticas públicas são decisões e análises que buscam responder as seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (LASWELL, 1958). No entanto, para que ocorra uma política pública, deve haver um “problema público”, “que é a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível”. Em outras palavras, é possível afirmar que “um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública” (SECCHI, 2011, p.34).

Entretanto, sabe-se que o “problema público” “envolve interpretações político-normativas dos próprios atores políticos envolvidos” de acordo com cada situação/problema (SECCHI, 2011, p.2). Em outros termos, as escolhas de políticas públicas são feitas como se as soluções estivessem em uma “lata de lixo” (COHEN, MARCH E OLSEN, 1972), e é por isso que, no decorrer da explanação, perceberá a demora de uma política pública habitacional para os necessitados.

As políticas públicas surgem na Europa, “como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado”, nascendo como “subárea da ciência política”, para “entender como e porque os governos optam por determinadas ações ( SOUZA, 2006, p. 22).

É importante mencionar que, para o “protagonismo no estabelecimento de políticas públicas” (SECHHI, 2011, p.2), a abordagem deve ser multicêntrica, ou seja, os atores estatais não são os únicos protagonistas, mas deve haver uma pluralidade de atores, dentre eles: as organizações privadas, organizações não governamentais e organismos multilaterais, independentemente de possuírem personalidade jurídica<sup>4</sup>.

O problema público pode surgir de forma súbita, como pode ganhar destaque de maneira gradativa, como por exemplo, a urbanização de uma cidade, ou mesmo, “estar presente há muito tempo (...) porque a coletividade aprendeu a conviver com

<sup>4</sup> A personalidade jurídica é um atributo essencial para ser sujeito de direito (art. 1º do CC/2002). É uma aptidão genérica para titularizar direitos e contrair obrigações.



---

---

ele, como o caso da favelização das periferias das grandes cidades (SECHHI, 2011, p.34). Obviamente, que “nem sempre um problema público será resolvido por completo, a realização da política pública se dá ao menos, para diminuir as”conseqüência negativas” (SECHHI, 2011, p.35).

As políticas públicas devem englobar os problemas públicos municipais, regionais e estaduais, seja nas diretrizes estruturantes, intermediários e operacionais, inclusive envolver a própria comunidade, sendo que a primeira fase para a implementação de uma política pública, é a identificação do problema, no sentido de delimitar o próprio problema, os destinatários, e a “avaliação da possibilidade de resolução (...), pois um problema sem solução, não é um problema” (SECHHI, 2011, p.35), realizado a partir de uma lista de prioridades denominada de “agenda.

Após a agenda, é realizada a formulação de alternativas, com a finalidade de estabelecer os objetivos da política pública e nortear a construção de alternativas para a eficácia da mesma. A fase posterior é a tomada de decisão, que representa o “momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (...) são explicitadas (SECHHI, 2011, p. 40), até se chegar a etapa da implementação efetiva da política pública, onde as intenções são convertidas em ações.

## 1.2 Políticas Públicas Habitacionais

Faz-se necessário traçar um rápido histórico sobre o surgimento das políticas habitacionais no Brasil para compreender o atual sistema.

O registro das políticas habitacionais ocorreu no final do século XIX, com o fim do regime da escravidão, onde os negros foram expulsos do campo e migraram para as cidades. Paralelamente, imigrantes europeus chegavam ao Brasil para trabalharem na nascente indústria brasileira, provocando o aumento da população das cidades, o que, conseqüentemente acarretou demanda por moradia (MARICATO, 1997).

A atitude do governo brasileiro foi o oferecimento de crédito para as empresas privadas, para que essas realizassem moradias. Todavia, não lograram êxito, devido à disparidade de valores com as moradias informais. Assim, os investimentos passaram a ser em habitações coletivas, com a finalidade de manter a classe pobre



---

---

na cidade, próximo aos centros urbanos para oportunizar o trabalho. Por outro lado, o crescimento das habitações coletivas gerou uma insegurança à ordem pública, e com base nos idéias positivistas, o poder republicano, demoliu vários prédios, desencadeando a ocupação de subúrbios e formação das primeiras favelas (Idid).

Apenas ao final da década de 1930, em decorrência da industrialização, é que se começa a esquematizar uma política habitacional, sob a ótica social. Assim, o setor privado não se mostrou capaz de solucionar o problema da moradia da classe pobre, e por isso caberia ao Estado assumir tal missão, o qual passou a ser pressionado tanto pela classe trabalhadora como empresária, para apresentar resolução ao problema. A proposta do Estado foi então, oferecer financiamento através dos Institutos de Aposentadoria e Pensão, para possibilitar o aluguel de casas. Com o Estado Novo, no ano de 1937, o governo passa a adotar política de erradicação de favelas.

