

A Política Nacional de
Habitação e a Localização
Espacial dos Empreendimentos
do Programa **Minha Casa
Minha Vida**
em Porto Alegre/RS

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
MESTRADO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

Fernanda de Bittencourt Escobar

Porto Alegre, 2017



FERNANDA DE BITTENCOURT ESCOBAR

**A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO E A LOCALIZAÇÃO ESPACIAL DOS EMPREENDIMENTOS DO PROGRAMA
MINHA CASA MINHA VIDA EM PORTO ALEGRE/RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da , como requisito final da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Livia T. Salomão Piccinini

Linha de Pesquisa: Planejamento e Espaço Urbano e Regional

Porto Alegre
2017

CIP - Catalogação na Publicação

Escobar, Fernanda de Bittencourt

A Política Nacional de Habitação e a Localização Espacial dos Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em Porto Alegre/RS / Fernanda de Bittencourt Escobar. -- 2017.

242 f.

Orientadora: Livia Teresinha Salomão Piccinini.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Políticas Públicas de Habitação. 2. Inclusão Social. 3. Localização Espacial. 4. Segregação Urbana. I. Piccinini, Livia Teresinha Salomão, orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Esse trabalho não é uma construção individual. Apesar da autoria singular, eu tive a sorte de receber o auxílio de um coletivo, cujos indivíduos me apoiaram de diferentes formas. Trata-se de uma rede de amigos, família e colegas, cujo suporte foi importantíssimo para a conclusão desse trabalho. Assim sendo, agradeço,

- à universidade pública, a faculdade de arquitetura e ao Propur, pela oferta de ambiente de reflexão;
- à minha orientadora pelo tempo e atenção dedicados e por compartilhar comigo o seu conhecimento;
- aos agentes públicos e privados com quem eu tive contato, que para além dos dados dessa pesquisa, me ofereceram pontos de vista em nossos encontros;
- às lideranças comunitárias, que abriram as suas casas e me colocaram em contato com as comunidades, possibilitando que eu humanizasse o meu objeto de estudo, e assim o entendesse melhor;
- à minha família, e aos muitos amigos, pelo apoio emocional e financeiro, pelas horas dedicadas de leitura e debate, pelas correções ortográficas e ajuda na diagramação e produção de mapas e imagens;

Foram tantos os nomes que me acompanharam nessa caminhada. Sou eternamente grata a todos vocês.

Obrigada!

RESUMO

A livre atuação do mercado imobiliário estratifica o espaço urbano de acordo com as características socioeconômicas de seus habitantes. Essa estratificação social, na sua representação espacial, restringe as possibilidades locacionais de moradia das populações de baixa renda, o que gera dificuldades de localização em áreas com amplo acesso a equipamentos, comércio e serviços. Se o funcionamento do mercado cria tais restrições, cabe ao Estado regular esse funcionamento, organizando a distribuição espacial das populações. Esse trabalho analisa a atual política pública de provisão de moradias, a Política Nacional de Habitação, com foco na localização das habitações produzidas para a população de baixa renda, através do Programa Minha Casa Minha Vida, com estudo de caso no município de Porto Alegre. O estudo é desenvolvido em três etapas: iniciou-se pela análise comparativa dos objetivos da Política e do Programa com base nas normativas legais e de suas publicações oficiais, em relação aos conceitos para avaliação de políticas públicas apresentados por Sartori (1981), Clapham (2005) e Alvim e Castro (2010). Em seguida, desenvolveu-se o estudo de casos dos empreendimentos do Programa, edificados no município de Porto Alegre, analisando as suas localizações em relação a equipamentos, comércio, serviços e rede de transportes, de acordo com a metodologia desenvolvida pelo LabCidade *et. al.* (2014), cuja avaliação baseou-se nos critérios de localização conceituados segundo Cardoso (2001) e Villaça (1998). E por fim, analisou-se os resultados das etapas anteriores, vinculando as localizações produzidas a formulação do Programa e da Política.

Palavras-chave: políticas públicas de habitação, inclusão social, localização espacial.

ABSTRACT

The free acting of the real estate market stratifies the urban space according to the inhabitants socioeconomic characteristics. This social stratification, in its spatial representation, restricts the locational possibilities of housing for the low income populations, which generates difficulties of location in urban areas with wide access to equipments, commerce and services. If the functioning of the market creates such restrictions, it is up to the State to regulate this functioning by organizing the spatial distribution of its population. This study analyzes the current public housing policy, the National Housing Policy, focused on the location of housing produced for the low income population through the Minha Casa Minha Vida Program, with a study case in the city of Porto Alegre. The study is developed in three stages: it began with the comparative analysis of the objectives of the Policy and the Program based on legal norms and its official publications, in relation to the concepts for evaluation of public policies presented by Sartori (1981), Clapham (2005) and Alvim and Castro (2010). Next, the study case of the projects developed in the city of Porto Alegre was created, analyzing their locations in relation to equipment, commerce, services and mobility network, according to the methodology developed by LabCidade *et. al.* (2014), whose evaluation was based on the location criteria according to Cardoso (2001) and Villaça (1998). And finally, the results of the previous stages linking the locations to the Program and Policy formulation.

Keywords: public housing policies, social inclusion, spatial location.

Sumário

LISTA DE FIGURAS -----	i
LISTA DE TABELAS -----	v
LISTA DE SIGLAS -----	viii
1. INTRODUÇÃO -----	1
1.1. O Problema de pesquisa -----	4
1.2. Objetivos da Pesquisa -----	8
1.3. Síntese da Pesquisa -----	9
1.4. Estrutura da Dissertação -----	11
2. A QUESTÃO DA HABITAÇÃO -----	13
2.1. Localização das Moradias e o Estado -----	13
2.1.1. Urbanidade e a Dinâmica de Localização das Populações na Cidade -----	15
2.1.2. O Papel do Estado e as Políticas Públicas de Habitação -----	20
2.1.3. Síntese das ações do Estado relacionadas à localização de moradia para a população de baixa renda -----	27
2.2. A Atual Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida -----	32
2.2.1. A Atual Política Nacional de Habitação -----	33
2.2.2. O Lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida e a Interlocução com a Política em andamento -----	37
2.3. A linha empresarial do Programa, voltado a População de baixa Renda: o PMCMV/FAR -----	47
2.3.1. Aproximação do Objeto de Estudo: o PMCMV/FAR em Porto Alegre -----	55
3. AS INTENCIONALIDADES DO PMCMV E DA PNH E O PAPEL DO ESTADO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS -----	61
3.1. Análise dos Objetivos da PNH e do PMCMV -----	62
3.1.1. Objetivos e Estratégias vinculados ao Eixo Estratégico de Financiamento e Subsídios -----	63
3.1.2. Objetivos e Estratégias vinculados ao Eixo Estratégico de Arranjos Institucionais -----	67
3.1.3. Objetivos e Estratégias vinculados ao Eixo das Estratégias Urbano-Fundiárias -----	74
3.1.4. Objetivos e Estratégias vinculados ao Eixo Estratégico da Cadeia Produtiva da Construção Civil -----	78
3.1.5. Os Objetivos da PNH e do PMCMV e a localização das habitações produzidas pelo PMCMV/FAR -----	83
3.2. Análise da formulação das Intenções da PNH e do PMCMV em relação às possibilidades de Efetivação de seus Objetivos -----	86
3.2.1. Análise dos Objetivos da PNH e do PMCMV em Relação à Definição do Problema a ser Enfrentado -----	88
3.2.2. Análise dos Objetivos da PNH e do PMCMV em relação ao Controle Social e Transparência dos Processos -----	92
3.2.3. Análise dos Objetivos da PNH e do PMCMV em Relação ao Controle dos Processos -----	96
3.2.4. O Estado e a idealização e execução de políticas públicas habitacionais para que estas produzam localizações satisfatórias -----	104
4. DELINEAMENTO DA PESQUISA -----	107

4.1.	A Análise Teórico-conceitual Comparativa -----	111
4.2.	O Estudo de Casos Múltiplos-----	113
4.2.1.	Caracterização dos Casos Estudados-----	116
4.2.2.	A Avaliação a partir das Unidades de Análise definidas -----	123
5.	INSERÇÃO URBANA E URBANIDADE NO ENTORNO DOS EMPREENDIMENTOS DO PMCMV/FAR EM PORTO ALEGRE-----	134
5.1.	As opções e frequência do Transporte Público-----	136
5.2.	A urbanidade e o acesso a Equipamentos, Comércio e Serviços -----	157
5.3.	A Demanda Gerada para os Equipamentos e Serviços Públicos -----	180
5.4.	Análise da Localização dos Empreendimentos do PMCMV/FAR-----	185
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS-----	191
	REFERÊNCIAS -----	197
	APÊNDICE A: Conceituação e Operacionalização projetada para a PNH -----	205
	APÊNDICE B: Estrutura do SNH, atores e responsabilidades-----	208
	APÊNDICE C: Esquema da Estrutura de Funcionamento do Sistema de Habitação de Mercado ---	212
	ANEXO A: Projetos de Avaliação do PMCMV-----	213
	ANEXO B: Empreendimentos aprovados e em tramitação na GIDUR-CAIXA do PMCMV/FAR-----	220

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Estrutura do Sistema nacional de Habitação.....	35
Figura 2: Esquema da estrutura de atuação do PMCMV.....	41
Figura 3: Inserção do PMCMV na estrutura de funcionamento do SNHIS.....	54
Figura 4: Divisão territorial do bairro Restinga e a localização dos LTAs na malha urbana	57
Figura 5: Localização das LTDs na malha urbana e marcação das principais avenidas que as circundam	59
Figura 6: Localização dos Empreendimentos em relação ao valor médio por m ² e em relação à renda média por bairro de Porto Alegre	60
Figura 7: Esquema apresentando a inserção dos Objetivos do PMCMV no contexto dos Objetivos e Eixos Estratégicos da PNH.....	83
Figura 8: Apresentação das etapas de trabalho desenvolvidas (passos metodológicos).....	108
Figura 9: Implantação dos condomínios localizados na LTA1.....	116
Figura 10: Imagens do Residencial Camila	117
Figura 11: Imagens do Residencial Ana Paula	117
Figura 12: Imagens do Residencial São Guilherme	118
Figura 13: Implantação do Condomínio localizado na LTA 2	118
Figura 14: Imagens do Residencial Jardim Paraíso	119
Figura 15: implantação do Condomínio localizado na LTA 3	119
Figura 16: Imagens do Residencial Repouso do Guerreiro	120
Figura 17: Implantação dos Condomínios localizados na LTD1.....	121
Figura 18: Imagens do Condomínio Maria Gonçalves.....	121
Figura 19: Imagens do Residencial Manuela Gonçalves.....	122
Figura 20: implantação de Condomínio localizado na LTD2	122
Figura 21: Imagens do Residencial Camaquã	123
Figura 22: Localização no município de Porto Alegre dos Casos Estudados.....	135

Figura 23: Percursos de até 1km as paradas, nº de linhas que atendem ao LTA1 e vias em que circulam no entorno do empreendimento	138
Figura 24: Itinerário A em relação à LTA1.....	138
Figura 25: Percursos Peatonais de até 1km as paradas, nº de linhas que atendem ao LTA2 e vias em que circulam no entorno do empreendimento	139
Figura 26: Itinerários B e C em relação à LTA2.....	139
Figura 27: Itinerários A, B, C e E ao terminal da Restinga e à LTA1, à LTA2 e à LTA3.....	141
Figura 28: Percursos Peatonais de até 1km as paradas, nº de linhas que atendem ao LTA3 e vias em que circulam no entorno do empreendimento	144
Figura 29: Percursos Peatonais de até 1km as paradas, nº de linhas que atendem ao LTD1 e vias em que circulam no entorno do empreendimento	145
Figura 30: Itinerários C e E em relação à LTA3.....	146
Figura 31: Itinerários B, D e F em relação à LTA3	146
Figura 32: Itinerários G, H e J em relação à LTD1	147
Figura 33: Itinerários A, I e K em relação à LTD1.....	147
Figura 34: Percursos peatonais de até 1km as paradas, nº de linhas que atendem ao LTD2 e vias em que circulam no entorno do empreendimento	149
Figura 35: Itinerários B, C e D em relação à LTD2	151
Figura 36: Itinerários L, P e Q em relação à LTD2	152
Figura 37: Itinerários M, N e R em relação à LTD2	152
Figura 38: Itinerários U, V e X em relação à LTD2	153
Figura 39: Itinerários S, T, O e Z em relação à LTD2	153
Figura 40: Mapeamento dos Usos Cotidianos Obrigatórios em percurso andado de 1 km do LTA1	160
Figura 41: Mapeamento dos Usos Cotidianos Complementares em percurso andado de 1 km do LTA1.....	160
Figura 42: Mapeamento conforme as exigências para enquadramento no PMCMV/FAR (fase 2), para a LTA1 (raio de 2,5 km), referentes aos Usos Cotidianos da avaliação do LabCidade et al (2014)	160
Figura 43: Mapeamento dos Usos Eventuais Obrigatórios em percurso andado de 1,4 km do LTA1	161
Figura 44: Mapeamento dos Usos Eventuais Complementares em percurso andado de 1,4 km do LTA1.....	161

Figura 45: Mapeamento conforme as exigências para enquadramento no PMCMV/FAR (fase 2), para a LTA1 (raio de 2,5 km), referentes aos Usos Eventuais da avaliação do LabCidade et al. (2014).....	161
Figura 46: Mapeamento dos Usos Cotidianos Obrigatórios em percurso andado de 1 km do LTA2	164
Figura 47: Mapeamento dos Usos Cotidianos Complementares em percurso andado de 1 km do LTA2.....	164
Figura 48: Mapeamento conforme as exigências para enquadramento no PMCMV/FAR (fase 2), para a LTA2 (raio de 2,5 km), referentes aos Usos Cotidianos da avaliação do LabCidade et al (2014)	164
Figura 49: Mapeamento dos Usos Eventuais Obrigatórios em percurso andado de 1,4 km do LTA2	165
Figura 50: Mapeamento dos Usos Eventuais Complementares em percurso andado de 1,4 km do LTA2.....	165
Figura 51: Mapeamento conforme as exigências para enquadramento no PMCMV/FAR (fase 2), para a LTA2 (raio de 2,5 km), referentes aos Usos Eventuais da avaliação do LabCidade et al. (2014).....	165
Figura 52: Mapeamento dos Usos Cotidianos Obrigatórios em percurso andado de 1 km do LTA3	168
Figura 53: Mapeamento dos Usos Cotidianos Complementares em percurso andado de 1 km do LTA3.....	168
Figura 54: Mapeamento conforme as exigências para enquadramento no PMCMV/FAR (fase 2), para a LTA3 (raio de 2,5 km), referentes aos Usos Cotidianos da avaliação do LabCidade et al (2014)	168
Figura 55: Mapeamento dos Usos Eventuais Obrigatórios em percurso andado de 1,4 km do LTA3	169
Figura 56: Mapeamento dos Usos Eventuais Complementares em percurso andado de 1,4 km do LTA3.....	169
Figura 57: Mapeamento conforme as exigências para enquadramento no PMCMV/FAR (fase 2), para a LTA3 (raio de 2,5 km), referentes aos Usos Eventuais da avaliação do LabCidade et al. (2014).....	169
Figura 58: Mapeamento dos Usos Cotidianos Obrigatórios em percurso andado de 1 km do LTD1.....	172
Figura 59: Mapeamento dos Usos Cotidianos Complementares em percurso andado de 1 km do LTD1	172
Figura 60: Mapeamento conforme as exigências para enquadramento no PMCMV/FAR (fase 2), para a LTD1 (raio de 2,5 km), referentes aos Usos Cotidianos da avaliação do LabCidade et al. (2014)	172
Figura 61: Mapeamento dos Usos Eventuais Obrigatórios em percurso andado de 1,4 km da LTD1.....	173
Figura 62: Mapeamento dos Usos Eventuais Complementares em percurso andado de 1,4 km da LTD1	173
Figura 63: Mapeamento conforme as exigências para enquadramento no PMCMV/FAR (fase 2), para a LTD1 (raio de 2,5 km), referentes aos Usos Eventuais da avaliação do LabCidade et al. (2014).....	173
Figura 64: Mapeamento dos Usos Cotidianos Obrigatórios em percurso andado de 1 km do LTD2.....	176
Figura 65: Mapeamento dos Usos Cotidianos Complementares em percurso andado de 1 km do LTD2.....	176

Figura 66: Mapeamento conforme as exigências para enquadramento no PMCMV/FAR (fase 2), para a LTD2 (raio de 2,5 km), referentes aos Usos Cotidianos da avaliação do LabCidade et al. (2014)	176
Figura 67: Mapeamento dos Usos Eventuais Obrigatórios em percurso andado de 1,4 km do LTD2.....	177
Figura 68: Mapeamento dos Usos Eventuais Complementares em percurso andado de 1,4 km do LTD2.....	177

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Síntese das questões de análise apresentados nesse subcapítulo.....	20
Tabela 2: Apresentação detalhada da Análise Teórico-Conceitual Comparativa.....	26
Tabela 3: Grupos de renda definidos para estruturar as ações do PNH.....	36
Tabela 4: Faixas de renda do PMCMV.....	40
Tabela 5: Programas e Ações vinculados ao Ministério das Cidades no ano de 2014	44
Tabela 6: Caracterização do público-alvo do PMCMV.....	46
Tabela 7: Orçamento disponibilizado para o PMCMV-F1 nos anos de 2013 e 2014.....	47
Tabela 8: Exigências para o Relatório de Diagnóstico de Demanda por Equipamentos e Serviços Feitas para a segunda fase do PMCMV/FAR.....	51
Tabela 9: Diretrizes Gerais e Atores envolvidos na Execução do PMCMV/FAR.....	53
Tabela 10: Localizações estudadas do PMCMV-FAR em Porto Alegre	57
Tabela 11: Objetivos da PNH e os respectivos Eixos Estratégicos que visam implementá-los	62
Tabela 12: Estratégias vinculadas ao Objetivo de Estruturar o SFH, prevendo recursos para a produção de HIS da PNH e a aderência do PMCMV.....	64
Tabela 13: Estratégia vinculada ao objetivo de avaliar e monitorar a produção de moradias de forma sistemática e participativa ¹ da PNH e a aderência do PMCMV	68
Tabela 14: Estratégia vinculada ao objetivo de avaliar e monitorar a produção de moradias de forma sistemática e participativa ¹	70
Tabela 15: Estratégias vinculadas ao objetivo de estruturar o SFH, prevendo recursos para a produção de HIS.....	71
Tabela 16: Estratégias vinculadas ao objetivo de estruturar o SFH, prevendo recursos para a produção de HIS ¹ da PNH e a aderência do PMCMV.....	75
Tabela 17: Estratégias vinculadas ao objetivo de produzir mais e melhores habitações da PNH e a aderência do PMCMV.....	79
Tabela 18: Autores, conceitos e variáveis utilizadas para a análise da eficácia dos objetivos da PNH e do PMCMV.....	87
Tabela 19: Variáveis e Objetivos da PNH e PMCMV, apresentadas conforme a comparação feita	88

Tabela 20: Resumo da análise da PNH e do PMCMV partir da Variável de Definição do Problema a ser Enfrentado.....	91
Tabela 21: Resumo da Análise da PNH e do PMCMV partir da Variável de Coesão Urbana.....	94
Tabela 22: Resumo da Análise da PNH e do PMCMV partir da Variável de Avaliação	95
Tabela 23: Resumo da Análise da PNH e do PMCMV partir da Variável de Controle dos Processos	97
Tabela 24: Resumo da Análise da PNH e do PMCMV partir da Variável de Compreensão dos Interesses Envolvidos	100
Tabela 25: Resumo da Análise da PNH e do PMCMV partir da Variável de Exame dos Efeitos Contraproducentes.....	103
Tabela 26: esquema de análise desenvolvida na pesquisa	109
Tabela 27: Apresentação das técnicas de coleta de dados, vinculados às Estratégias de Pesquisa utilizadas nessa pesquisa.....	110
Tabela 28: Apresentação detalhada da Análise Teórico-Conceitual Comparativa.....	112
Tabela 29: Variáveis estabelecidas para a generalização analítica dos dados produzidos	114
Tabela 30: Apresentação dos casos analisados no estudo empírico	115
Tabela 31: Dados coletados e fontes	124
Tabela 32: Empreendimentos do PMCMV/FAR analisados.....	134
Tabela 33: Síntese dos critérios de avaliação utilizados no Estudo de Casos	135
Tabela 34: Itinerários referentes às linhas de ônibus que atendem aos empreendimentos	136
Tabela 35: Itinerários e linhas de ônibus que atendem ao LTA1, avaliados conforme os Indicadores 1 e 2 da Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana.....	138
Tabela 36: Itinerários e Linhas de Ônibus que atendem ao LTA2, avaliados conforme os Indicadores 1 e 2 da Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana.....	139
Tabela 37: Itinerários e Linhas de Ônibus que atendem ao Terminal da Restinga, avaliados conforme os Indicadores 1 e 2 da Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana.....	140
Tabela 38: Itinerários e Linhas de Ônibus que atendem ao LTA3, avaliados conforme os Indicadores 1 e 2 da Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana.....	143
Tabela 39: Itinerários e Linhas de Ônibus que atendem à LTD1, avaliados conforme os Indicadores 1 e 2 da Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana.....	148

Tabela 40: Itinerários e Linhas de Ônibus que atendem à LTD2, avaliados conforme os Indicadores 1 e 2 da Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana.....	154
Tabela 41: Resumo dos resultados da avaliação dos transportes para as cinco localizações.....	156
Tabela 42: Usos cotidianos e usos eventuais analisados com base nos indicadores 3 e 4 desenvolvidos pelo LabCidade et al. (2014).....	158
Tabela 43: Síntese dos resultados para a LTA1	160
Tabela 44: Síntese dos resultados para a LTA2	164
Tabela 45: Síntese dos resultados para a LTA3	168
Tabela 46: Síntese dos resultados para a LTD1	172
Tabela 47: Síntese dos resultados para a LTD2	176
Tabela 48: Comparação entre a disponibilidade dos equipamentos, comércio e serviços avaliados, conforme as disposições da Portaria MCidades 168, de 2013, a disponibilidade no raio de 1km e nos percursos definidos pelo LabCidade et al. (2014) para os indicadores de usos cotidianos e eventuais.....	178
Tabela 49: Avaliação dos Empreendimentos para os Usos Cotidianos, conforme indicador 3 da Ferramenta para avaliação da Inserção Urbana dos Empreendimentos do PMCMV/F1	178
Tabela 50: Avaliação dos Empreendimentos para os Usos Eventuais, conforme indicador 4 da Ferramenta para avaliação da Inserção Urbana dos Empreendimentos do PMCMV/F1	179
Tabela 51: Estimativa de número de moradores por localização.....	181
Tabela 52: Avaliação em relação à demanda por vagas em Escolas	182
Tabela 53: Avaliação do aumento de equipes de saúde para suprir a demanda gerada	184

LISTA DE SIGLAS

AEIS - Área Especial de Interesse Social	FEHIS - Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social
BNH - Banco Nacional da Habitação	FGHab - Fundo Garantidor da Habitação Popular
CAADHAP - Comissão de Análise e Aprovação da Demanda Habitacional Prioritária	FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
CADMUT - O Cadastro Nacional de Mutuários	FMHIS - Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
CadÚnico - Cadastro Único de Assistência Social	FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
CAIXA - Caixa Econômica Federal	FONPLATA - Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
CFNHIS - Conselho do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	FUNDOPIMES - Fundo de Investimento do Programa Integrado de Melhoria Social
COHABs - Companhias de Habitação Popular	GIDUR-CAIXA - Gerência de Desenvolvimento Urbano da Caixa
CRAS - Centro de Referência em Assistência Social	HBB-BID - Programa Habitar Brasil do Banco Interamericano de Desenvolvimento
CREAS - Centro de Referência Especializado em Assistência Social	HIS - Habitação de Interesse Social
DEM HAB - Departamento Municipal de Habitação	IAPs - Institutos de Aposentadoria e Pensões
DMCP - Departamento Municipal da Casa Popular	IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
EGLRF - Escritório Geral de Licenciamento e Regularização Fundiária	LTAs - Localizações em Terrenos Adquiridos
EPTC - Empresa Pública de Transporte e Circulação	LTDs - Localizações em Terrenos Doados
F1- Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida	LTs - Localizações de Terrenos
F2 - Faixa 2 do Programa Minha Casa Minha Vida	MCidades - Ministério das Cidades
F3 - Faixa 3 do Programa Minha Casa Minha Vida	OGU - Orçamento Geral da União
FAR - Fundo de Arrendamento Residencial	PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
FASC - Fundação de Assistência Social e Cidadania	PAR - Programa de Arrendamento Residencial
FCP - Fundação Nacional da Casa Popular	
FDS - Fundo de Desenvolvimento Social	

PBQP-H - Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat

PIEC - Programa Integrado da Entrada da Cidade

PlanHab - Plano Nacional de Habitação

PMCMV - Programa Minha Casa minha Vida

PMHIS - Plano Municipal de Habitação de Interesse Social

PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNH - Política Nacional de Habitação

PNHR - Programa Nacional de Habitação Rural

PNHU - Programa Nacional de Habitação Urbana

PRF - Programa de Regularização Fundiária

PSF - Posto de Saúde da Família

SAJU - Assessoria Jurídica Universitária da Faculdade de Direito da UFRGS

SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SECOVI/RS - Sindicato da Habitação do RS

SFH - Sistema Financeiro da Habitação

SHM - Sistema de Habitação de Mercado

SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil

SINAT - Sistema Nacional de Avaliação Técnica

SISHAB - Sistema de Informações da Habitação

SM - Salário Mínimo

SNH - Sistema Nacional da Habitação

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SPM - Secretaria Municipal de Planejamento

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

TCU - Tribunal de Contas da União

UBS - Unidade Básica de Saúde

INTRODUÇÃO



1. INTRODUÇÃO

A dificuldade de acesso a bens e serviços – itens básicos, tais como alimentação, água, energia elétrica, moradia, saúde, educação, trabalho e lazer – torna precária a vida das populações de baixa renda¹ nas cidades brasileiras. Esses bens e serviços constituem um *mínimo social*² apresentado como básico por Cardoso (2001):

A sobrevivência na cidade depende fundamentalmente do acesso à moradia. Além da saúde, da renda e da educação, a habitação é também um elemento básico que constitui um “mínimo social”, que habilita os indivíduos e os grupos sociais a fazerem outras escolhas ou a desenvolver suas capacidades. (CARDOSO, 2001, p. 1)

Amartya Sen (2000) afirma que a pobreza³ é a privação das capacidades básicas individuais através do cerceamento das liberdades, dependentes de fatores econômicos, sociais e políticos. Dentre os fatores sociais e econômicos descritos por Sen (2000) está o *mínimo social* apresentado por Cardoso (2001). Se o desenvolvimento das capacidades individuais necessita, entre outros fatores, desse *mínimo social* e se uma parcela da população vive em situação de *pobreza*, não tendo suas necessidades básicas supridas, essas necessidades transformam-se em demandas para o Estado.

As respostas a essas demandas são dadas através de políticas públicas, mais especificamente, no caso das cidades, de políticas públicas urbanas, que vinculam-se ao seu crescimento e dinâmica (ALVIM; CASTRO, 2010). Dentre as políticas públicas urbanas, as políticas habitacionais são as que visam suprir o déficit habitacional urbano.

A provisão de moradias por parte do Estado, para as populações que não têm condições de adquiri-las, tem o viés social de inclusão e de redução das desigualdades. Se considerarmos que o

¹ Para essa pesquisa, o termo *baixa renda* é relativo aos indivíduos com renda de até ½ salário mínimo e/ou às famílias com renda de até 3 SM. Essa delimitação baseia-se na renda máxima que o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome define para a inclusão de famílias na maior parte dos seus programas sociais, e para o cadastro de famílias no Cadastro Único de Assistência Social (CadÚnico), conforme Decreto nº 6.135, de 2007, artigo 4º, inciso II.

² O mínimo social corresponde ao acesso à saúde, ao trabalho, à educação e à habitação às populações (CARDOSO, 2001). Esse é um dos conceitos utilizados nesse trabalho para compreender a dinâmica das localizações das populações no espaço urbano. Esse conceito é melhor apresentado no subcapítulo 2.1.1. desse trabalho, denominado Urbanidade e a Dinâmica de localização das Populações nas Cidades.

³ Que vai além de questão de renda, sendo mais ampla e dependente de outros fatores (SEN, 2000).

solo urbano é um bem de caráter social, cujas amenidades devem ser acessíveis a todos (CARDOSO, 2001), então as políticas de habitação, enquanto políticas sociais, devem prover não só a moradia, como também garantir que as suas localizações possibilitem o acesso a equipamentos e serviços.

Para garantir que os investimentos públicos produzam habitações bem localizadas, ou seja, com fácil acesso a equipamentos e serviços, as políticas habitacionais necessitam ter objetivos que vão ao encontro da inclusão socioespacial das populações atendidas.

O trabalho aqui apresentado busca compreender a atual política pública de habitação que, através da legislação que a rege, atua na localização espacial das edificações produzidas para a população de baixa renda. O enfoque desse trabalho é a localização espacial das edificações destinadas à população de baixa renda, beneficiária do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)⁴, em Porto Alegre, no contexto da atual Política Nacional de Habitação (PNH).

Lançada oficialmente no ano de 2004⁵, a PNH é a atual política do governo federal, que articula e orienta os planos e programas voltados à provisão de moradias, desenvolvidos pelos três entes federativos. O planejamento de sua implementação foi publicado em 2009, através do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) que apresenta os objetivos e estratégias, metas e etapas das ações de implementação⁶ (MCIDADES, 2009b).

A PNH visa retomar o processo de planejamento do setor habitacional, através do enfrentamento de problemas urbanos e sociais, pleiteadas pelos movimentos de reforma urbana da década de 1980. As reivindicações desses movimentos culminaram no Capítulo de Política Urbana da Constituição de 1988, cujos artigos 182 e 183 foram regulamentados pelo Estatuto das Cidades, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Essa Política elenca entre os seus princípios o direito à moradia, colocando em seu escopo de trabalho a questão da inclusão da população de baixa renda na malha urbana infraestruturada:

A Política Nacional de Habitação será regida pelos seguintes princípios: o direito à moradia, enquanto um direito individual e coletivo (...) colocando os direitos humanos mais próximos do centro das preocupações de nossas cidades; moradia digna como direito e vetor de

⁴ O PMCMV foi instituído inicialmente pela Medida Provisória nº 459, em março de 2009, e sancionado na forma da Lei Federal nº 11.977, de 09 de julho de 2009.

⁵ Através do Caderno Mcidades nº 4 (2004).

⁶ A PNH é apresentada no subcapítulo 2.2, denominado de A Atual Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida.

inclusão social, garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais; função social da propriedade urbana, buscando implementar instrumentos de reforma urbana a fim de possibilitar melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada. (MCIDADES, 2004, p. 30)

No mesmo ano de publicação do PlanHab, em 2009, foi lançado o PMCMV e desde então esse Programa está sendo efetuado em todo o país. Desenvolvido em grande escala⁷, tem como finalidade promover a produção e a aquisição de novas habitações, construídas para atender famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

A avaliação do PMCMV realizada pelos autores Cardoso e Aragão (2013, p. 42), vincula a elaboração do Programa à crise econômica mundial de 2008: "O PMCMV foi fortemente inspirado nas experiências chilena e mexicana que, na ocasião [do seu lançamento], foram avaliadas como aquelas mais adequadas para dinamizar a produção habitacional, resguardando um papel protagonista para o setor empresarial".

O PMCMV subdivide a sua atuação em três faixas de renda: a Faixa 1 (F1) que atende a população com renda de até R\$ 1.600,00; a Faixa 2 (F2), que atende a população com renda de até R\$ 3.275,00; e a Faixa 3 (F3), que atende a população com renda de até R\$ 5.000,00. Esses valores são atualizados pelo poder executivo federal⁸, não podendo ultrapassar os valores correspondentes a 3 salários mínimos (SM) para a F1, 6 SM para a F2 e 10 SM para a F3.

O foco dessa pesquisa é a população atendida pela F1 do Programa, ou seja, com renda inferior a 3 SM⁹. Essa população compôs, em 2010, 66,60% do déficit habitacional brasileiro e 61,73% do déficit habitacional de Porto Alegre (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013)¹⁰. O recorte da

⁷ Até o ano de 2010, na primeira fase de vigência do PMCMV (2009-2010), foram contratadas 1 milhão de unidades, atendendo as metas quantitativas definidas para o Programa. A meta definida para a segunda fase do Programa (2011-2014) é de 2 milhões de unidades contratadas.

⁸ O inciso II do parágrafo 3º do artigo 3º, da Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, determina que o poder executivo federal definirá a periodicidade de atualização dos limites de renda familiar; e o artigo 22º do Decreto nº 7.499, de 16 de julho de 2011, determina que esse reajuste poderá ser feito anualmente em ato conjunto, pelos Ministérios das Cidades, da Fazenda e do Planejamento. A última atualização dos valores de renda familiar mensal do PMCMV ocorreu no ano de 2011, através do Decreto Federal nº 7.499, de 16 de junho de 2011.

⁹ Originalmente, na adoção da Medida Provisória nº 429, de março de 2009, a primeira faixa atendida pelo PMCMV tinha renda de até 3 SM, o que hoje é o teto de reajuste para F1 do PMCMV. Apesar da delimitação mais coerente ser a população com renda de até 3 SM, por razões metodológicas, para esse trabalho, considera-se *população de baixa renda* aquela atendida pelo PMCMV na F1, ou seja, com renda mensal de até R\$ 1.600,00.