Como marco inicial da política habitacional do Brasil, e como resposta à pressão social, criou-se em 1946, a Fundação da Casa Popular (FCP), com a finalidade de promover moradias para a camada pobre. Entretanto, a FCP não teve sucesso, devido á falta de recursos, tendo suas atribuições reduzidas no ano de 1952. O insucesso da FCP tem como justificativa ter adotado um caráter emergencial e sem planejamento, pois a finalidade não era solução do problema da moradia, mas “derivar dividendos políticos, que a forma de votos, quer a forma de prestígio” (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 54).

Ao final da década de 1950, apesar do avanço das indústrias brasileiras e o crescimento urbano, é um período marcado por desigualdades, eis que enquanto às classes médias era oportunizada a aquisição de imóveis, às camadas pobres ocupavam favelas e periferias, de maneira irregular (LAGO; RIBEIRO, 1996).

Em 1964, com o golpe militar, houve a extinção da FCP, sendo criado pelo governo militar o Plano Nacional de Habitação, propondo não apenas ações habitacionais, mas a estabilidade social, através do desenvolvimento do país, assim como evitar o crescimento das favelas e ocupações irregulares. O Banco Nacional de Habitação (BNH) torna-se o principal órgão da política habitacional.

Entre 1964 a 1969, ocorreu a implantação e expansão do BNH e das Companhias de Habitação Popular (COHAB's) com financiamento de moradias populares. Já no período de 1970 a 1974, o SFH entrou em crise, e as COHAB's,



---

---

devido aos altos índices de inadimplemento, a perda de poder de compra do salário mínimo, direcionando o financiamento às classes médias. Com isso, o SFH fora reestruturada entre os anos de 1975 a 1980. E mais uma vez, a classe pobre, passa a ocupar lugares irregulares, inclusive passando à compra de lotes ilegais (LAGO; RIBEIRO, 1996).

No ano de 1975, mais uma tentativa de combater o crescimento das favelas é realizada pelo governo federal, com a criação do Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB). No entanto, os lotes ficavam afastados dos centros urbanos, dificultando o acesso à cidade e seus serviços, causando rejeição ao novo programa (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

Com a crise financeira de 1980, o BNH foi extinto em 1986, sendo que a Caixa Econômica Federal passou a exercer suas funções. As moradias realizadas pelo SFH, 35% foram destinadas ao “mercado popular” (LAGO; RIBEIRO, 1996).

Em 1987, com o intuito de proporcionar o financiamento à classe pobre, e não somente à classe média, o governo federal lançou o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, da Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), que tinha como finalidade promover e financiar habitações para famílias com renda inferior a três salários mínimos. Todavia, o Programa não alcançou as metas estabelecidas, devido à alta inflação da época, bem como a falta de uma política e gestão apropriada. Ainda, na década de 1990 as políticas habitacionais foram marcadas por uma “convergência entre as diretrizes das agencias internacionais para a elaboração das políticas habitacionais” (DENALDI, 2003, p. 31), e por essa razão, não tiveram grandes efetividades.

Entre os anos de 1900-1992 no governo Collor, o programa habitacional lançado foi o PAIH – Plano de Ação Imediata para Habitação, o qual estabelecia o financiamento de 245 mil habitações em um prazo de 180 dias. Todavia, tal meta não fora atingida.

No governo Itamar foi criado o Programa Habitar Brasil e Morar Município, destinados à classe baixa, porém, não obtiveram êxito, devido às muitas exigências legais. A contribuição positiva desses programas foi a criação de fundos para a habitação, e a criação do Fórum Nacional de Habitação, em 1992, a fim de estabelecer uma integração entre os interesses desenvolvidos do financiamento, a produção e o uso da moradia. Durante o governo FHC (1995-2002) buscou-se a



regularização fundiária e a integração no âmbito habitacional. Todavia, a aplicação prática foi impedida por restrições dos bancos internacionais (DENALDI, 2003).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o direito à moradia<sup>5</sup> passa a ser considerado um direito social, inclusive previsto na Declaração Universal dos Direitos do Homem, Art. XXV<sup>6</sup>, para a preservação da dignidade da pessoa humana. A Carta Magna de 1988 veio instituir a descentralização das políticas públicas de planejamento urbano, atribuindo tal tarefa aos municípios, para uma maior eficiência das políticas. No ano de 2001, foi promulgada o Estatuto da Cidade - Lei 10.257, com intuito de fornecer suporte jurídico aos processos de planejamento urbano, a função social da propriedade, o planejamento das políticas urbanas, e o acesso universal à cidade, para que a “descentralização e a democratização caminhem juntas para garantir a plena legitimidade social dos processos de planejamento urbano” (FERNADES, 2008, p. 44).

Mas, até esse momento, a carência habitacional para as famílias de baixa renda ainda perdurava, em virtude da deficiência da ação governamental. O Brasil possui um déficit habitacional e uma demanda habitacional futura que representa um desafio de cerca de 31 milhões de novos atendimentos até no ano de 2013 (BRASIL, 2012).

Cabe aqui esclarecer os termos demanda habitacional e déficit habitacional, o primeiro refere-se à moradia enquanto

uma necessidade básica do ser humano (...) uma habitação adequada (...) protegida de intempéries, com condições de salubridade, privacidade e segurança”. (...) “o conceito de *demand a habitacional* expressa o desejo por moradias, o qual as pessoas realizam ou pretendem realizar(...) e que podem não constituir uma *necessidade* do ponto de vista social, pois podem acessar a moradia no mercado formal, por meio de financiamento ou por conta própria (OLIVEIRA, 2009, p.12-13).

Já o termo déficit habitacional, é utilizado “para a categorização das necessidades habitacionais (...) e adotado pelo Governo Brasileiro como referência. O déficit habitacional é causado pela falta de políticas públicas e por transformações

<sup>5</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>6</sup> Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.



---

---

sociais, como o êxodo rural e a mudança do perfil das famílias (OLIVEIRA, 2009, p.17).

No Brasil, a migração de famílias do campo para as cidades, em busca de emprego no setor industrial e na construção civil, não foi acompanhada de uma política de urbanização.

Em 1º de janeiro de 2003, foi criado o Ministério das Cidades, com o objetivo de combater as desigualdades sociais, de maneira a transformar as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte.

Um dos principais instrumentos para a implantação da nova Política Nacional de Habitação, previsto na Lei 114.124/2005, foi o Plano Nacional de Habitação – PlanHab, elaborado pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, tendo como finalidade formular uma estratégia de longo prazo, para equacionar as necessidades habitacionais do país, nos quatro eixos estruturantes da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil, para atingir o principal objetivo: universalizar o acesso à moradia digna para todo o cidadão brasileiro (BRASIL, 2009).

Outra ação do governo federal brasileiro que contribuiu para o setor habitacional, foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 28 de janeiro de 2007, apresentando um conjunto de políticas econômicas, planejadas para os quatro anos seguintes, e que tem como objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil, prevendo investimentos totais de R\$ 503,9 bilhões até 2010, sendo uma de suas prioridades o investimento em infraestrutura, em áreas como saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, entre outros (BRASIL, 2013).

Em suma, tal programa veio para impulsionar o desenvolvimento brasileiro e universalizar os benefícios econômicos e sociais para todas as regiões do país. Coube à Caixa Econômica Federal a execução das ações do programa relativas à habitação, saneamento e infra-estrutura urbana (CAIXA, 2012). Com o referido programa, o *déficit habitacional* de 6,3 milhões em 2007 caiu para 5,8 milhões de domicílios no país ano de 2008 (Ibid).





---

---

No ano de 2009 é lançado o Programa Minha Casa Minha Vida -PMCMV, colocou em prática diretrizes e ações previstas no PPlanHab, com investimentos públicos no setor habitacional em torno de R\$ 34 bilhões (PPA2008-2011). O PAC Minha Casa, Minha Vida, visa reduzir o déficit habitacional, dinamizar o setor de construção civil e gerar trabalho e renda (Ibid).

Para que possa ter acesso ao Programa Minha Casa Minha Vida, o interessado deve estar em uma das três classes de renda familiar, obtendo mais benefícios quanto menor for à comprovação de ganhos, são elas: faixa 1 é de até R\$ 1,6 mil, faixa 2 de até R\$ 3,1 mil e a faixa 3 permanece em até R\$ 5 mil (Ibid).

Com o Decreto nº 7.825/12, houve o aumento o limite de renda para financiamentos de habitações populares, exclusivamente, da segunda faixa de renda do programa, que passou de R\$ 3,1 mil para R\$ 3,275 mil. A primeira faixa continua com limite de até R\$ 1,6 mil e a terceira com limite e R\$ 5 mil (Ibid).

Além da ampliação de renda, o decreto também alterou o valor máximo dos imóveis. Para os municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes, caso de Francisco Beltrão, o valor reajustado foi de R\$ 100 mil para R\$ 115 mil. (Ibid).

A Caixa Econômica Federal encerrou o ano de 2009 com a maior contratação habitacional de sua história. Segundo balanço a CAIXA emprestou durante o ano de 2009, 71 % de todo o crédito imobiliário do mercado. O financiamento de R\$ 47,05 bilhões, dos quais R\$ 14,1 bilhões foram destinados ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), sendo que foram beneficiadas 896.762 famílias, sendo 275.528 destas dentro do Programa.