¹⁰ Valores referentes ao somatório do déficit apresentado para os domicílios sem rendimento e para os domicílios com rendimento de até 3 SM.

pesquisa, sobre o Programa, é feito na modalidade empresarial da F1, o PMCMV/FAR¹¹, que tem regramento específico, distinto dos demais subprogramas que atendem a F1, e se diferencia dos demais por ter maior aporte financeiro¹². A seguir justifica-se a relevância do tema aqui abordado.

1.1. O Problema de pesquisa

Conforme Abramo (2007), as populações tendem a agrupar-se conforme suas similaridades, definindo as localizações de suas moradias a partir de características econômicas, culturais e sociais. Esse autor nomeia de *convenção urbana* a representação cognitiva do caráter e uso de determinada localização, afirmando que a relativa homogeneidade social e econômica de uma localização específica é valorizada positivamente pelas famílias que ali habitam. É através dessa representação convencionalizada que o mercado imobiliário atua, sendo o retorno financeiro dos seus empreendimentos não apenas vinculado à edificação em si, mas também à sua localização.

Se essa homogeneidade é uma característica positiva, a sua existência em determinada localidade valoriza os seus imóveis. Como a habitação é um bem de consumo, a localização das edificações das famílias com maior renda (áreas com maior custo por metro quadrado) interfere na definição das localizações das áreas destinadas para as populações com menor poder aquisitivo. Afirma-se, então, que a livre atuação do mercado imobiliário predispõe à segregação do espaço urbano, dividindo-o conforme as características socioeconômicas das famílias que o acessam e que quanto maior for a renda da família, maiores serão as suas possibilidades de escolha de localização na cidade. Essas possibilidades locais vão gradativamente se reduzindo conforme o nível socioeconômico das famílias vai diminuindo (VILLAÇA, 1998; ABRAMO, 2007).

A população de baixa renda, dessa forma, tende a ser segregada e habitar em áreas com menor acesso a equipamentos e serviços. Abramo (2001) apresenta o exemplo da cidade do Rio de Janeiro, onde a localização dos equipamentos e serviços públicos reafirma a lógica de segregação espacial:

(...) a distribuição espacial dos equipamentos e dos serviços públicos na cidade evoluíram no sentido de reiterar uma forte iniquidade social (...) ao longo dos últimos trinta anos [a

¹¹ Linha do Programa Minha Casa Minha Vida, que é subsidiado pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

¹² Ver Tabela 7, no subcapítulo 2.3, denominado A linha empresarial do Programa, voltado a População de baixa Renda: o PMCMV/FAR;

localização desses investimentos] privilegiaram as áreas das cidades ocupadas pelas famílias com maior poder aquisitivo. Essas áreas, ao absorverem recursos crescentes do poder público, potencializam suas externalidades naturais produzindo grandes diferenças intraurbanas. (ABRAMO, 2001, p. 1572)

Devido a essa dinâmica, a regulação do poder público se faz necessária:

A partir da localização residencial, os pobres podem ter acesso diferenciado a núcleos de emprego e renda, bolsões de serviço e comércio urbano, transporte coletivo, equipamentos e serviços públicos e a outros fatores de acessibilidade relacionados com a posição da favela na hierarquia de localizações da cidade. (ABRAMO, 2001, p.1572)

No Caderno MCidades nº 4 (2004) é apresentado como meta principal da PNH a promoção de “condições de acesso à moradia digna, urbanizada e integrada à cidade, a todos os segmentos da população e, em especial, para a população de baixa renda” (MCIDADES, 2004, p.13)¹³. Essa mesma publicação apresenta como um dos *componentes principais da PNH* a integração da política habitacional com a política de desenvolvimento urbano, por entender que são necessárias ações que viabilizem o acesso ao solo urbanizado para a população de baixa renda, a fim de que a Política Habitacional alcance os seus objetivos sociais (MCIDADES, 2004).

Se por um lado o PNH apresenta metas claras em relação à integração das moradias à cidade, o PMCMV tem objetivos mais restritos, priorizando determinados pontos da PNH, e reforçando alguns de seus encaminhamentos em detrimento de outros. Os objetivos do PMCMV priorizam o atendimento à população em condições de acessar o mercado formal, aquela que compõe o déficit habitacional devido à falta da estruturação do sistema financeiro habitacional, ou seja, a população que necessita apenas da redução dos “riscos jurídicos, fiduciários e patrimoniais envolvidos nas operações de financiamento imobiliário” (MCIDADES, 2004, p. 43) para ter acesso à moradia. Essa população é atendida pelas Faixas 2 e 3 do Programa. A F1 do Programa atende a população de baixa renda, que necessita da estrutura prevista no PNH para habitar de forma integrada à cidade.

A PNH tem entre os seus objetivos a participação da sociedade civil nos processos decisórios, a integração da política de habitação com as políticas ambientais e de desenvolvimento

¹³ No MCidades nº 4 (2004), a meta acima apresentada é reafirmada nos objetivos gerais, nas diretrizes e na estrutura de funcionamento da PNH.

urbano, assim como a aplicação de instrumentos para coibir a especulação imobiliária (MCIDADES, 2004; 2009), objetivos esses que não foram, de fato, incorporados no PMCMV¹⁴. A principal meta do Programa é a provisão de moradias para as populações que compõem o déficit habitacional (MCIDADES, 2009b), e esta, embora seja apresentada pela legislação de maneira objetiva, carece de melhor e maior descrição no que diz respeito às suas interfaces sociais, como será apresentado ao longo desse trabalho.

Busca-se, então, compreender se os objetivos sociais (qualitativos) da atual política habitacional estão se efetivando e de que forma as suas metas, objetivos gerais e diretrizes (quantitativos) estão sendo alcançados. Considerando a necessidade de ação nas cidades brasileiras, sobre um processo histórico fortemente pautado por fatores econômicos, que determinam as piores localizações para as populações de baixa renda nas cidades do país (ABRAMO, 2007), busca-se verificar como o PMCMV comporta-se em relação a essas localizações, e, portanto, em relação à inclusão socioespacial, assim como também se busca compreender a inserção do Programa na Política vigente.

No próximo subcapítulo desse trabalho apresenta-se a questão e a hipótese dessa pesquisa, que norteiam a compreensão da atuação do Programa em relação à localização das moradias para a população de baixa renda.

Desenvolve-se o presente estudo a partir da hipótese de que, no PMCMV/FAR, as localizações desassistidas de equipamentos e serviços podem ocorrer devido a própria elaboração do Programa e, portanto, a população pode receber habitações em áreas sem as qualificações necessárias para configurar o *mínimo social* descrito por Cardoso (2001). Pressupõe-se que o Programa tem objetivos difusos (sociais e econômicos), que vinculam interesses econômicos amplos, e de distintas ordens, à sua finalidade de prover moradias. Esse pressuposto baseia-se no entendimento de que um dos objetivos que pautou a criação do PMCMV no ano de 2009 foi o combate a possíveis efeitos nacionais da crise mundial de 2008 (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Dessa forma, o Programa teria objetivos econômicos tão importantes quanto os seus objetivos sociais¹⁵, o que, se por um lado une

¹⁴ Para mais informações a respeito dos objetivos do PMCMV, consultar o capítulo 3 desse trabalho, denominado As Intencionalidades do PMCMV e da PNH e o Papel do Estado na Formulação das Políticas Públicas.

¹⁵ Entende-se que os objetivos sociais das políticas habitacionais são habilitar os indivíduos e grupos sociais a fazer as suas escolhas e desenvolver as suas capacidades. Para esse fim, é necessário que os indivíduos e grupos sociais tenham

estratégias socioeconômicas na materialização de suas metas, por outro lado traz resultados contraditórios ao conciliar interesses distintos. Assim, o PMCMV polarizaria os objetivos da PNH, que estava em fase de estruturação e implementação no ano de lançamento do Programa.

Assim surge a questão: a fusão dos objetivos econômicos e sociais está levando a resultados ambivalentes e equivocados? Embora a presente pesquisa tenha como foco a localização dos empreendimentos do Programa, em relação à inclusão socioespacial, essa é também uma questão de fundo que perpassa a pesquisa, sem, no entanto, que se tenha o objetivo de respondê-la diretamente.

A questão norteadora dessa pesquisa surge a partir das reflexões acima:

- Como a formulação da atual política habitacional atua sobre a localização dos conjuntos habitacionais voltados à população de baixa renda, em Porto Alegre?

E do problema de pesquisa surgem questões complementares, que servem para orientar a abordagem dirigida ao estudo de caso em Porto Alegre:

- Quais são os objetivos da PNH e do PMCMV e como a relação entre esses objetivos pode interferir nas localizações das habitações produzidas pelo Programa?
- Qual é o papel do Estado na idealização e execução de políticas públicas habitacionais para que estas produzam localizações satisfatórias?
- O PMCMV/FAR está produzindo habitações em áreas desassistidas por equipamentos, comércio e serviços?
- O PMCMV/FAR define instrumentos, para regular a localização das habitações produzidas, que garantam o *mínimo social* as populações atendidas?

Responder a essas questões é importante porque o Programa está em fase de implementação, e analisar o que está acontecendo pode auxiliar nas decisões futuras, assim como na alteração dos objetivos, tanto para as fases subsequentes do Programa, quanto para a elaboração de outros programas que objetivem prover moradias à população de baixa renda.

acesso ao *mínimo social*. Assim, as políticas habitacionais necessitam prover a moradia em sua *forma ampliada* para alcançar os seus objetivos sociais.

A reflexão sobre essas questões contribuem para a abordagem da problemática da habitação no país e as argumentações e análises aqui apresentadas justificam a pesquisa.

A seguir serão apresentados os objetivos que definem o que se pretende alcançar com essa pesquisa.

1.2. Objetivos da Pesquisa

O objetivo geral do presente trabalho é colaborar para a compreensão da influência dos objetivos da PNH e do PMCMV na localização dos conjuntos habitacionais do PMCMV destinados à moradias para a F1/FAR e, conseqüentemente, na qualidade destes conjuntos habitacionais como facilitadores de acesso à moradia em sua forma ampliada.

Os objetivos específicos são os seguintes:

- Comparar os objetivos da PNH e do PMCMV e analisar como esses interferem nas localizações das habitações;
- Ponderar sobre qual é o papel do Estado na idealização e execução de políticas públicas habitacionais, a partir dos conceitos apontados pelos autores Sartori (1981), Alvim e Castro (2010) e Clapham (2005);
- Avaliar a localização das edificações contratadas na primeira fase do PMCMV/FAR em Porto Alegre, em relação ao acesso a equipamentos e serviços;
- Analisar a existência e a suficiência dos instrumentos para regular as localizações produzidas pelo PMCMV/FAR, a partir das instruções normativas do Ministério das Cidades.

Em seguida apresenta-se a lógica adotada para alcançar os objetivos aqui definidos.

1.3. Síntese da Pesquisa

O objeto de estudo desse trabalho é a localização dos empreendimentos implantados em Porto Alegre pelo PMCMV/FAR¹⁶, contratados na primeira fase do Programa (2009-2011). Para compreender o que define essas localizações, analisou-se a concepção do PMCMV e a sua inserção na atual PNH, através da comparação de seus objetivos.

Iniciou-se o estudo pela pesquisa bibliográfica, a qual constituiu a fundamentação teórica que apoiou as demais etapas do trabalho. Definiu-se o que são as políticas públicas de habitação segundo os autores Sartori (1981), Villaça (1998), Alvim e Castro (2010) e Bonduki (2008). Os conceitos de localização e urbanidade foram delimitados a partir do que foi apresentado por Sem (2000), Abramo (2003; 2007), Cardoso (2001) e Villaça (1998) e os critérios de avaliação de localização a partir de Cardoso (2001) e Villaça (1998). Também foram definidos os conceitos para avaliação de políticas públicas, conforme proposto por Sartori (1981), Clapham (2005) e Alvim e Castro (2010).

Na sequência, contextualizou-se o objeto de estudo segundo a pesquisa documental da PNH e do PMCMV. Buscou-se compreender os objetivos da Política e do Programa através de suas normativas legais e de suas publicações oficiais. A compreensão dos objetivos da PNH partiu do estudo do Caderno do MCidades nº 4 (2004), PlanHab (MCIDADES, 2009b) e da legislação pertinente. Os objetivos do PMCMV foram analisados a partir das portarias que normatizam o PMCMV/FAR e a legislação que rege o Programa como um todo.

A partir da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental se desenvolveu a análise comparativa dos objetivos da PNH e do PMCMV, em relação aos conceitos para avaliação de políticas públicas, conforme Sartori (1981), Clapham (2005) e Alvim e Castro (2010).

Com a análise teórico-conceitual comparativa concluída, iniciou-se o estudo de casos da implantação do PMCMV/FAR em Porto Alegre. Os dados referentes às localizações foram disponibilizados pela Caixa Econômica Federal (CAIXA). No estudo de casos, foram analisados nove

¹⁶ Os casos analisados referem-se à localização dos conjuntos habitacionais para atender famílias beneficiárias da F1 pelo PMCMV /FAR. Foram selecionadas apenas as edificações contratadas pela CAIXA da 1ª fase do PMCMV (de 2009-2011). A localização dos casos é apresentada no capítulo 3.4.2.4.2.1, intitulado Caracterização dos Casos Estudados.

empreendimentos distribuídos em cinco localizações, sendo que sete dessas edificações já foram entregues e duas estão em fase final de construção. Como o presente trabalho analisa as normativas legais que definem o Programa e como a primeira formulação legal do PMCMV/FAR sofreu diversas alterações a partir da segunda fase, optou-se por analisar a produção contratada na primeira fase do PMCMV/FAR. Os empreendimentos contratados nessa fase do Programa estão concluídos ou em fase final de execução.

Para a análise das cinco localizações estudadas, observaram-se as exigências feitas pelo Programa para a implantação dos empreendimentos, em relação ao acesso a equipamentos e serviços através do mapeamento desses no entorno dos empreendimentos. Analisou-se, sob a luz das exigências atuais, feitas pelo Programa (fase 2) e das exigências anteriores, vigentes para a implantação desses conjuntos (fase 1). O objetivo foi avaliar se as alterações realizadas para a segunda fase do PMCMV desaprovavam as localizações definidas conforme o regramento da primeira fase do Programa.

Avaliou-se, também, essas cinco localizações a partir de indicadores propostos pela Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana proposto pelo LabCidade e ITDP Brasil. O resultado obtido através desses indicadores serviu para aprovar ou desaprovar a localização dos empreendimentos e avaliar as exigências em relação ao acesso a bens e serviços feitas pelo Programa, tanto da primeira quanto na segunda fase de execução.

No decorrer da pesquisa, observou-se haver duas formas de definição da localização das edificações: a primeira é a escolha do terreno pelo empreendedor, que adquire a gleba e propõe aos órgãos públicos a construção de edificação do PMCMV/FAR no local, e a segunda é a escolha do terreno pelo Estado, que através da municipalidade disponibiliza áreas públicas para desenvolver o empreendimento. As localizações foram divididas em dois grupos conforme a aquisição dos imóveis: Localizações em Terrenos Doados (LTDs) e Localizações em Terrenos Adquiridos (LTAs). Não se pretendeu nesse trabalho discutir a localização dos empreendimentos segundo o custo da terra e as questões que envolvem a aquisição ou a doação de terrenos para a construção de habitação. A abordagem desse trabalho é a análise da localização a partir do acesso a bens e serviços para a população, porém a distribuição das populações na cidade depende da dinâmica capitalista de consumo da terra e a sua lógica perpassa as análises realizadas, a fim de suscitar novos

questionamentos, contudo, sem o devido aprofundamento que o assunto merece.

Os resultados obtidos dessas análises empíricas para as cinco localizações estudadas foram avaliados de acordo com os critérios de localização conceituados segundo Cardoso (2001) e Villaça (1998).

Por fim, esse trabalho faz a associação entre os resultados das etapas anteriores, a partir da análise dos conceitos dos autores estudados em relação à avaliação do estudo de caso do PMCMV, vinculando as localizações a formulação do Programa e da Política.

1.4. Estrutura da Dissertação

Esse trabalho estrutura-se em seis capítulos: Introdução, A Questão da Habitação, Delineamento da Pesquisa, As Intencionalidades do PMCMV e da PNH e o Papel do Estado na Formulação de Políticas Públicas, Inserção Urbana e Urbanidade no Entorno dos Empreendimentos do PMCMV/FAR em Porto Alegre e Considerações Finais.

Nesse capítulo introdutório foram definidos o tema da pesquisa, sua justificativa e relevância, seus objetivos, geral e específicos, a questão, a hipótese, o delineamento da pesquisa e a sua estrutura.

No segundo capítulo, denominado de A Questão da Habitação, apresenta-se a pesquisa bibliográfica, discutindo os conceitos vinculados à urbanidade e à localização e o papel do Estado e as Políticas Públicas. É apresentado um breve histórico das ações do Estado relacionadas à localização das moradias para a população de baixa renda, a PNH, o PMCMV e as localizações analisadas em Porto Alegre.