Na data de 29 de março de 2010 foi lançado o PAC 2, que previu recursos no montante de R\$ 1,59 trilhão em uma série de segmentos, tais como transportes, energia, cultura, meio ambiente, saúde, área social e habitação. Seis são as áreas de investimentos do PAC 2: Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa, Minha Vida, Água e Luz para todos, Transportes e Energia.

O Programa Minha Casa, Minha Vida superou em 2010 a meta de financiar um milhão de moradias e atingiu a marca de 1.005.028 unidades habitacionais. Até final de 2011 foram concluídas 49% do 1,46 milhão de moradias contratadas nas duas etapas do Programa Minha Casa, Minha Vida (BRASIL,2013). A segunda fase do Programa Minha Casa Minha Vida, estabeleceu como meta entre 2011-2014, dois



---

---

milhões de unidades habitacionais, das quais 60% voltadas para famílias de baixa renda (Ibid.). O PAC 2, em recursos, chegou a R\$ 204,4 bilhões executados, o que representa 21% do previsto para o período 2011-2014. O valor total de ações concluídas chegou a R\$ 142,8 bilhões. Do total executado, R\$ 75,1 bilhões correspondem a financiamento habitacional e R\$ 10 bilhões ao Minha Casa, Minha Vida (Ibid.).

Na data de 12 de junho de 2013, o governo passou a fornecer a linha especial de R\$ 18,7 bilhões para financiar a compra de eletrodomésticos e móveis aos beneficiários do Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida, para oportunizar a ampliação do acesso a bens de consumo de melhor qualidade e mais eficientes. Cada família poderá financiar até R\$ 5 mil, divididos em 48 parcelas com juros de 5% ao ano (Ibid.).

Diante de todas essas ações, a moradia além de representar uma conquista para a população, ela vem promover o resgate social, a melhoria na qualidade de vida. É por essa razão, que se impõe a necessidade de uma política habitacional, que também contribuirá para o desenvolvimento econômico do país, ao promover a geração de emprego e renda.

### 1.3 Políticas Públicas Habitacionais No Estado Do Paraná

Em nível estadual, Morimitsu e Silva (2008, p. 92) afirmam que “o Paraná possui alguns programas para construção de moradias às camadas de mais baixa renda da sociedade”, dentre eles, o projeto da COHAPAR – Companhia de Habitação do Estado do Paraná, foi fundada em 1965, e atua na execução dos programas habitacionais do Governo do Estado e atua de forma ampla no âmbito da habitação, atendendo “parcelas específicas da população” (Ibid).

Podem-se mencionar ainda outros projetos como

Casa da Família Policial, o Casa da Família Indígena (...) Casa da Família PSH, Casa da Família FGTS (hipoteca ou caução), Casa da Família PAR (Programa de Arrendamento Residencial), Casa da Família Crédito Solidário e Casa da Família Afrodescendente. Cada programa possui sua especificidade, tentando atender o maior número de famílias possível (Ibid).

Apesar de alguns dos referidos programas apresentar cunho estadual, envolve ações dos três níveis federativos do poder público. O programa da Casa da Família PSH (Programa de Subsídio à Habitação) se efetiva a partir de verbas do



---

---

Orçamento Geral da União, atribuindo às prefeituras municipais a tarefa de doarem áreas e infra-estrutura para a construção das habitações.

A Constituição do Estado do Paraná, de 1989, estabelece em seu art. 150 que “a política de desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo por objetivo ordenar o desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes”. O Estado do Paraná apresenta um *déficit habitacional* de 272.542 moradias, sendo 240.825 na área urbana e 31.717 na área rural. Desse total 236.566 unidades habitacionais estão entre a população com renda de até 3 (três) salários mínimos (BRASIL, 2012).

O Governo atual do Estado pronunciou a busca de novas alternativas de fontes de recursos tais como Agentes Internacionais de Financiamento (Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD), para acelerar as ações habitacionais.

#### 1.4 Panorama das Políticas Públicas Habitacionais em Francisco Beltrão-Pr

O município de Francisco Beltrão-PR está localizado na Mesorregião Sudoeste paranaense, apresentando uma população total de 80.727 habitantes, dos quais cerca de 68 mil vivendo na sua área urbana.

A Constituição Federal de 1988<sup>7</sup> concedeu amplos poderes e mecanismos jurídicos para os governantes municipais, solucionar, ou ao menos, minimizar o problema da moradia para a população de baixa renda e diminuir a evidente desigualdade no acesso à habitação.