O terceiro capítulo, denominado As Intencionalidades do PMCMV e da PNH e o Papel do Estado na Formulação de Políticas Públicas, apresenta a relação entre os objetivos do PMCMV e da PNH e a análise desses objetivos em relação aos conceitos para avaliação de políticas públicas.

No quarto capítulo, denominado de Delineamento da Pesquisa, são mostradas as técnicas de coleta de dados e como se desenvolveram as suas análises. Os conceitos para avaliação e a análise dos objetivos do PMCMV e da PNH são sistematizados nesse capítulo, assim como as variáveis, as unidades de análise e os indicadores utilizados para avaliar as localizações a partir do

estudo de casos múltiplos incorporados. Também são apresentados os empreendimentos que compõem cada localização analisada.

No quinto capítulo, denominado Inserção Urbana e Urbanidade no Entorno dos Empreendimentos do PMCMV/FAR em Porto Alegre, são descritos os resultados referentes ao estudo de casos, que analisou o acesso a equipamentos, comércio, serviços e transporte, nas localizações produzidas. Esse estudo se desenvolveu através de mapeamentos, análise das exigências legais para a contratação dos empreendimentos e da generalização dos resultados de acordo com as variáveis estabelecidas a partir do aporte teórico.

Por fim, conclui-se com as considerações finais, em que são vinculadas a análise dos objetivos do Programa e a avaliação da localização das edificações produzidas em Porto Alegre.

A QUESTÃO DA HABITAÇÃO



2. A QUESTÃO DA HABITAÇÃO

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), ao tratar da equalização de direitos para garantir a liberdade indiscriminada às populações, apresenta a habitação como necessidade básica, da qual todos devem ter a condição de obter garantida. No Brasil o direito à moradia é garantido no art. 6º da Constituição Federal¹⁷, e é reafirmado pelo Estatuto das Cidades:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 2001)

Quando determinada parcela da população não tem acesso à moradia devido a sua condição social, esse direito transforma-se em demanda para o Estado, que, através das políticas habitacionais, atua para suprir o déficit habitacional¹⁸. Essa parcela da população necessita do abrigo físico acompanhado das amenidades urbanas, descritas no trecho acima extraído do Estatuto das Cidades (infraestrutura urbana, transportes, serviços públicos, lazer, etc.), pois, ao tratar de habitar, não se pode pensar apenas na unidade habitacional, essa é fator para a qualidade de vida das populações urbanas, não sendo suficiente por si só (CARDOSO, 2001).

Nesse capítulo discute-se o papel do Estado, ao formular e executar políticas públicas de habitação, considerando os fatores determinantes para a localização das populações na cidade.

2.1. Localização das Moradias e o Estado

Segundo Amartya Sen (2000), a qualidade de vida dos indivíduos depende fundamentalmente de ter suas necessidades básicas supridas e de ter a possibilidade de desenvolver suas competências. A conformação entre as necessidades supridas e as oportunidades efetivas define as possibilidades de cada indivíduo (SEN, 2000). Por essa razão, quando o Estado oferta habitações às populações, a localização delas é importante, pois localizações desassistidas de equipamentos e

17 Inserida pela Emenda 26 no ano de 2000, cuja última redação foi dada pela Emenda 90 de 2015.

18 Segundo a Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional brasileiro era de 11,94% dos domicílios particulares permanentes, no ano de 2010.

serviços não suprem as necessidades básicas que as famílias têm, restringindo as possibilidades de desenvolver as suas competências. Se o objetivo das políticas habitacionais é investir na melhoria da qualidade de vida das famílias, inseri-las em espaços desassistidos das amenidades urbanas é contraproducente.

Conforme Sen (2000), o Estado pode elevar os níveis de qualidade de vida das populações através de suas ações, investindo em serviços sociais. A busca pela elevação (ou equalização) dos níveis de qualidade de vida das populações é o objetivo social das políticas habitacionais que, por essa razão, não podem restringir-se apenas à estrutura física do abrigo.

Herculano (1998), ao questionar a visão de que o debate referente à busca por qualidade de vida é utópico, sendo mais operacional discutir a redução da pobreza, afirma que o Estado muitas vezes atua de forma paliativa, sob o discurso de que está atuando de forma realista, viável:

As carências habitacionais e alimentares da população desvalida tendem a ser pontual e parcialmente assistidas, através de programas mais ou menos modestos e paliativos, a beneficiar apenas pequena parcela de amplíssimo contingente populacional que permanece desatendido. São intervenções tidas como realistas e viáveis, que projetam casas populares de 16 m² para grupos familiares de cerca de 10 pessoas; que visam à produção e distribuição de leite de soja de "vacas mecânicas" que um presidente brasileiro considerou "intragável"; que produzem sopas industriais para crianças pobres subnutridas, feitas com as "xepas" (sobras) do mercado hortigranjeiro. (...) A crítica a estas iniciativas pode ser vista como preciosismo romântico: como questionar a construção dessas "casas", quando a alternativa é o barraco de papelão sob os viadutos, ou simplesmente as ruas? (...) Críticas assim são, todavia, importantes, pois abrem espaço para perguntas cabais: por que, exatamente, os governos não podem trabalhar com a real possibilidade de prover todas as crianças de leite natural, carnes e frutas frescas, prover os sem-teto de habitações onde realmente todos caibam e a população, a um só tempo, possa ter emprego racional e ambiente ameno e equilibrado? (HERCULANO, 1998, p. 4)

Ter objetivos viáveis para as políticas habitacionais, considerando a dinâmica de distribuição das populações na cidade, pode ser uma estratégia restritiva em relação aos objetivos sociais, de inclusão socioespacial das populações. A localização na malha urbana é fator decisivo para que a moradia se estabeleça em sua *forma ampliada*, "como a habitação em si e também como o solo e o conjunto de equipamentos, serviços e amenidades, cuja acessibilidade ela possibilita" (CARDOSO, 2001, p. 2). Essas amenidades urbanas, citadas por Cardoso (2001), são fatores essenciais dos padrões de urbanidade para certa localidade. A disponibilidade de equipamentos e serviços em

determinadas regiões das cidades é o que Villaça (1998, p. 336) caracteriza como “elementos vitais, definidores dos deslocamentos espaciais”, um valor agregado ao solo urbano.

A dificuldade de produzir habitações para as populações de baixa renda, em áreas que ofereçam o *mínimo social* as populações, advém da forma com que se estrutura o espaço intraurbano, apresentado por Villaça (1998). Não se pode ignorar o papel reprodutor do Estado dessa estrutura urbana e a dificuldade que é se contrapor a esse processo, pois a força política dos setores da sociedade que se beneficiam desse processo é muito maior que a força política dos setores prejudicados por ele (VILLAÇA, 1998). Porém, apenas o Estado é capaz de produzir ações para intervir nesse processo e para isso ele necessita do apoio, controle e reivindicação da sociedade civil organizada, a fim de estabelecer uma força política de contraposição às forças estabelecidas. Por essa razão, a participação da população no processo de implementação das políticas habitacionais é fundamental. É através da participação que as populações têm a oportunidade de exigir que os seus interesses sejam pautados. Por essa razão que os meios de participação da população na formulação e execução da atual PNH e do PMCMV/FAR serão analisados ao longo desse estudo.

A seguir discute-se o conceito de urbanidade e processo de localização das habitações no espaço urbano, a fim de melhor compreender em que processos o Estado está sujeito a intervir.

2.1.1. Urbanidade e a Dinâmica de Localização das Populações na Cidade

As cidades são espaços de convívio e de encontro, onde as relações humanas se estabelecem. Essas relações imprimem no solo a sua forma e são moldadas pelo espaço produzido. Sendo a urbanidade a qualidade relativa às cidades, sua conceituação caracteriza a dinâmica social e os espaços de convivência produzidos:

A cidade é, na sua essência e na sua origem, o lugar do convívio, das inter-relações sociais, das trocas, dos contatos diretos, das transformações sociais, do exercício de cidadania e, portanto, da urbanidade. (...) A urbanidade é um modo particular de experiência coletiva dentre outras possíveis e, em tempos atuais, está ligada à estruturação e às características da sociedade urbana contemporânea.” (PEREIRA, 2015, p. 24)

A qualificação do urbano, a urbanidade, tem um caráter material, referente à estrutura física produzida e reproduzida, e um caráter imaterial, vinculado às relações que se estabelecem a partir

dos encontros, da vivência da coletividade. Os fatores materiais e imateriais que compõem a urbanidade são interdependentes, necessitando ser compreendidos e analisados como um todo indissolúvel. Ao gestor público, que atua sobre o espaço das políticas habitacionais, cabe a compreensão dos fatores imateriais e a ação sobre os fatores materiais, ao projetar a localização das edificações que serão produzidas. Nesse trabalho, serão analisadas as inserções urbanas dos empreendimentos do PMCMV/FAR no município de Porto Alegre, avaliando a relação com o entorno dos empreendimentos. Essa análise da inserção urbana avalia alguns elementos materiais da urbanidade, nos lugares em que os empreendimentos foram construídos.

Mas o que são os elementos materiais da urbanidade? Jane Jacobs (2000) auxilia a compreendê-los ao qualificar os lugares a partir da diversidade de usos, tipologias e públicos, do acesso a parques de bairro e da densidade populacional, denominando essa qualificação de *vitalidade urbana*. É dessa vitalidade que Cardoso (2001) se refere ao tratar do *mínimo social*, fator essencial para que as populações desenvolvam as suas capacidades. Kevin Lynch (1997) também trata de urbanidade ao descrever as cinco *dimensões de performance* para a avaliação de espaços urbanos, no sentido do melhor atendimento às necessidades humanas, sendo o que esse autor denomina de *acesso*, peculiarmente interessante para a nossa análise: a capacidade de acessar outras pessoas, atividades, recursos, serviços, informação ou lugares, incluindo a quantidade e diversidade de elementos que podem ser acessados.

Para se ter acesso à cidade, a questão morfológica de sua configuração também é relevante. Christopher Alexander (1995) contrapõe a estrutura em árvore (cidade projetada modernista) à cidade complexa, construída lentamente, impressa pelas relações humanas. Pode-se qualificar a cidade complexa através do conceito de urbanidade e desqualificar cidade em árvore por sua presença reduzida.

A vitalidade urbana, o mínimo social, o acesso, etc., tratam da possibilidade de as populações vivenciarem a cidade a partir de acesso a equipamentos e serviços. Marcele Trigueiro (2010) considera os espaços públicos instrumentos de urbanidade, com a capacidade de oferecer possibilidades de práticas urbanas e estimular o processo de acionamento de outros inúmeros objetos e usos. Essa autora vincula a solidariedade social ao conceito de urbanidade e trata como

fator de urbanidade o que ela nomeia de "Dispositivos técnicos e espaciais do urbano", que são os equipamentos e serviços.

A acessibilidade a esses fatores de urbanidade (acesso a equipamentos, serviços e comércio, a parques e praças) é geralmente maior nas regiões mais valorizadas das cidades, as áreas com maior valor por metro quadrado. Sendo assim, a população de baixa renda necessita da ação do Estado para poder habitar essas áreas, pois a sua aquisição é inviável, através do mercado formal, para essas populações (CARDOSO, 2001).

A escolha locacional das populações com condições de acessar o mercado formal de terras influencia nas possibilidades de localização das populações de baixa renda (VILLAÇA, 1998). Conforme Abramo (2007), a dinâmica espacial de localização residencial, vincula-se à formulação da *convenção urbana*, que é a distinção e setorização às populações que habitam diferentes áreas da cidade, conforme aspectos culturais, sociais e econômicos. A homogeneidade é característica apreciada pelas populações, o que valoriza os imóveis e predispõe à segregação do espaço urbano, dividindo-o conforme as características socioeconômicas sendo que as populações com maior renda (ou seja, em condições de adquirir as melhores localizações) habitam as localizações com melhores condições de acessibilidade (VILLAÇA, 1998; ABRAMO, 2007). Dessa forma, conforme Abramo (2007) a *convenção urbana* expressa-se através da atuação dos agentes do mercado imobiliário, que têm retorno financeiro de incorporações, não só vinculado ao produto produzido como também de sua localização.

Villaça (1998) afirma que o espaço urbano é produto da ação humana, e, portanto, socialmente construído. Segundo esse autor, na sociedade brasileira, essa distinção vincula-se principalmente à desigualdade econômica e de poder político, o que gera injustiças associadas à pobreza, dentre essas injustiças está a segregação no espaço urbano:

(...) a segregação é a mais importante manifestação espacial-urbana da desigualdade que impera em nossa sociedade. No caso das metrópoles brasileiras, a segregação urbana tem uma outra característica, condizente com nossa desigualdade: o enorme desnível que existe entre o espaço urbano dos mais ricos e o dos mais pobres. (VILLAÇA, 2011, p.1)

A dinâmica social da segregação urbana interfere na qualidade de vida das populações, em relação ao acesso a equipamentos e serviços. Cardoso (2001) afirma que as desigualdades sociais

se expressam para além da desigualdade de renda, sendo os problemas gerados pelas formas de produção e apropriação do solo pelos diferentes grupos sociais um dos aspectos mais relevantes da desigualdade social. Segundo esse autor, a cidade como um bem de carácter social, cujo acesso da população não se dá apenas através da moradia, mas também do atendimento por um conjunto de equipamentos e serviços, localizados, física e socialmente, próximos dessas populações.

Cardoso (2001) afirma que as localizações na malha urbana são produtos de consumo, valorizados pelo acesso diferenciado a equipamentos e serviços, vinculando a lucratividade à diferenciação desse acesso. Os terrenos urbanos têm um custo de aquisição vinculado à setorização e à distância dos terrenos aos espaços de trabalho, lazer, comércio e serviços, sendo a acessibilidade “produzida e consumida (transformada) no próprio processo de produção e consumo do espaço urbano” (VILLAÇA, 1998, p. 356). Villaça (1998) explica a estruturação urbana vinculada ao consumo:

O espaço urbano é produzido e consumido por um mesmo e único processo. A sua estruturação interna, entretanto, se processa sob o domínio de forças que representam os interesses de consumo (condições de vida) das camadas de mais alta renda (...), tal estruturação se dá sob a ação do conflito de classes em torno das vantagens e desvantagens do espaço urbano (VILLAÇA, 1998, p 328).

Para Villaça (1998), a principal vantagem (fator de urbanidade) a ser consumida é a acessibilidade às diversas localizações, em especial aos centros urbanos. Conforme esse autor, as famílias com maior poder aquisitivo consomem as localizações cujos espaços produzidos têm as melhores condições de deslocamento. Na dinâmica urbana apresentada por Villaça (1998), o comércio e os serviços são atraídos para perto das localizações de moradia das populações mais abastadas, produzindo espaços com os fatores materiais de urbanidade. Ainda segundo esse autor, centros urbanos são produzidos para atender as populações mais abastadas em localizações distintas dos centros que atendem o restante da população (com acessibilidade facilitada através do transporte individual, e não do coletivo).

Assim, pode-se afirmar, a partir das ideias de Abramo (2007) e Villaça (1998), que a livre atuação do mercado imobiliário predispõe à segregação do espaço urbano, dividindo-o conforme as características socioeconômicas das famílias que o acessam. Se quanto maior for a renda familiar, maiores serão as suas possibilidades de escolha de localização na cidade, pode-se afirmar que essas

possibilidades locacionais vão gradativamente se reduzindo conforme a renda das famílias vai diminuindo. Dessa forma, *a priori*, as áreas melhor atendidas por equipamentos e serviços não são acessíveis às populações de baixa renda.

A população de baixa renda não têm acesso a equipamentos e serviços disponíveis à população que habita as áreas mais valorizadas da cidade. Nesse sentido, as políticas habitacionais são justificadas e bem-vindas. No entanto, é importante que a análise de suas ações, em relação à materialidade alcançada, aos seus objetivos, a quem se beneficia com essas ações e a seus resultados, seja relativa à inclusão socioespacial das populações. Segundo o censo demográfico de 2010, 98% da população que vive em aglomerados subnormais¹⁹ tem renda inferior a 3 SM (IBGE, 2013), ou seja, é a população foco do PMCMV/FAR.

Essa população depende da regulação do Estado para habitar *bem localizada*, e as políticas habitacionais precisam pautar essa dinâmica em seus objetivos para atender as necessidades da população. A produção do abrigo físico é o mínimo, é já define a política enquanto habitacional, porém, se a ação pública não objetivar produzir habitações em sua *forma ampliada* da habitação, a população não recebe localizações que permitam a sua inserção e participação na cidade. Marcele Trigueiro (2010) afirma que qualquer que seja o grau de intervenção na esfera construída, a interferência sobre o espaço público é inevitável, interferindo na geração da *coesão social*²⁰.

A partir do que foi exposto, compreende-se que, ao desenvolver e implementar políticas habitacionais para atender populações de baixa renda, o Estado deve atuar no sentido de garantir o acesso a equipamentos e serviços, condição necessária para possibilitar a essas populações o desenvolvimento das atividades cotidianas. Quando isso não ocorre, as populações tendem a ser segregadas e afastadas das áreas infraestruturadas, e excluídas, assim, da vida urbana.

¹⁹ O IBGE (2013) define o termo *aglomerados subnormais* como áreas de propriedade pública ou privada, ocupadas irregularmente ou regularizadas há menos de dez anos, com urbanização fora dos padrões legais vigentes e caracterizada por precariedade de infraestrutura e saneamento. O IBGE utilizou essa definição no censo de 2010, considerando apenas as áreas com mais de 51 unidades habitacionais como aglomerados subnormais. Essa limitação exclui diversas áreas de ocupação irregular de menor porte no município de Porto Alegre, mas como não há um levantamento preciso e atualizado que inclua todas as áreas irregulares do município, optou-se, nessa pesquisa, por utilizar esses dados disponibilizados pelo IBGE, ciente dessa limitação. O último levantamento de núcleos e vilas irregulares de Porto Alegre, feito pelo DEMHAB em 1998, aponta que 41,79% deles tem menos de 50 domicílios, correspondendo a 4,81% do total de domicílios localizados em núcleos e vilas irregulares de Porto Alegre.

²⁰ Para saber mais sobre a importância da coesão social, ver subcapítulo 2.1.2, denominado O Papel do Estado e as Políticas Públicas de Habitação.

Tabela 1: Síntese das questões de análise apresentados nesse subcapítulo	
Autores	Conceitos
Villaça (1998)	Acessibilidade
Cardoso (2001)	Mínimo social
Villaça (1998)	Segregação Espacial

Com base neste entendimento, elaborou-se a Tabela 1 com os apontamentos feitos por Cardoso (2001), e Villaça (1998), que auxiliarão na análise da localização dos empreendimentos do PMCMV/FAR em Porto Alegre.

A seguir discute-se de forma mais aprofundada o papel do Estado ao desenvolver Políticas Públicas de Habitação e o que é necessário ser observado ao projetar tais políticas.

2.1.2. O Papel do Estado e as Políticas Públicas de Habitação

De forma sintética, pode-se afirmar que as políticas públicas são respostas às demandas sociais, ou aos setores específicos da sociedade, efetuadas através de ações determinadas pelo poder público executivo, com a finalidade de intervir em alguma dada realidade. Ou no entendimento de Procopiuck:

Como campo de estudos e de atuação prática, a política pública tem como núcleo uma configuração de situação-problema e apresenta alguns componentes que tendem a ser constantes, como: uma agenda que define os contornos, os envolvidos e as estratégias para enfrentar a situação-problema; atores que apresentam, interpretam e respondem a situação-problema; recursos que são afetados pela situação problema; instituições que lidam com a situação-problema; e níveis de governo encarregados de conduzirem a situação-problema. (PROCOPIUCK, 2013, p. 140)

As áreas de atuação das políticas públicas são diversas e relacionadas ao setor para o qual se pretende dar respostas. De acordo com Sartori (1981, p. 172), as “decisões políticas se referem a uma grande variedade de assuntos: podem ser de política econômica, social, religiosa, educacional, de direito, etc.” Quando vinculadas ao crescimento e à dinâmica das cidades, as políticas públicas são moldadas em seus significados, conforme as suas demandas forem se estabelecendo ao longo do tempo. Souza (1999) trata desses imperativos relacionados à evolução urbana:

(...) no contexto das importantes transformações urbanas provocadas pela Revolução Industrial, a cidade e seus problemas tornaram-se objetos de formulações teóricas sistemáticas. (...) Pensar a cidade, propor sua modificação ou elaborar planos para a criação de um novo estabelecimento urbano, essas são atividades humanas milenares (...); contudo, pensá-la de maneira sistemática, buscando ao mesmo tempo consolidar tal pensamento em um corpo teórico mais ou menos autônomo, isso é coisa bem mais recente. (SOUZA, 1999, p. 83)

A necessidade de resolver problemas inerentes às cidades e adequar o meio urbano às necessidades de seus habitantes é o que define as políticas públicas urbanas. Conforme Alvim e Castro (2010), as políticas urbanas são "conjuntos de proposições formuladas pelo poder público que têm como objetivo genérico atuar sobre as condições urbanas, modificando-as". (ALVIM; CASTRO, 2010, p. 13). Elas têm funções distintas, complementares e constituintes às do planejamento urbano e fazem parte de um processo contínuo de organização do espaço nas cidades, corrigindo distorções causadas pelo mercado e atendendo às demandas sociais voltadas para a terra urbana (VILLAÇA, 1998; ALVIM; CASTRO, 2010). As ações definidas pelo planejamento urbano devem, em muitos casos, se particularizar através das políticas urbanas (ALVIM; CASTRO, 2010), tais como de habitação, saúde, saneamento, etc. No caso das políticas habitacionais, suas edificações e as localizações em que se inserem dão visibilidade à política pública, logo, estudar as localizações explicita o alcance das mesmas, suas qualidades e deficiências.

As populações das cidades demandam ao Estado a provisão de moradias, cuja resposta são as políticas habitacionais, que atuam a partir de programas de financiamentos e subsídios para a construção civil e/ou para a população (BONDUKI, 2008).

A formulação da política pública deve analisar os meios existentes para a sua execução. Para Alvim e Castro (2010), a conformação das políticas urbanas envolve o estabelecimento de normas, a constituição de legislação específica, a definição de planos, o planejamento de metas, o estabelecimento de ações e a descrição de objetivos, tendo a sua realização efetiva vinculada à disponibilização de equipes de trabalho e de recursos. Esse autores referem-se às análises que Sartori (1981) denomina como cálculo dos meios, definidos por esse autor como práticas e criação de artifícios adequados para chegar aos fins propostos. O autor propõe observar se há suficiência dos meios materiais (recursos), há idoneidade (legalidade) dos meios de atuação (condições de conhecimento técnico ou de execução), que se mensure os desdobramentos intencionais dos fins propostos e que, finalmente, se analise a possibilidade de as ações reverberarem gerando efeitos contraproducentes. Os efeitos contraproducentes são apontados pelo autor como a possibilidade de a política se desdobrar em ações que geram "efeitos opostos" (perigo oposto) aos objetivos da política pública proposta.

A formulação das políticas públicas precisa, segundo Sartori (1981), considerar o "princípio

do perigo oposto”, em que a busca por ideais e objetivos gera o resultado oposto ao resultado esperado, devido a percalços na implementação e/ou apropriação (ou prosperidade) da política proposta. Para evitar que a ação da política pública (no caso, de habitação) crie o oposto do pretendido, Clapham (2005) propõe o que ele chama de “circuito da habitação”. Trata-se da participação das populações beneficiadas pelas políticas habitacionais a partir do exercício da escolha e da independência. Segundo o autor, não se trata apenas da escolha da moradia, mas também de acesso a fontes de informação, melhoria de renda e acesso a oportunidades, ou seja, do enfrentamento à questão da desigualdade.

Para Alvim e Castro (2010), as seguintes indagações deveriam ser contempladas: quando, como e sob que circunstâncias determinada ação do Estado contribui para a universalização do acesso (a determinado bem), satisfazendo a demanda social de modo durável? Como e sob que circunstâncias determinada ação pública contribui para a apropriação particularista (não universal) dos benefícios produzidos por tal ação? Essas questões dos autores Alvim e Castro (2010) são interpretadas como de grande importância para o trabalho aqui desenvolvido, considerando os objetivos do PMCMV/FAR que busca responder a questões econômicas de distintas ordens e de melhoria da qualidade de vida para a população de baixa renda. A fusão de objetivos muito distintos em um mesmo Programa reforça a necessidade de verificar se o Programa satisfaz as necessidades vinculadas à demanda.

Em relação à construção da política pública e na relação dos objetivos do Estado ao promover um bem público (no caso estudado, habitação) esses devem estar em acordo com os objetivos daqueles que vão promovê-la ou implementá-la, tais como os empreendedores privados. Para Clapham (2005, p. 12), é importante observar que “a necessidade de habitações pode existir, mas os produtores privados podem não atender essa necessidade se ela não for adequada aos seus objetivos de negócios”.

Clapham (2005) também afirma que as políticas habitacionais desenvolvidas pelos três níveis de governo (nacional, regional e local) geram a necessidade de conciliar diferentes visões e objetivos. Esses apontamentos de Clapham (2005) estão de acordo com o pensamento de Sartori (1981), para quem há que se considerar os problemas políticos, pois esses envolvem “campos de equilíbrio”, alcançando a melhor configuração estrutural quando há coesão do sistema, refletindo um

jogo variado e cambiante de "pesos" e "contrapesos", de pressões e contrapressões que, de alguma maneira, equilibram-se.

A atuação das políticas urbanas habitacionais se dá, na maioria dos casos, através de mais de uma instância governamental, onde as relações entre as diferentes esferas podem potencializar ou prejudicar os resultados, dependendo da coordenação e integração entre os envolvidos e com as demais políticas e ações, cujas interferências recíprocas devem ser observadas (ALVIM; CASTRO, 2010). Conforme Alvim e Castro (2010), as políticas públicas dependem de vontade e força política do governo no poder, da interação entre os governantes dos diferentes níveis de Estado e da "cultura cívica" da população atendida pela política em questão. São essas pactuações sociais que se denomina de "pacto social".

A forma como se estabelecem as interações entre os atores sociais e a disparidade de poder existente entre eles devem ser pensadas e, a partir daí, seria necessário criar estratégias para lidar com os diferentes interesses envolvidos, para que os objetivos da política pública possam ser alcançados. Essas estratégias deveriam também considerar a estrutura do governo para serem executadas. Segundo Alvim e Castro (2010), as interações entre as diferentes políticas urbanas e entre os diferentes níveis de governo implicam inúmeras interfaces e múltiplas interferências, e podem potencializar ou dificultar a obtenção dos resultados projetados em cada uma das políticas, em que a luta e o papel do Estado deveria ser de garantir o bem público.

Sobre os resultados das políticas públicas, na interação entre os diferentes "pesos" e "contrapesos", esse mesmo ponto é destacado por Sartori (1981) sobre a possibilidade de a política pública ser inviabilizada pela falta de "capital axiológico" nas comunidades. Por "capital axiológico" o autor define como capital acumulado historicamente, como uma poupança. Trata-se do sentido de comunidade encontrado em alguns lugares e não em outros. Esse "sentido de comunidade" vincula-se à reciprocidade e à confiança que se estabelece entre os indivíduos de determinada comunidade, da capacidade desses indivíduos estabelecerem uma rede durável de relações que impõe uma união capaz de produzir efeitos práticos úteis aos envolvidos.

Para Alvim e Castro (2010) o monitoramento contínuo das políticas públicas pelos diversos atores sociais contribui para o alcance dos objetivos almejados, através da divulgação e debate. Porém, as comunidades só conseguem se articular, para monitorar as ações, se tiverem coesão, ou

seja, a importância para as famílias de habitarem espaços onde exista a “solidariedade social”, afirmando que criar programas que incentivem a “solidariedade social” dentro das comunidades é um meio de garantir a efetividade das políticas públicas (CLAPHAM, 2005).

É pertinente também prever avaliações periódicas da política pública. Sartori (1981) afirma que é importante prever técnicas objetivas de avaliação dos programas antes, durante e depois de sua aplicação. Alvim e Castro (2010) descrevem as avaliações como um instrumento de comparação entre o que é pretendido, o que é proposto e o que de fato se realiza, a partir da análise da eficiência, da eficácia e da efetividade da política urbana. Segundo esses autores, as avaliações devem ter objetivos claros, basearem-se em indicadores e índices quantitativos e qualitativos de desempenho e serem associadas a metas e prazos claramente estabelecidos. As avaliações deveriam basear-se na contextualização e na análise das “práticas de gestão”, que correspondam às ações efetivadas (ALVIM; CASTRO, 2010). Pode-se acrescentar que uma avaliação sobre desdobramentos (*outcomes*) da ação pública deve ser efetivada em associação à avaliação de resultados obtidos (quantitativos, *outputs*) na relação com o que foi proposto. O presente trabalho, ao investigar as localizações produzidas pelo PMCMV/FAR, busca fazer uma reflexão sobre os resultados obtidos (*outcome*) pela política pública, em relação à inclusão socioespacial.

Segundo Sartori (1981), a análise das políticas públicas objetiva a descrição de uma determinada realidade, a fim de embasar as operações futuras que venham a ser feitas nessa realidade. Esse autor afirma que o estudo relativo à ação pública é fundamental para que os projetos implementados pelo Estado tenham êxito, e denomina de técnicas de avaliação a análise dos efeitos da política:

Via de regra, mesmo uma intervenção em pequena escala produz seus efeitos num período relativamente longo. Isso significa que um determinado Programa de intervenção pode ser alterado *in itinere*, no seu curso, se não parece ter êxito. Para isso servem as chamadas “técnicas de avaliação”, aplicadas entre o estado de partida e o de chegada, que permitem verificar “o ponto em que estamos”, permitindo retificações eventuais que se façam necessárias. (SARTORI, 1981, p. 106)

Os estudos, tanto para a formulação das políticas como para a sua avaliação, deveriam ser desenvolvidos através do conhecimento empírico, que trata das experiências realizadas, sendo a sua finalidade a de descrever e entender a partir observação. Mas em que medida a ciência pode delinear uma ação cujo resultado será, de fato, o projetado? Essa questão de Sartori (1981) é significativa

para a presente discussão sobre as localizações destinadas à população de baixa renda no espaço urbano.

Utiliza-se como referencial teórico desse trabalho o pensamento de Sartori (1981), de Alvim e Castro (2010) e de Clapham (2005) no entendimento sobre o que deve ser projetado na construção da política pública, com o objetivo de identificar, com antecedência, os fatores possíveis, desejados e indesejados e, até mesmo, identificar algum possível “efeito oposto” ou “perigo oposto”, como refere Sartori (1981).

Essa formulação teórica parte do entendimento de que a teoria se efetiva na prática através da identificação e formulação precisa do problema a ser tratado (situação *a quo*), e da definição do objeto de intervenção (estado *ad quem*), através da formulação de hipóteses, delimitação dos objetivos, das temporalidades, dos destinatários, etc. (SARTORI, 1981). Alvim e Castro (2010) complementam essa proposta de análise afirmando que a ação concreta deve ser antecedida por um conjunto abstrato de formulações para definir objetivos claros e transparentes.

Sartori (1981) vincula a formulação da ação pública com a atuação do conhecimento empírico:

A ação conduzida inteligentemente pressupõe uma linguagem e um modo de racionalizar *aptos* para tarefas operativas, e adaptados à natureza do campo das intervenções. No momento em que esses requisitos forem satisfeitos pelo conhecimento científico da política, poderemos dizer que uma ação conduzida inteligentemente coincide com um ação conduzida cientificamente. (SARTORI, 1981, p. 146)

Portanto, baseando-se no estudo empírico da realidade pesquisada e através do que é apresentado nos trabalhos de Sartori (1981), Alvim e Castro (2010) e Clapham (2005), esse trabalho propõe analisar os preceitos desses autores ante os objetivos da PNH e do PMCMV/FAR, como legislação e proposição de ação pública e os seus resultados em relação à localização das edificações produzidas, no que se refere ao acesso a equipamentos e serviços. Para facilitar a definição das unidades de análise, foi elaborada a **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, que resume os conceitos apresentados para cada autor.

Tabela 2: Apresentação detalhada da Análise Teórico-Conceitual Comparativa

Autores	Conceitos	Variáveis
Sartori (1981)	Capital axiológico	Coesão comunitária
Alvim e Castro (2010)	Cultura cívica	
Clapham (2005)	Solidariedade social	
Sartori (1981)	Técnicas de avaliação	Avaliação
Alvim e Castro (2010)	Avaliação periódica	
Sartori (1981)	Cálculo dos meios (análise dos recursos técnicos e financeiros)	Análise dos recursos
Alvim e Castro (2010)	Disponibilidade de equipes e recursos	
Sartori (1981)	Perigo oposto	Exame dos efeitos contraproducentes
Alvim e Castro (2010)	Ação durável e apropriação particularista	
Clapham (2005)	Atuação dos produtores	
Sartori (1981)	Campos de equilíbrio	Compreensão dos interesses envolvidos
Alvim e Castro (2010)	Interfaces e interferências	
Clapham (2005)	Conciliar diferentes visões	
Sartori (1981)	A situação <i>a quo</i> e o estado <i>ad quem</i>	Definição do problema a ser enfrentado
Alvim e Castro (2010)	Objetivos claros e transparência nos processos	

Fonte: tabela produzida por Escobar, F. B., com base nos conceitos apresentados por Sartori (1981), Clapham (2005) e Alvim e Castro (2010).

O resultado dessa análise servirá de subsídio à avaliação da produção do PMCMV/FAR no município de Porto Alegre, em relação às localizações dos empreendimentos. Nesse sentido, reforça-se aqui o papel do planejamento urbano de longo prazo e de amplos objetivos como guia da ação pública, em que o Estado não atua apenas como gestor de ações pontuais.

Compreendido o papel do Estado na elaboração de Políticas públicas Habitacionais, a seguir apresenta-se um breve histórico das ações do Estado, relacionadas à localização das moradias da população de baixa renda, a fim de ter como referencial de que forma as políticas públicas urbanas, em especial as habitacionais, têm sido executadas no Brasil.