O município possui 24.068 domicílios urbanos. Todavia, 1.690 não estão ocupados e 1.441 estão vagos (IBGE, 2012).

Ademais, de acordo com o Diagnóstico do Setor Habitacional de Francisco Beltrão (2010), a realidade vivenciada pelo município é de um *déficit* habitacional de 1.352 famílias por inadequação domiciliar, ou seja, sem condições de habitabilidade

---

<sup>7</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (...) IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;



---

---

(carência de infraestrutura), sendo 107 domicílios improvisados<sup>8</sup>, 34 cômodos<sup>9</sup>, 1.137 famílias conviventes<sup>10</sup> e 97 domicílios rústicos<sup>11</sup> (IBGE, 2010). As famílias moram em áreas irregulares, redes de esgoto deficientes, casas sem documentação, onde o aluguel torna-se muito oneroso devido à falta de oferta de habitações e terrenos supervalorizados.

Ainda, muitas famílias moram em uma única residência, em área de risco, vivenciam a falta de iluminação pública e de infraestrutura. Tais deficiências são resultados de uma ineficiente política pública de habitação.

Em sede municipal, a implantação de políticas habitacionais ocorre através do Departamento de Habitação de Francisco Beltrão-PR, que tem como objetivo realizar o acesso à moradia com condições de habitabilidade, priorizando os segmentos sociais vulneráveis.

O município, através da Lei 2.646/1997, instituiu o programa Habitabem que tem como missão eliminar as favelas, aglomerações subumanas de habitação no perímetro urbano do Município, bem como adquirir imóveis urbanos que permitam a construção de habitações da casa própria e regularizar propriedades de ocupações irregulares, com renda até R\$ 1,6 mil, tendo em vista que atualmente o município apresenta 364 ocupações irregulares (BRASIL, 2013).

A Lei 3589/2009 cria o Conselho Municipal de Habitação, vinculado à secretaria da Ação Social, e que, nos termos do art. 3º, III tem como competência “propor ações e programas de construção de moradia popular de interesse social”. Em dezembro de 2010, entrou em vigor no município a Lei 3786, estabelecendo as diretrizes da Política Municipal de Habitação – PMH, para oportunizar o acesso à moradia enquanto política social, de forma integrada com as demais políticas públicas, priorizando, de acordo com o art. 4º “Grupo I: as famílias com renda abaixo da linha de financiamento”.

Conforme dados divulgados pelo Ministério das Cidades, desde a implantação do PMCMV 1, o município já foi contemplado, até o ano de 2012, com 160

---

<sup>8</sup> Construções para fins não residenciais, mas que estavam servindo de moradia por ocasião do Censo.

<sup>9</sup> Indica cômodos cedidos ou alugados. Ou seja, cômodos para o domicílio localizado em casa de mais cômodos, cortiço, cabeça-de-porco, etc e que foram considerados alugados, cedidos por empregador ou cedidos por particular.

<sup>10</sup> Representa a insuficiência do estoque habitacional para atender à demanda, compreendendo a convivência de mais de uma família no mesmo domicílio (famílias conviventes) ou o aluguel de quartos ou cômodos para moradia de outras famílias.

<sup>11</sup> Não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada.



---

---

unidades, com um subsídio de R\$ 6.560.000, para a faixa 1 (renda até 1,6 mil). No PMCMV 2 foram contratadas 197 unidades e já entregues 47 unidades, com um subsídio de R\$8.328.622. Para a faixa 2 (até 3,1 mil) e 3 (até 5 mil), no PMCMV 1, foram entregues 303 unidades com um subsídio de R\$ 1.324.435 e na etapa PMCMV 2 foram entregues 298 unidade. Ao total no município, foram efetivadas 808 unidades pelo programa (BRASIL, 2012).

A cidade em estudo possui plano diretor (Lei 2.543/1996), regulamentação sobre o Parcelamento do solo (Lei 3.372/2007), Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Urbano (Lei 3384/2007), Conselho Municipal de Habitação e o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (Lei 3589/2009), Programa Habitabem (Lei 2646/1997). No entanto, a simples existência de todo arcabouço legislativo não garantem a eficácia uma política habitacional.

Habita-se em um país em que existe lei que “pega e lei que não pega”, onde os Planos Diretores “são discursos recheados de boas intenções, mas distantes da prática e o resultado é: planejamento para alguns, leis para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns (...)” (MARICATO, 2000, p. 124).

Maricato lembra que a cidade, é em grande parte, a reprodução da força do trabalho. E que a realidade demonstra que essa reprodução “não se deu pelas vias formais, mas pelo expediente da subsistência”. Assim, “o custo da reprodução da força de trabalho não inclui o custo da mercadoria *habitação* fixado pelo mercado privado” (Ibid).

A regra que ainda perdura é estabelecer a moradia onde pode e como pode. O fato é que o salário do trabalhador não acompanha o ritmo do mercado privado de habitação. Assegurar O direito da habitação depende de políticas urbanas mais amplas, de modo, inclusive a baratear o custo da terra urbanizada.

## 2 METODOLOGIA

Considerando o objetivo de avaliar as políticas públicas habitacionais do município de Francisco Beltrão, o estudo apóia-se da estatística descritiva, bem como do procedimento estatístico denominado de correlação de Pearson. Tal ferramenta possibilitará avaliar os dados para saber se, e, como certo conjunto de



variáveis, está relacionado com outra variável, e se a relação será positiva ou negativa (FÁVERO, 2009).

Para este estudo, foram consideradas as seguintes variáveis: número de habitantes, empregos formais, área construída no município, conjuntos habitacionais efetivados, loteamentos implementados, loteamentos em tramitação e renda, no período compreendido entre 2002 e 2012, considerando a disponibilidades dos dados.

A pesquisa pautou-se em dados secundários obtidos através do IBGE, Ministério das Cidades, Secretaria de Urbanismo, Secretaria de Habitação e Assistência Social do município, mediante procedimentos de análise documental.

Os procedimentos estatísticos foram realizados utilizando o software PASW 18.

### 3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise do que consta na tabela 1, permite verificar os valores a partir da estatística descritiva.

Tabela 1 Demonstrativo dos valores da estatística descritiva

Variáveis	Nº	Média	Desvio padrão	Variância	Assimetria	Curtose
Habitantes	11	73951,2727	4505,631	2,03E+07	0,336	-1,526
Empregoformal	11	356,545	410,859	168805,873	0,261	-2,335
Área construída	11	140466,235	53721,767	2,89E+09	0,37	-1,025
Conjuntos habitacionais	11	13,363	29,974	898,455	1,995	2,554
Loteamentos implementados	11	4,363	4,801	23,055	2,177	4,944
Loteamentos em tramitação	11	5,636	13,944	194,455	3,135	10,059
Renda média da população	11	844,48	401,984	161591,29	0,154	-1,175

Fonte: elaboração própria

O município apresenta uma média de habitantes de 73.951 e de área construída no âmbito urbano de 140.466m<sup>2</sup>. Porém, somente a partir de 2008 ocorreu uma elevação significativa da área construída: 184.174 m<sup>2</sup>, contando na



época, com 75.517 habitantes. Tal crescimento é reflexo da implantação do PAC no início do ano de 2007, eis que um dos investimentos era o setor habitacional.

Percebe-se que, o desvio padrão da variável dos loteamentos implementados foi baixo, “o que significa que há pouca variabilidade em torno da média” (FÁVERO, 2009, p. 57), o que indica a homogeneidade da variável e do resultado.

Quanto ao parâmetro de análise da curtose, das 7 variáveis, 4 delas possuem coeficientes negativos, apresentando então uma distribuição platicúrtica, o que permite afirmar o impacto principalmente sobre as variáveis de loteamentos implementados e em tramitação (FÁVERO, 2009, p. 60).

Em seguida, na tabela 2, são apresentados os resultados obtidos com a correlação de Person.

Tabela 2 – Correlação de Pearson

		habitantes	emprego formal	área construída	conjuntos habitacionais	loteamentos implantados	loteamentos em tramitação	renda
habitantes	Correlação de Pearson	1	,113	<b>,942</b>	-,306	<b>,597</b>	<b>,611</b>	<b>,977</b>
	Sig. (2-tailed)		,741	,000	,361	,052	,046	,000
	N	11	11	11	11	11	11	11
emprego formal	Correlação de Pearson		1	,168	-,424	,177	,263	,063
	Sig. (2-tailed)			,621	,194	,603	,434	,854
	N		11	11	11	11	11	11
área construída	Correlação de Pearson			1	-,361	,616	,582	,942
	Sig. (2-tailed)				,275	,043	,060	,000
	N			11	11	11	11	11
conjuntos habitacionais	Correlação de Pearson				1	-,163	-,198	-,315
	Sig. (2-tailed)					,632	,559	,346
	N				11	11	11	11
loteamentos implantados	Correlação de Pearson					1	,916	,599
	Sig. (2-tailed)						,000	,051
	N					11	11	11
loteamentos em tramitação	Correlação de Pearson						1	,608
	Sig. (2-tailed)							,047
	N						11	11

Fonte: elaboração própria

Observa-se que a variável habitantes apresentou uma correlação positiva baixa, conforme a classificação de Fonseca (1985), com a variável evolução do emprego formal, isso pode evidenciar que a evolução de emprego formal pode não ocorrer com o aumento do número de habitantes. Já entre o número de habitantes e a área construída a correlação é positiva muito forte. Logo, é possível supor que a metragem construída eleva-se conforme o crescimento da população, gerando assim, um aumento na demanda habitacional.