2.1.3. Síntese das ações do Estado relacionadas à localização de moradia para a população de baixa renda

O processo de urbanização das cidades brasileiras *imprimiu* nas cidades uma realidade excludente, revelando, através da distribuição das populações, a segregação urbana. As primeiras políticas públicas urbanas no Brasil não contemplaram a questão da inclusão socioespacial das populações de baixa renda:

A modernidade urbana esteve condicionada à exclusão da área central da cidade para os estratos de menor poder aquisitivo. (...) A idealização de uma cidade moderna e saudável do início do século XX desmoronou frente às contradições socioeconômicas exacerbadas ao longo dos anos, através das atuações de agentes públicos e privados que conduziram boa parcela da população ao processo de exclusão social. (STROHAECKER, 2005, p. 8-11)

As primeiras ações governamentais, desenvolvidas entre os anos de 1889 e 1930, não objetivavam a construção ou o incentivo à produção de moradias para a população de baixa renda. As chamadas “políticas higienistas” visavam tornar os centros das cidades espaços nobres, limpos e modernos (SOUZA, 1999) a partir da abertura de grandes avenidas, largos e praças. Essas políticas definiram a retirada das habitações das populações carentes das áreas centrais das cidade, sem propor soluções para a realocação dessas populações, o que gerou a migração de famílias carentes para áreas periféricas, no município. O Estado buscava responder às novas demandas urbanas trazidas pelo crescimento populacional das cidades, com foco restrito à busca de soluções para os problemas de saúde pública. Ainda não se compreendia o acesso a moradia para as populações de baixa renda como um problema de Estado e um direito básico a ser atendido. Essa leitura foi se modificando ao longo do tempo, conforme os problemas trazidos pelo déficit habitacional foram se agravando e a tensão social trazida pela inobservância das necessidades dos mais pobres foi crescendo. A partir da análise da localização das moradias, avalia-se nesse trabalho como o Estado atende hoje a população de baixa renda, que não foi equacionado nessas primeiras ações.

A primeira política pública nacional de provisão de moradias²¹ teve a sua implementação iniciada na década de 30, durante a ditadura de Vargas (1930-1945). A demanda por habitações

²¹ Entre os anos de 1930 e 1964, houve dois programas habitacionais desenvolvidos a nível federal: o Programa Nacional de IAPs, implementado entre os anos 1937 e 1945, e o Programa desenvolvido pela FCP, entre os anos de 1946 e 1964.

pelas populações de baixa renda começa, nessa época, a ser pensada como um problema que necessita da intervenção do Estado. A Política dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs)²² foi estabelecida pelo Estado de forma ampla e estruturada e tinha como foco o atendimento das necessidades habitacionais da classe trabalhadora. Essa Política não propunha alternativas para suprir o déficit habitacional vinculado à população desempregada ou a que trabalhava no mercado informal, portanto não atendia parte considerável da população de baixa renda que compunha o déficit habitacional.

A construção de novas habitações, através da política habitacional desenvolvida entre os anos de 1930 e 1945, impulsionou o desenvolvimento industrial e gerou empregos, colaborando com os planos do programa político da ditadura de Vargas, de industrialização e crescimento econômico do país. A política habitacional desenvolvida nesse período não incentivou a inclusão socioespacial da população de baixa renda, já que retirava a classe trabalhadora do contrato de aluguel, em cortiços localizados nas áreas centrais, e oferecia habitações próprias nas periferias. Entre os anos de 1946 e 1964 o Programada Fundação Nacional da Casa Popular (FCP)²³ desenvolveu a política habitacional brasileira com uma estrutura de funcionamento similar a dos IAPs, porém com foco exclusivo na provisão de moradias as populações de baixa renda(AZEVEDO; ANDRADE, 2011)²⁴

Após o ano de 1964, o enfrentamento do déficit habitacional deu-se através da criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH). Essa política habitacional estruturava-se a partir do financiamento de moradias e abrangia todo o território

Os IAPs construíram aproximadamente de 124 mil unidades em todo país (DUARTE, 2011), enquanto o FCP construiu apenas 19 mil unidades habitacionais em seu período de vigência (MORAES, 2009).

²² Em Porto Alegre foram construídos: o conjunto IAPI, localizado no bairro Passo d'Areia e subsidiado pelo Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários; a Vila dos Comerciários, localizado no bairro Santa Tereza e subsidiado pelo Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciários; e o Loteamento Getúlio Vargas, localizado no Bairro Passo d'Areia e subsidiado pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados de Transportes e Cargas (MORAES, 2009).

²³ A política habitacional da FCP teve como agente executor no município de Porto Alegre o Serviço Municipal de Habitação Popular. Esse órgão foi criado no ano de 1949, vinculado à administração local e tinha a função de remover populações e desapropriar áreas para reassentamento. Em 1951 esse órgão passa a se chamar Superintendência da Habitação Popular e recebe certo grau de autonomia. No ano de 1952 passa a chamar-se Departamento Municipal da Casa Popular (DMCP), acumulando as funções de planejamento, fiscalização e execução para a construção de casas populares, além da coordenação da venda das unidades produzidas e atividades de assistência social, saúde e educação. Esse órgão municipal trabalhava geralmente com famílias removidas para áreas ainda não atendidas por equipamentos públicos e sem a infraestrutura básica. As obras eram executadas com verbas advindas da Prefeitura e do FCP.

²⁴ Para mais informações sobre a Fundação da Casa Popular, ver Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação, de Azevedo e Andrade (2011).

nacional, tendo o aporte financeiro do BNH através dos recursos gerados pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) (ANDRADE, 2011). O SFH atuava nos estados através das Companhias de Habitação Popular (COHABs)²⁵ e no município de Porto Alegre através do Departamento Municipal de Habitação (DEM HAB)²⁶.

A criação de um sistema capaz de implementar em grande escala ações de provisão de moradia, a partir de fontes de recursos estáveis e permanentes, é uma contribuição importante para o desenvolvimento das políticas habitacionais subsequentes. Nessa época, a poupança passou a ser garantida pelo governo como aplicação estável para a população e os valores investidos nela a ser fonte de recursos específicos para o desenvolvimento de políticas habitacionais (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Os recursos oriundos do FGTS (poupança compulsória) eram destinados à provisão de moradias à população de baixa renda e ao financiamento de ações de saneamento ambiental e os recursos do SBPE (poupança voluntária) destinavam-se a financiar a provisão de moradias da classe média. Esse sistema está em vigor até hoje e os recursos oriundos dele ainda são aplicados em políticas habitacionais.

Segundo Andrade (2011), o BNH era uma política “desenvolvimentista de produção em escala, para gerar trabalho para as massas, como um produto que acabava por se sobrepor, como atividade meio, à sua atividade fim, de atendimento social” (ANDRADE, 2011, p. 94). Os objetivos econômicos dessa Política tornaram-se os seus objetivos principais, deixando em segundo plano os objetivos sociais, cuja localização das moradias faz parte. O BNH se desenvolveu a partir da União, com um caráter centralizador, não havia mecanismos de controle social e as formulações e ações da Política eram definidas pela gerência nacional, sem haver dispositivos que adaptassem essa

²⁵ Segundo Andrade (2011, p. 2) “O sistema habitacional estratificou o mercado em três faixas de atendimento: o segmento popular, o econômico e o médio. O segmento popular atendeu inicialmente as faixas de renda familiar de um a três salários mínimos, e mais tarde as faixas até cinco salários mínimos, utilizando recursos do FGTS e tendo por agente as COHABs”.

²⁶ O DEMHAB foi criado no de 1965, pela Lei nº 2.902, “tendo por principal função a construção de habitações de interesse social em substituição às sub-habitações existentes” (MORAES, 2009, p.32). Esse departamento executou projetos definidos pelo governo federal através do SFH, como o Pró-Gente de 1975, o Plano Nacional de Habitação Popular de 1976, o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados de 1979, o Programa de Construção, Ampliação e Melhoria da Habitação de Interesse Social de 1979 e o Programa de Erradicação de Sub moradias – voltado a melhorias em assentamentos autoproduzidos – de 1980. Para mais informações sobre esses programas, consultar o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social - PMHIS (MORAES, 2009).

Política às diferentes realidades locais. Dessa forma, não havia controle da distribuição das edificações no espaço urbano, com vistas à inclusão socioespacial das populações atendidas.

O BNH foi extinto no ano de 1986²⁷, na mesma década da elaboração da Constituinte de 1988, que implementou um novo modelo institucional, com propostas para legitimar as políticas públicas segundo de mecanismos de participação popular (SOUZA, 2004; AZEVEDO; GUIA, 2004). As ações para a provisão de moradia passaram a se desenvolver então de forma mais pontual, com foco na regularização fundiária e produção de moradia em pequena escala (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). A elaboração e execução das políticas públicas começam a considerar mais as distinções existentes entre as regiões Brasileiras. O fator local também passa a ser valorizado nas ações que buscam legitimar as políticas públicas, a partir de mecanismos de participação popular, visando, além do desempenho técnico, à pluralidade nas ações públicas.

Entre os anos de 1995 e 2003 foram desenvolvidas medidas para a reestruturação do setor imobiliário, o que permitiu, na década seguinte, a estruturação da atual PNH (CARDOSO; ARAGÃO, 2013), que será apresentada no próximo subcapítulo. No ano de 1996 foi lançada a nova Política Nacional de Habitação²⁸, em um contexto de dualidade entre as lutas urbanas por direitos sociais e o aprofundamento do ideário neoliberal no país, lançando premissas importantes, como o acesso as infraestruturas urbanas, a função social da terra e a regulação por parte do Estado para evitar o uso especulativo da terra (CAMPOS; MENDONÇA, 2013). Maricato (1998, p. 9) analisa que a PNH lançada em 1996, apesar de bem intencionada, "não teve a menor repercussão na imensa exclusão que aí se verifica. As reformas necessárias para tal foram completamente ignoradas e os recursos investidos diminutos para a dimensão do problema".

Na prática, durante a década de 90, as políticas públicas habitacionais passam a ser geridas pelo municípios, que desenvolveram ações mais pontuais de regularização fundiária²⁹ e produção de

²⁷ O SFH e o BNH, criados pela Lei Federal nº 4.380, de 21/08/64, operavam com recursos do FGTS e do SBPE. O aumento das taxas de desemprego na década de 80 aumentaram os resgates do FGTS pelos trabalhadores, o que reduziu o capital investido no SBPE, resultando no colapso do sistema (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

²⁸ A PNH apresentada no subcapítulo 2.2 desse trabalho foi lançada no ano de 2004, sendo distinta da PNH lançada por Fernando Henrique Cardoso.

²⁹ Em 1990 foi implementado o Programa de Regularização Fundiária (PRF), em uma parceria entre o Assessoria Jurídica Universitária da Faculdade de Direito da UFRGS (SAJU) e a Secretaria Municipal de Planejamento (SPM), visava à regularização nas regiões de origem. A partir de 1993 este programa passou a ser desenvolvido pelo DEMHAB (MORAES, 2009).

moradia em pequena escala. Embora a descentralização do poder tenha trazido autonomia política aos municípios – o que possibilitou o desenvolvimento de políticas públicas mais pluralistas, vinculadas à realidade local – há o efeito adverso de produção de lacunas de gerência para diversas políticas públicas essenciais, já que muitas das demandas públicas não estão contidas dentro dos limites municipais. A centralização nos municípios gerou um problema de aporte financeiro e institucional. Segundo Cardoso e Aragão (2013, p. 24), as políticas voltadas a provisão de moradia nesse período restringiram-se a urbanização e a regularização fundiária dos assentamentos precários, o que “funcionou como um incentivo à formação de novas favelas, única alternativa viável de acesso à moradia para grande parte da população”.

No município de Porto Alegre, as tentativas de instituir processos de controle social iniciaram-se com a implementação do Orçamento Participativo no ano de 1989. Buscava-se atender as demandas desse novo modelo institucional, considerando as peculiaridades locais e permitindo a participação da população na definição das prioridades de cada região do município. Nesse espaço eram (e ainda são) determinados desde o asfaltamento de vias até a construção de moradias (normalmente para realocação de um número limitado de habitações). Os recursos para a execução das ações de provisão de moradia desenvolvidas no município de Porto Alegre, na década de 1990, eram provenientes do FGTS e do Fundo de Investimento do Programa Integrado de Melhoria Social (FUNDOPIMES), através do Programa Pró-Moradia³⁰. A partir de 2000, foram incorporados recursos do Programa Habitar Brasil do Banco Interamericano de Desenvolvimento (HBB-BID) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) para o desenvolvimento do Programa Integrado da Entrada da Cidade (PIEC).

A partir de 2003 o Governo Federal cria o Ministério das Cidades, que passa a gerir as políticas habitacionais a nível federal. Segundo Andrade (2011, p. 95), nessa época “a habitação voltou a receber tratamento nacional e foi priorizada como política pública”. Há, então, a retomada do governo federal como protagonista na elaboração da política habitacional no Brasil, a União passa a definir políticas públicas em escala nacional e atrela a liberação de recursos financeiros aos municípios à adesão a essas políticas. É nesse contexto que, no ano de 2004, é lançada a PNH:

³⁰ Programa voltado a urbanização de áreas precárias (BONDUKI, 2008)

A nova Política Nacional de Habitação (2004) incorporou esses conceitos, que também se fizeram presentes na lei do SNHIS/FNHIS (2005), Lei de Assistência Técnica à Habitação de Interesse Social (2008) e no PlanHab (2009). A política habitacional, totalmente regulamentada à luz de princípios e diretrizes reformistas, conquistou volumosos recursos orçamentários. Aparentemente, também, preenchia todos os requisitos e tinha legitimidade para se articular com as políticas urbanas, de saneamento e transporte, nas três esferas de governo, através de suas diversas formas de atendimento. (ANDRADE, 2011, p. 95-96)

No ano de 2009, o PMCMV é lançado, no contexto da PNH, e a localização habitacional produzida por esse Programa, para a população de baixa renda, que é analisada nesse trabalho. A seguir, serão apresentados a PNH e o PMCMV.

2.2. A Atual Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida

Como já foi apresentado anteriormente, busca-se compreender se os objetivos da atual política habitacional estão se efetivando e de que forma interferem na localização das populações na cidade. A política habitacional vigente é a PNH e o Programa Habitacional, que tem executado as ações de provisão de moradia quase que de forma exclusiva, é o PMCMV. Por essa razão, nesse subcapítulo, apresenta-se essa Política e esse Programa.

A PNH se insere no processo de afirmação do direito de habitar de forma digna, iniciado no país pelos movimentos de reforma urbana na década de 1980. Entre seus objetivos estão a promoção de moradia digna, urbanizada e integrada à cidade e a integração com a política de desenvolvimento urbano, objetivos que buscam viabilizar o acesso à terra urbanizada para a produção de moradias (MCIDADES, 2004), com acesso a equipamentos e serviços, fatores materiais de urbanidade para as localizações. Esses objetivos vão ao encontro do que se entende nesse trabalho como objetivos sociais da política habitacional, pois visam oferecer à população moradia em sua forma ampliada, ou seja, a habitação em si e as amenidades urbanas que a cidade oferece (CARDOSO 2001).

Será apresentado no decorrer desse trabalho de que forma o PMCMV prioriza determinados pontos da PNH, não efetivando os objetivos de participação da sociedade civil nos processos decisórios, a integração da política de habitação com as políticas ambientais e de desenvolvimento urbano e aplicação de instrumentos para coibir a especulação imobiliária.

Os objetivos da PNH que tem potencialidades, conforme descritas nos conceitos de Sartori (1981), Alvim e Castro (2010) e Clapham (2005), apresentados no subcapítulo 2.1.2, como importantes para a efetivação das políticas públicas. Dessa forma, a sua análise é pertinente e a contraposição dos seus objetivos com os do PMCMV auxiliam a compreender o que define as localizações produzidas pelo Programa.

Para desenvolver essas análises, é importante compreender o funcionamento da PNH e do PMCMV e os regramentos que regem o PMCMV/FAR, subprograma responsável pela contratação dos empreendimentos analisados no estudo empírico, apresentado no decorrer desse subcapítulo.

2.2.1. A Atual Política Nacional de Habitação

A formulação da PNH baseou-se no Projeto Moradia do Instituto Cidadania³¹ (BONDUKI, 2008), e contou com a colaboração de atores sociais através de debates desenvolvidos em seminários pelo Ministério das Cidades (MCIDADES, 2004). Essa Política insere-se no processo de afirmação do direito constitucional de habitar de forma digna, iniciado no país a partir dos movimentos de reforma urbana. Esses movimentos culminaram no Capítulo de Política Urbana da Constituição de 1988 e no ano de 2001, na regulamentação dos seus artigos 182 e 183 através do Estatuto das Cidades³², que institucionaliza instrumentos reivindicados pelos movimentos de reforma urbana, possibilitando o controle da retenção de terras urbanizadas e a redução dos seus custos (BONDUKI, 2008). Esses instrumentos, quando aplicados na aquisição de terras destinadas a produzir moradias à população de baixa renda, podem possibilitar que a localização das habitações para esses moradores não seja pautada apenas pelo valor da terra.