No entanto, os conjuntos habitacionais realizados no município, evidenciaram uma correlação negativa de forma moderada, tanto no que se refere aos habitantes,



---

---

como no emprego formal e à área construída. Isso porque, foram realizados, dentro do período em estudo, apenas em dois momentos: em 2004 (82 unidades) e em 2007 (65 unidades) através da COHAPAR – Companhia de Habitação do Estado do Paraná. Com base nessa análise, observa-se que tal programa não vem sendo realizada de forma ativa para suprir a necessidade habitacional de Francisco Beltrão-PR.

As variáveis loteamentos implementados e loteamentos em processo de tramitação, apresentaram uma correlação positiva substancial, principalmente entre os anos de 2011 e 2012. Só no ano de 2012 foram implementados 17 loteamentos, sendo que, 47 loteamentos estão em processo de aprovação.

A renda apontou uma correlação muito forte com o número de habitantes, o que evidencia que a população apresentou melhoras em sua situação financeira, o que está possibilitando a aquisição de sua moradia, mas tal melhora não ocorre necessariamente da renda advinda do emprego formal, eis que, o emprego formal apresentou uma correlação positiva baixa em relação à área construída e aos loteamentos implementados e em tramitação. Tais informações ilustram a realidade beltronense, eis que atualmente grande parte da população (43,3%) possui um rendimento de 2 a 5 salários mínimos, sendo que 30,4% percebem até 2 salários mínimos mensais (IBGE, 2010).

Com os loteamentos em processo de tramitação, a renda apresentou uma correlação positiva moderada, isso se deve ao momento vivenciado, no sentido de aguardar a aprovação pelos órgãos competentes e a consequente liberação para que ocorra a aquisição dos loteamentos.

O emprego formal possui correlação positiva substancial com a renda, especialmente nos anos de 2010, onde no município foram gerados 1.312 novos empregos formais e no ano de 2011 em torno de 1.584.

A estatística denota que a área construída possui correlação positiva substancial no que diz respeito aos loteamentos implementados e em tramitação. Com a renda, a área construída possui uma correlação positiva muito forte. Mais uma vez, a renda da população direciona para uma melhoria na condição financeira, e consequentemente mais recursos para investimentos na moradia.

Os dados levam a identificar que os loteamentos implementados em Francisco Beltrão-PR, entre 2002 e 2012, apresentam correlação positiva muito forte





---

---

com os loteamentos em processo de tramitação e correlação positiva substancial com a renda. E por fim, os loteamentos em fase de tramitação, apresentam uma correlação positiva moderada com a renda,

Em face do exposto, e diante da análise da correlação realizada, considerando os dados do Ministério das Cidades, pode-se afirmar, estatisticamente, que após a instauração do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa Minha Vida, obteve-se uma mudança significativa na questão habitacional no município de Francisco Beltrão-PR.

No ano de 2011, a área construída no município chegou a 228.928,90 m<sup>2</sup> e no ano de 2012 uma área de 215.643,65 m<sup>2</sup>. Tais números evidenciam as ações positivas das políticas públicas habitacionais.

Entretanto, apesar dos números evolutivos, em decorrência dos programas efetivados, em nível nacional e municipal, grande parte dos beneficiários do PMMV em Francisco Beltrão-PR, faz parte da faixa 2 (até 3,1 mil) e faixa 3 (até 5 mil), totalizando 601 unidades entregues contra apenas 357 unidades na faixa 1 (renda até 1,6 mil). Logo, os dados demonstram a preponderância dos programas em favor da classe média, o que acaba por acentuar a desigualdade social.

Na tentativa de aproximação com a realidade das condições de habitação popular no município de Francisco Beltrão, considerando as mudanças estruturais observadas no cenário brasileiro, como a melhoria de renda da população, pode-se afirmar que as recentes ações implementadas pelo governo federal, geraram expressivo número de créditos e investimentos no setor habitacional, gerando um cenário propício para garantir o sucesso de uma política habitacional, mas a longo prazo. Todavia, espera-se que os presentes e futuros programas habitacionais sejam mais voltados à classe de baixa renda.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Contudo exposto, foi possível perceber que a habitabilidade é necessária ao bem estar, voltada para a realocação das famílias que residem em áreas impróprias, para lugares dotados de infra-estrutura mínima, como estabelece a Constituição Federal vigente.