³¹ Segundo Bonduki (2008), o Projeto Moradia, lançado no ano 2000, foi construído através de reuniões técnicas e seminários, dialogando com diversos segmentos da sociedade relacionados à questão da moradia. Segundo esse autor, esse projeto propunha a estruturação da política habitacional a partir da criação do sistema nacional de habitação, de instrumentos de participação social e criação do fundo nacional de habitação. Além dos objetivos sociais, esse projeto previa estimular o crescimento econômico e a geração de empregos (BONDUKI, 2008).

³² Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto das Cidades.

A trajetória de institucionalização da PNH iniciou com a publicação do caderno nº4 Ministério das Cidades, que oficializa no ano de 2004 o lançamento dessa Política³³. Nesse mesmo ano foram normatizados a concessão de subsídios para a provisão de Habitação de Interesse Social (HIS)³⁴ e o regime de especial de tributação para incorporações imobiliárias, vinculado ao regime de patrimônio de afetação³⁵. Essas duas normatizações são a base para a execução de uma política habitacional a nível nacional. Tais ações buscam respectivamente, estruturar a alocação de verba, que permite prover moradia à população de baixa renda, e estabelecer instrumentos para a estabilização do mercado imobiliário. O PMCMV, quando instituído no ano de 2009, agregou essa estrutura estabelecida em seu funcionamento.

No ano de 2005 foi institucionalizado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social³⁶ (SNHIS), que é voltado a provisão de moradia para a população de baixa renda. O SNHIS compõe o Sistema Nacional da Habitação (SNH)³⁷ da PNH junto com o Sistema de Habitação de Mercado (SHM)³⁸, voltado à população que pode arcar com os custos do financiamento imobiliário, desde que se tenha taxas de juros acessíveis e segurança jurídica nas transações imobiliárias. Essa segurança jurídica e atuação sobre as taxas de juros auxilia na implementação do SNHIS e vai ao encontro dos objetivos econômicos da Política, que buscam combater o déficit habitacional a partir do aumento da oferta de imóveis, o que, conseqüentemente, gera emprego e renda³⁹.

³³ Essa publicação apresenta a formulação da PNH descrevendo os princípios, os objetivos gerais, as diretrizes, os componentes e os instrumentos da política. Para compreender melhor a estrutura de princípios e diretrizes da PNH, ver esquema apresentado no APÊNDICE A.

³⁴ O uso de subsídios, conforme estipulado pela Lei nº 10.998, de 2004, permitiu prover moradia à população que não tem condições de acessar o mercado imobiliário, através de concessões financeiras às famílias atendidas por programas habitacionais.

³⁵ A normatização do regime especial de tributação, vinculado ao regime de patrimônio de afetação, conforme é apresentado na Lei nº 10.931, de 2004, atrela a simplificação do sistema de tributação sobre a construção civil à separação do imóvel produzido do patrimônio do incorporador, dessa forma, o imóvel não pode responder por eventuais dívidas do incorporador, o que favorece a confiabilidade no sistema de produção de habitações.

³⁶ Ver Lei nº 11.124, de 2005, e Decreto nº 5.796, de 2006.

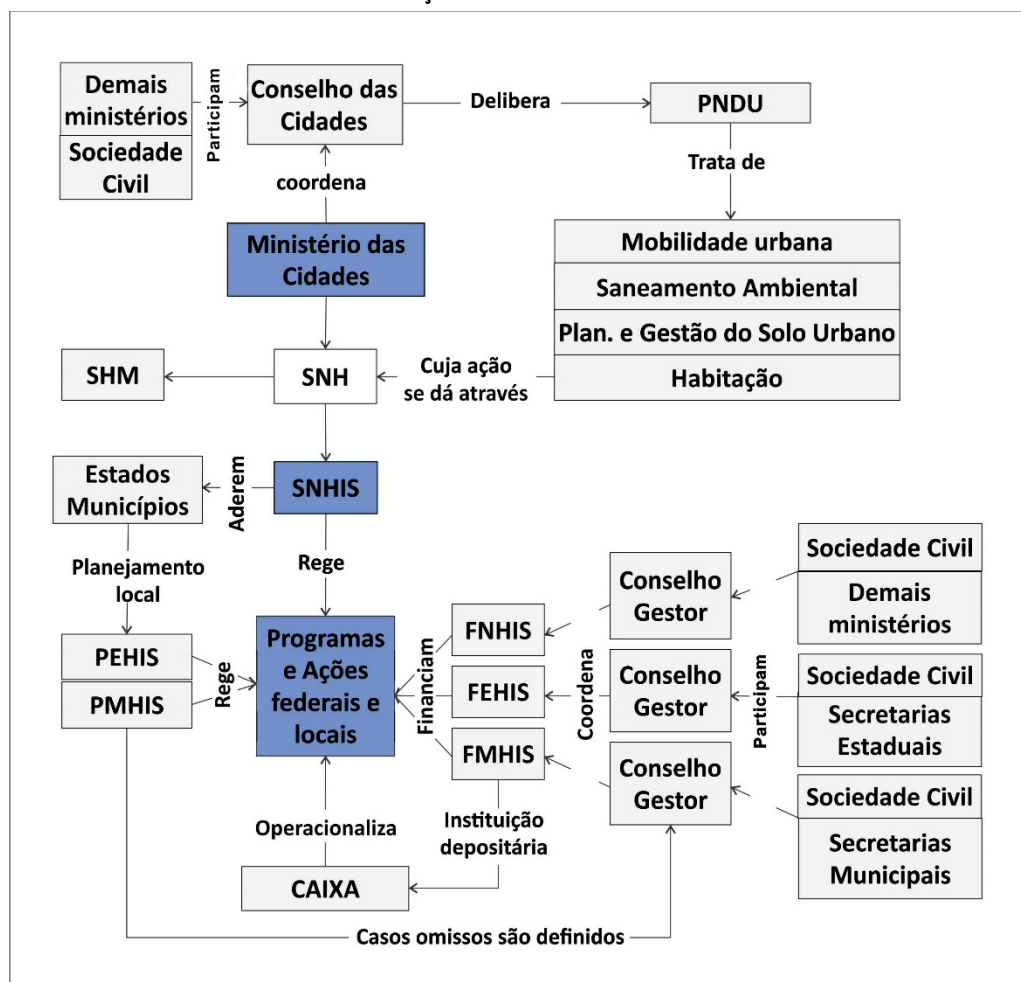
³⁷ Caderno MCidades nº4 (2004), Lei nº 11.124, de 2005, e Decreto nº 5.796, de 2006.

³⁸ A estrutura de funcionamento do SHM é apresentado no APÊNDICE C.

³⁹ Segundo Cardoso e Aragão (2013, p.1), "o setor imobiliário habitacional depende de cenários econômicos singulares para seu desenvolvimento". Após a extinção do BNH, na década de 1980, houve uma desestruturação do sistema imobiliário. Os períodos de hiperinflação e altas taxas de juros no final da década de 80 e início da década de 90, fizeram a produção e comercialização de imóveis ser reduzida (CARDOSO e ARAGÃO, 2013), impossibilitando a aquisição de imóveis para uma parcela da população que, com um sistema de financiamentos estruturado e estável, teria condições de adquirir um imóvel no mercado formal. Ainda segundo Cardoso e Aragão (2013, p. 7), o setor imobiliário, durante esse período de instabilidade, reduziu as atividades, desenvolvendo a produção em menor escala e concentrou a atuação com

A Figura 1, apresenta a estrutura do SNHIS⁴⁰ e sua interlocução com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) através do SNH:

Figura 1: Estrutura do Sistema nacional de Habitação



Fonte: Esquema elaborado por Escobar, F. B. conforme descrito no Caderno MCidades nº 4, na lei 11.124 de 2005 e no Decreto nº 5.796 de 2006;

O controle social, através dos conselhos, e a articulação com as políticas urbanas são objetivos da PNH, expressos em seus princípios e diretrizes. Esses objetivos institucionalizam-se através da atuação do Conselho das Cidades e da estruturação do SNHIS, organizando a interlocução entre os três níveis de governo (União, Estados e Municípios), a iniciativa privada e a sociedade civil. A estrutura montada pelo PNH prevê que controle social aconteça em diferentes níveis de

foco na população com maior poder aquisitivo, que não necessita de baixas taxas de juros e financiamentos de longo prazo para adquirir um imóvel (CARDOSO, ARAGÃO, 2013).

⁴⁰ Para compreender melhor a estrutura do SNH, os atores envolvidos em sua execução e as responsabilidades imputadas a cada um deles, ver o APÊNDICE B.

planejamento, gestão e operacionalização da política habitacional. É através dos Conselhos que o controle social monitora a aplicação de recursos para a habitação voltada à população de baixa renda.

Alvim e Castro (2010) afirmam que as políticas urbanas não podem ser projetadas de forma autônoma e/ou unilateral, pois não é possível agir de forma independente sobre processos condicionantes, já que a interação intergovernamental e as ações do Estado geram processos que estão em constante mudança, em negociação entre os interesses envolvidos. Seguindo o entendimento de Alvim e Castro (2010), a interlocução da PNH com as demais políticas urbanas, o desenvolvimento da Política nos três níveis de governo e a negociação das ações com os atores envolvidos, através de suas representações nos conselhos, é primordial para que a complexidade das interfaces geradas por cada ação projetada possam ser consideradas.

Em dezembro de 2009, o PlanHab é publicado, definindo as estratégias, as projeções e as metas da PNH. As famílias a serem beneficiadas pelos programas habitacionais são divididas em cinco grupos pelo PlanHab (MCIDADES, 2009b) conforme as suas necessidades. As faixas de renda e fonte de recursos para cada um dos cinco grupos são apresentadas na Tabela 3.

Tabela 3: Grupos de renda definidos para estruturar as ações do PNH	
Faixas de Renda por Grupo	Fonte de Recursos – conforme PlanHab
Grupo I famílias com renda de até 1,5 SM, (equivalente hoje a R\$1182,00)	FNHIS, FMHIS e FEHIS ¹ (subsídio)
Grupo II famílias com renda entre 1,5 SM e 3 SM (equivalente hoje a R\$2364,00)	FGTS (financiamento e subsídio da taxa de administração) FNHIS (subsídio de complemento)
Grupo III famílias com renda entre 3 SM e 4,3 SM (equivalente hoje a R\$3388,40)	FGTS (financiamento)
Grupo IV famílias com renda entre 4,3 e 8,6 SM (equivalente hoje a R\$6776,80)	FGTS e SBPE (financiamento)
Grupo V famílias com renda acima de 8,6 SM	SBPE e livre mercado
¹ Os Fundos citados são respectivamente o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), também denominado de Fundo Local de Habitação de Interesse Social (FLMHS) e o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS);	
Fonte: tabela elaborada por Escobar, F. B. conforme descrito no Caderno MCidades nº 4 (2004) e no PlanHab (MCIDADES, 2009b)	

O PlanHab (MCIDADES, 2009b) também apresentou as linhas programáticas⁴¹ da PNH para atender as famílias que compõem os quatro primeiros grupos de renda, com base em quatro eixos estratégicos⁴²: a disponibilização de *Financiamentos e Subsídios* para as famílias e empresas da construção civil; o desenvolvimento de programas habitacionais a partir dos *Arranjos Institucionais* definidos pelo SNH; a implementação de *Estratégias Urbanas e Fundiárias* para garantir o acesso da população à terra urbanizada, com acesso a equipamentos e serviços públicos e o estímulo e qualificação da *Cadeia Produtiva da Construção Civil*.

A PNH foi estruturada para ser implementada a longo e médio prazo (BONDUKI, 2008), e seus objetivos foram projetados para efetivarem-se sob esses quatro eixos estratégicos. Sem a implementação desses quatro eixos, simultaneamente, não há como os objetivos sociais da política habitacional serem alcançados, pois suas atuações são complementares entre si (BONDUKI, 2008). Pode-se afirmar que sem os *Financiamentos e Subsídios* não há como produzir as habitações, sem as *Estratégias Urbanas e Fundiárias* não há como garantir a produção de habitações em sua forma ampliada⁴³, sem os dos *Arranjos Institucionais* não há como garantir a participação social e a descentralização da Política com o protagonismo do Estado, e sem regular e apoiar a *Cadeia Produtiva da Construção Civil* não há como qualificar as habitações, baratear custos e gerar empregos.

Dentro desse cenário estabelecido é implementado o PMCMV, cuja a relação com a Política que estava sendo desenvolvida será apresentada no subcapítulo a seguir.

2.2.2. O Lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida e a Interlocução com a Política em andamento

Em maio de 2009 (antes da publicação do lançamento do PlanHab) é lançado o PMCMV. Naquele momento, segundo Bonduki (2008), há uma desarticulação entre o que estava sendo projetado dentro para a PNH e o desenvolvimento do PMCMV.

⁴¹ Para compreender as linhas programáticas projetadas pelo PlanHab, ver APÊNDICE A.

⁴² Para ver as estratégias descritas no PlanHab para cada eixo estratégico, consultar o APÊNDICE A.

⁴³ Conceito de Cardoso (2001).

É pressuposto desse trabalho que, no âmbito do PMCMV, os objetivos econômicos são tão importantes quanto os objetivos sociais. A elaboração do Programa está vinculada à crise econômica mundial de 2008, quando as empresas de construção civil tiveram baixas acentuadas, interferindo no processo de crescimento que o setor vinha tendo (BONDUKI, 2008; ANDRADE, 2011; CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Para evitar o aumento das taxas de desemprego, o Governo lançou o PMCMV, “fortemente inspirado nas experiências chilena e mexicana que, na ocasião [do seu lançamento], foram avaliadas como aquelas mais adequadas para dinamizar a produção habitacional, resguardando um papel protagonista para o setor empresarial”. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 42)

Andrade (2011) afirma que o PMCMV baseia-se do projeto Habitação Sustentável⁴⁴ elaborado pelo SINDUSCON do Rio de Janeiro entre os anos de 2002 e 2008. O uso de subsídios, do fundo garantidor e do cadastro centralizado, conforme o relato da autora da entrevista feita com o presidente da SINDUSCON-RJ⁴⁵, foram inspirados na experiência mexicana. Os incentivos fiscais foram inclusos no Projeto Habitação Sustentável, apresentado ao governo federal em 2008 (ANDRADE, 2011). O PMCMV faz uso desses instrumentos e, os que ainda não haviam sido previstos para a PNH, são incorporados pelo PlanHab (MCIDADES, 2009b)⁴⁶.

O lançamento do PMCMV interfere no processo de implementação da PNH, que vinha sendo construído desde o seu lançamento, com a institucionalização do SNHIS, a produção dos planos locais de habitação, a criação dos fundos locais de habitação vinculados aos conselhos locais e a publicação do PlanHab em 2009. Segundo Andrade (2011), com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do PMCMV, a Casa Civil atropela a execução da política habitacional que vinha sendo exercida pelo MCidades” (ANDRADE, 2011, p. 98), a PNH. Andrade (2011) afirma que o setor da construção civil estava capitalizado com ingresso de capital externo, havendo “o aumento na procura por terrenos entre 2007 e 2008, gerando um *boom imobiliário*. (...)”

⁴⁴ O programa utilizaria vazios urbanos, com infraestrutura, próximos a estações de transportes coletivos, na Avenida Brasil e nos bairros das Zonas oeste e norte da cidade do Rio de Janeiro, além dos municípios vizinhos da região metropolitana, como Caxias, Nova Iguaçu, Niterói e outros. Os recursos seriam provenientes do FGTS, com subsídios explícitos para as faixas de renda baixa e média (ANDRADE, 2011, p. 112).

⁴⁵ Entrevista feita por Andrade (2011, p. 112) com Roberto Kauffmann, em 16 de novembro de 2010.

⁴⁶ O Fundo Garantidor e o cadastramento das famílias beneficiárias no CadÚnico foram inseridos pelo PlanHab (MCIDADES, 2009b). Os incentivos fiscais e subsídios já estavam regulamentados para a PNH na ocasião do lançamento do PMCMV.

Como o mercado estava aquecido, o governo decidiu investir pesadamente nesse segmento" (ANDRADE, 2011, p. 109).

Cardoso e Leal (2009) afirmam que a estratégia de fortalecer a atuação do Estado⁴⁷, projetada pela a PNH, foi abandonada pelo PMCMV para impulsionar a economia, privilegiando a produção empresarial. Segundo Bonduki (2008), os investimentos governamentais na área habitacional, na época do lançamento do PMCMV, foram ações emergenciais anticíclicas para evitar a elevação das taxas de desemprego que não tiveram como referência as estratégias do PlanHab:

Ao publicizar o novo Programa antes de apresentar o Plano Nacional de Habitação (...) o governo perdeu uma excelente oportunidade para mostrar como uma ação anticíclica poderia se articular com uma estratégia estrutural para atacar um problema brasileiro crônico, no âmbito de um projeto nacional de desenvolvimento com inclusão social (BONDUKI, 2008, p. 8).