A realidade da habitação brasileira e beltronense, é que até o presente momento o modelo excludente ainda persiste e sua ruptura não é missão fácil.

Sob a ótica da especulação imobiliária, os empreendimentos, infraestrutura urbana não oportuniza e democratiza o acesso à moradia, os imobiliáristas e proprietários, enquanto reais grupos de poder, ainda decidem onde e como investir.

Apesar de a Constituição Federal prever a concessão de autonomia para o nível local implementar políticas habitacionais, com a finalidade de realizar uma gestão social da cidade, verifica-se poucas atitudes inovadoras para suprir a demanda por habitação das pessoas que figuram na faixa da população que recebem até 3 salários mínimos. Os dados constatam que o “sonho da casa própria” ainda é privilégio das classes de maior poder aquisitivo.

O objetivo da pesquisa de avaliar as espécies de políticas públicas habitacionais no município, revela que os programas habitacionais, mais uma vez, privilegia a classe média, o que acaba por acentuar a desigualdade social

Contudo, a solução não ocorrerá a curto prazo, pois são problemas que ultrapassam os limites municipais, tornando-se necessário nova postura da administração municipal questão, que está na raiz do déficit habitacional: a escassez de terra urbanizada, a preços acessíveis aos pobres. Neste aspecto, é necessário combinar programas habitacionais com o uso de medidas previstas pelo Estatuto da Cidade e incorporadas em planos diretores, para atender, efetivamente, a classe menos favorecida.

Dessa forma, sugere-se que outras pesquisas sejam realizadas, utilizando-se outros fatores e instrumentos que possam avaliar a política pública habitacional, entre eles, um estudo aprofundado acerca dos resultados do Programa Minha Casa Minha Vida.

## REFERENCIAS

AZEVEDO, Sérgio. ANDRADE, Luís Aureliano G. de. **Habitação e poder** – da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, Editores, 1982.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da cidade: quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, 2005.



BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>.  
Acesso em: 17/06/2013.

BRASIL. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 14/06/2013.

BRASIL. Programa de Aceleração do Crescimento. Disponível em:  
<http://www.pac.gov.br.htm>>. Acesso em: 19/06/2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. Disponível em  
<http://www.brasil.gov.br/search?Subject%3Alist=Minist%C3%A9rio%20das%20Cidades.htm>>.. Acesso em 03/07/2013.

COHEN, Michael; MARCH, Janes; OLSEN, Johan. **A Garbage Can Model of Organization Choice**, Administrative science Quarterley, v. 17, p. 1-25, 1972.

DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses**. 2003. Tese de Doutorado (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2003.

FERNANDES, Ana (Orgs.). **O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios**. Salvador-BA: EDUFBA, 2007. p. 293-314.

FERNANDES, Edésio. **Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil**. In. VALENÇA, Marcio (org.) Cidade (i)legal. Rio de Janeiro , Mauad, X, 2008.

FONSECA, Jairo Simon da. **Estatística Aplicada**. 2 ed. São Paulo: Atlas,1985.

LAGO, Luciana Côrrea do. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **A casa própria em tempo de crise: os novos padrões de provisão de moradias nas grandes cidades**. In: AZEVEDO, Sérgio de. ANDRADE, Luis Aureliano G. de (orgs.). A crise da moradia nas grandes cidades- da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

LASWELL, Harold Dwight. Politics: **Who gets what, when, how**. Cleveland, MeridianBooks,1958.

MACHADO DA SILVA, Luis Antônio. **A continuidade do “problema da favela”**. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (Org.). Cidade: história e desafios. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 220-237, 2002.

MARICATO, Ermínia. **Brasil 2000: qual planejamento urbano?** Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XI, n.1 e 2, 1997.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In ARANTES , O. VEINER. C.e MARICATO E. (orgs). **A cidade do pensamento único – desmanchando consensos**. p Petrópolis: Vozes, 2000, . 121-191.



---

---

OLIVEIRA, Elzira Lúcia de. **Demanda futura por moradias no Brasil 2003-2023: uma abordagem demográfica.** Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

SANTOS Jr., Orlando Alves dos. Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMAN, Sarah;

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas - Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos.** Editora Cengage Learning, 2011.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n.16, jul/dez 2006 p. 20-45.

VALENÇA, Marcio Moraes; BONATES, Mariana Fialho. **The trajectory of social housing policy in Brazil:** from the National Housing Bank to the Ministry of the Cities. Habitat International, s.l., p. 1-9, 2009.

VETTER, David Michael; MASSENA, Rosa. **Quem se apropria dos benefícios líquidos do Estado em infraestrutura urbana?** In: MACHADO DA SILVA, Luis Antonio (Org.). Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 49-77.