O PMCMV tem a finalidade de incentivar a produção e o acesso da população a novas habitações, através da concessão de financiamentos para a produção e aquisição de moradias e subsídios para famílias de baixa renda. Foram executadas até o momento duas fases de operação do PMCMV, a 1ª fase, de 2009 a 2011, e a 2ª fase, de 2011 a 2015⁴⁸. Até o ano de 2010 foram contratadas 1 milhão de unidades junto à CAIXA⁴⁹, atendendo a meta quantitativa projetada para a 1ª fase do Programa. A meta para a 2ª fase do Programa foi definida em 2 milhões de unidades contratadas, ampliada em 2012 para 2,4 milhões e em 2013 para 2,75 milhões. Essa meta projetada para segunda fase do Programa foi alcançada no ano de 2014.

As famílias a serem atendidas pelo Programa em áreas urbanas⁵⁰ são categorizadas conforme sua renda familiar.

⁴⁷ O Eixo Estratégico de Arranjos institucionais projeta a estratégia de fortalecer a atuação do Estado no planejamento e execução da PNH. Para mais informações ver APÊNDICE A.

⁴⁸ O Programa teve a sua terceira fase lançada pelo executivo federal, cujo projeto de lei está em tramitação no congresso nacional. Com as alterações recentes no comando do executivo federal, não há garantias de que a proposta lançada será mantida conforme foi projetada. Por essa razão, a terceira fase do Programa não é escopo dessa pesquisa.

⁴⁹ Conforme o relatório de Gestão do Exercício 2014 da Secretaria Nacional de habitação, publicado em 2015, esse documento visa apresentar a prestação de contas anual da Secretaria Nacional de habitação aos órgãos de controle interno e externo e à sociedade civil. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/acessoainformacao/relatoriodegestao/2014/habitacao.pdf>. Acesso em: out. 2015.

⁵⁰ O PMCMV subdivide a sua operacionalização em dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU). A caracterização do Programa nesse trabalho restringe-se ao PNHU.

A definição do limite de renda vincula-se ao déficit habitacional brasileiro⁵¹. Conforme a Fundação João Pinheiro (2013), dados do Censo de 2010 do IBGE⁵² mostram que 94,17% das famílias que compõem o déficit habitacional urbano tem renda de até 10 SM. As famílias a serem atendidas foram subdivididas em três faixas de renda⁵³. A Tabela 4 apresenta os limites para cada faixa de renda definidos para as duas primeiras fases do Programa.

Tabela 4: Faixas de renda do PMCMV

Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3
Fase 1 Atende a famílias com renda de até R\$ 1.395,00 mensais (referente a 3SM)	Fase 1 Atende a famílias com renda entre R\$ 1.395,00 e R\$ 2.790,00 mensais (referente a 3 e 6 SM)	Fase 1 Atende a famílias com renda entre R\$ 2.790,00 e R\$ 4.650,00 mensais (referente a 6 e 10 SM)
Fase 2 Atende a famílias com renda de até R\$ 1.600,00 mensais	Fase 2 Atende a famílias com renda entre R\$ 1.600,00 e R\$ 3.275,00 mensais	Fase 2 Atende a famílias com renda entre R\$ 3.275,00 e R\$ 5.000,00 mensais

Fonte: tabela produzida por Escobar, F.B., de acordo com as informações disponibilizadas na Lei nº11.977, de 2009, e suas alterações, e no Decreto nº 7499, de 16 de julho de 2011

Para cada uma das três faixas de renda do Programa há uma estrutura de funcionamento específica. o PMCMV-F1 oferece às famílias imóveis subsidiados em até 95% de seu valor, e às construtoras, a aquisição integral dos imóveis produzidos. O PMCMV-F2 disponibiliza para as famílias linhas de crédito com taxas de juros reduzidas e para as construtoras linhas de crédito especiais. O PMCMV-F3 restringe a sua atuação em concessões de crédito a construtoras. Para as três faixas de renda são oferecidas desoneração tributária às construtoras e agilidade no processo de aprovação

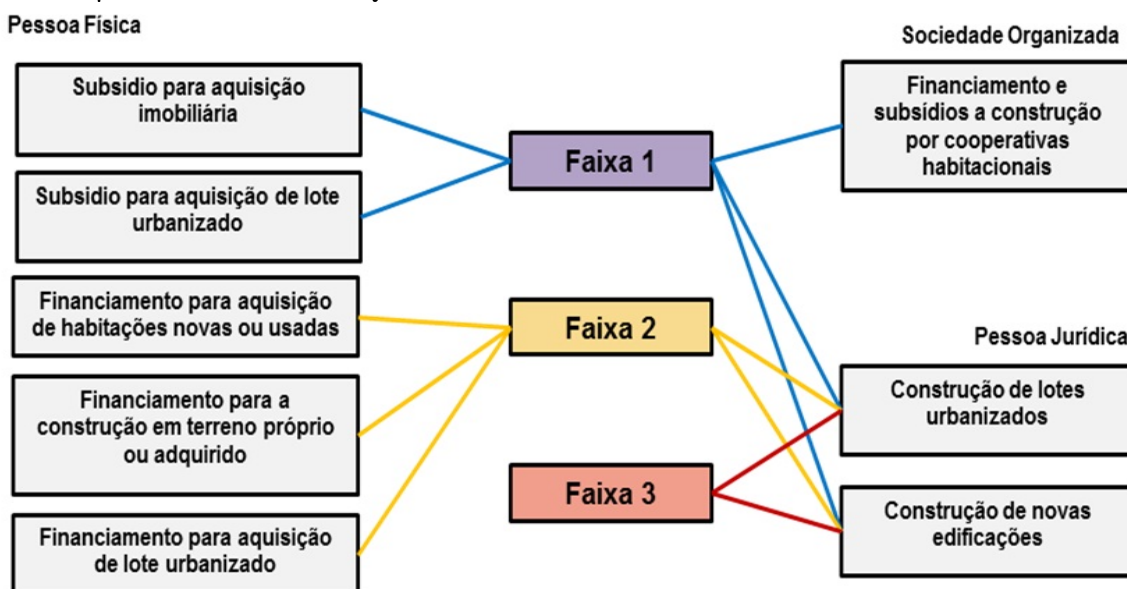
⁵¹ Segundo o item 3.1 da portaria 139 do Ministério das Cidades. O cálculo do déficit habitacional é feito pela Fundação João Pinheiro, a partir do recenseamento feito pelo IBGE e considera que necessitam de habitação as famílias que vivem nas seguintes situações: em habitações precárias (domicílios rústicos, considerados pelo IBGE aqueles sem paredes de alvenaria ou paredes de madeira aparelhada, e os domicílios improvisados, lugares que servem como moradia alternativa), em coabitação familiar (famílias excedentes em um mesmo domicílio, excetuando a família principal), com ônus excessivo de aluguel (famílias com renda de até 3 SM que despendem mais de 30% de sua renda com o custo do aluguel) ou com adensamento excessivo de imóveis alugados (como habitações alugadas em que há mais de três pessoas por dormitório) e é utilizado pelo Ministério das Cidades para compreender as necessidades habitacionais locais definir a alocação dos recursos do PMCMV. Demanda vinculada ao porte das cidades, ao déficit habitacional e a porcentagem da população que vive em área urbana, conforme inciso III , Parágrafos 1º e 2º da Lei 11.977, de 2009, alterada pela Lei nº 12424, de 2011.

⁵² Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

⁵³ A Medida Provisória 459, de 25 de março de 2009, que instituiu o PMCMV, definiu as faixas de renda para o atendimento da população, em SM. A Lei nº 12.424, de 2011, redefiniu essas faixas estipulando novos valores e limitando como teto para reajustes o valor anterior em SM. O Decreto nº 7.499, de 16 de julho de 2011, determinou que o poder executivo federal definirá a periodicidade de atualização dos limites de renda familiar.

dos projetos (análise prioritária para a aprovação nas prefeituras). A Figura 2 apresenta a estrutura de atuação do Programa para cada uma das três faixas de renda:

Figura 2: Esquema da estrutura de atuação do PMCMV



Fonte: esquema feito por Escobar, F. B. com base nas informações apresentadas na Lei nº 11.977, de 2009 (e suas alterações posteriores) e Decreto nº 7.499, de 2011 (e suas posteriores alterações)

A partir da intenção de dinamizar a economia, o PMCMV foi projetado e sua estrutura é adequada a atender as demandas vinculadas ao Sistema Nacional de Habitação de Mercado, que “tem como objetivo reorganizar o mercado privado da habitação, tanto na ampliação das formas de captação de recursos, quanto no estímulo à inclusão dos novos agentes, facilitando a promoção imobiliária” (MCIDADES, 2004, p. 53). O PMCMV-F2 e PMCMV-F3 oferecem um sistema estruturado de crédito com recursos do FGTS e segurança nas transações imobiliárias, através do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab)⁵⁴ e do Regime Especial de Tributação⁵⁵ para as construções.

Para atender à demanda habitacional vinculada ao SNHIS, ou seja, à população de baixa renda, foco desse trabalho, é necessário que as ações atuem de forma complementar, atendendo

⁵⁴ O FGHab tem a função cobrir o saldo devedor de financiamento imobiliário feito a beneficiários (pessoa física), conforme os artigos 2º, 20º e 26º da Lei nº 11.977, de 2009.

⁵⁵ No regime especial de tributação, os terrenos incorporados não poderão responder por dívidas tributárias dos construtores, conforme a Lei nº 10.931, de 2004.

aos quatro eixos estratégicos do PlanHab (MCIDADES, 2009b)⁵⁶. O eixo estratégico dos *Arranjos Institucionais* tem entre as suas estratégias a garantia do controle social, que é projetado no SNHIS para ocorrer através dos conselhos gestores de seus respectivos fundos. Porém, o PMCMV-F1 atua com os recursos do FAR, do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e Orçamento Geral da União (OGU):

Esses dois programas [PAC e PMCMV] foram, desta forma, propostos à margem do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que havia sido instituído há poucos anos (2005), e desconsideraram, aparentemente de forma intencional, os princípios básicos nele contemplados que haviam levado tantos anos para serem incorporados à política oficial de habitação. Tais princípios se baseavam em antigas reivindicações do movimento pela reforma urbana. Embutiam os princípios de participação social, transparência dos processos decisórios, descentralização da gestão, integração da política habitacional com as políticas urbanas complementares e prioridade de atendimento às famílias mais pobres. (ANDRADE, 2011, p. 98-99)

A opção de não utilizar o FNHIS, o FEHIS e o FMHIS como fonte de recursos do PMCMV-F1 inviabilizou o controle social através dos conselhos gestores desses fundos. A questão da efetivação da participação social, através do controle da aplicação de recursos, projetado pela PNH, por meio do Conselho do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CFNHIS), sofreu com restrições já na implementação do fundo:

O Fundo Nacional de Habitação, um compromisso histórico de Lula, reiterado na 1ª Conferência Nacional das Cidades, encontrou forte oposição na equipe econômica e apenas foi aprovado em 2005 e instalado em julho de 2006. Em vez de ser institucionalizado como um fundo financeiro, foi instituído como um fundo orçamentário, limitado a cumprir seu papel. (BONDUKI, 2008, p. 3)

Segundo Andrade (2011), o FNHIS precisou de 13 anos para ser instituído e no ano do lançamento do PMCMV esse fundo havia acumulado um valor irrisório, se comparado à verba disponibilizada para o Programa. Essa autora afirma que, entre 2003 e 2006 (primeiro mandato do Presidente Lula), "a implantação da política habitacional sofreu com as constantes disputas entre o MCidades e o Ministério da Fazenda" (ANDRADE, 2011, p. 98). A Emenda Constitucional 285/2008, citada pelo PlanHab (MCIDADES, 2009b), como possibilidade para a provisão de recursos aos fundos

⁵⁶ Os quatro eixos estratégicos são os seguintes: Financiamentos e Subsídios, Arranjos Institucionais, Estratégias Urbanas e Fundiárias e da Cadeia Produtiva da Construção Civil. Para ver as estratégias descritas no PlanHab para cada eixo estratégico, consultar o APÊNDICE A.

do SNHIS, está parada no congresso, tendo a última ação em 13 de outubro de 2009, com a elaboração e aprovação do parecer pela Comissão Especial destinada a esse fim. Portanto, a execução da PNH, tal como foi projetada, não foi priorizada.

A estrutura do PMCMV não vincula suas ações aos planos locais de habitação, que projetaram as ações necessárias para atender a demanda de HIS em cada município. O PlanHab (MCIDADES, 2009b), que foi publicado após o lançamento do PMCMV, cita o Programa e apresenta a crise de 2008 como um problema a ser enfrentado para que a PNH possa continuar a ser implementada. Segundo o PlanHab (MCIDADES, 2009b, p. 191), a crise trouxe “uma expressiva redução do crédito, em especial o de longo prazo, afetando significativamente os investimentos das empresas privadas, notadamente do setor da construção”, o que inviabiliza a implementação do Eixo Estratégico da *Cadeia Produtiva da Construção Civil* e dificulta a implementação do eixo de *Financiamentos e Subsídios*.

O PlanHab (MCIDADES, 2009b) também destaca a importância da elevação dos investimentos feitos no setor habitacional, denominado de “pacote” por Bonduki (2008), através do PMCMV e do PAC-Urbanização⁵⁷. A implementação da PNH depende de aporte financeiro e, segundo Bonduki (2008), os esforços do Ministério das Cidades para fazer os investimentos necessários vinham sendo frustrados desde o lançamento da Política:

Em 2003, as propostas de gestão avançaram mais rapidamente que o projeto financeiro. (...) Durante 2003 e 2004, escassearam os recursos, continuando a prevalecer os programas do FGTS do governo anterior, apesar dos esforços do Ministério das Cidades em priorizar a população de baixa renda, onde está concentrado o déficit. (...) Em 2007, o governo lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), objetivando implantar grandes obras de infraestrutura, mas incluiu, entre seus componentes, um Programa de caráter social, a Urbanização de Assentamentos Precários, prevendo-se recursos inusitados para o setor da habitação. (BONDUKI, 2008, p. 10-11)

Conforme Cardoso e Aragão (2013), entre os anos de 2003 e 2006, as iniciativas do Ministério das Cidades sofreram restrições de gastos controlados pela Fazenda. A partir do ano de 2007, o PAC-Urbanização de Favelas injetou verba para a regularização fundiária com recursos

⁵⁷ O PAC-Urbanização é o Programa de urbanização de favelas vinculado ao PAC, lançado em 2008.

oriundos da OGU, ao invés de utilizar o FNHIS, como havia sido projetado pela PNH (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Ao aplicar R\$ 26 bilhões em subsídio, além do que já estava previsto pelo PAC, o “pacote” habitacional acabou por adotar, na prática, o cenário mais otimista proposto pelo plano. Se esse patamar for mantido por quinze anos, conforme a estratégia do PlanHab (o que não está acontecendo no “pacote”), será possível produzir um impacto real no déficit habitacional. Essa é, sem dúvida, a principal novidade positiva do Minha Casa, Minha Vida. (BONDUKI, 2008, p. 12-13)

A questão é, esses investimentos atuaram a favor ou contra a implementação da PNH? O PMCMV, projetado para ser um Programa de cunho emergencial, concentra os investimentos voltados à provisão de moradias, após seis anos do seu lançamento. A Tabela 5 apresenta os programas e ações vinculados à Secretaria Nacional de Habitação no ano de 2014 e as respectivas verbas destinadas a cada um deles. O PAC e o PMCMV vinculam-se a alguns desses programas, utilizando também suas fontes de recursos.

Tabela 5: Programas e Ações vinculados ao Ministério das Cidades no ano de 2014

Nome do Programa	Progr. Associado	Recursos	Valores referentes ao Ano de 2014
PMCMV-F1	-	FAR/OGU/FDS	R\$ 14.903.000.000,00
PMCMV-PNHR	-	OGU	R\$ 1.175.000.000,00
PMCMV-F2	-	FGTS	R\$ 612.000.000,00
Programa Moradia Digna	PAC	FNHIS + OGU	R\$ 223.570.710,00
Proj.Prioritários de Investimentos - Int. em Favelas	PAC	OGU	R\$ 217.301.240,00
Programa Moradia Digna	PAC	OGU + FNHIS	R\$ 135490.000,00
Carta de Crédito Individual	PMCMV F2 e F3	FGTS	R\$ 25.888.711,00
Programa de Apoio à Produção de Habitações	PMCMV	FGTS	R\$ 18497.638,00
Ação Provisão de HIS Assistência Técnica	PAC	FNHIS	R\$ 2.096.000,00
Carta de Crédito Associativo	PMCMV F2 e F3	FGTS	R\$ 267.351,00
Pró-Moradia	PMCMV-F1	FGTS + FAR	R\$ 120.000,00

Fonte: dados disponibilizados pela Secretaria Nacional de Habitação via solicitação pelo portal de transparência.

Bonduki (2008) afirmou, no ano de lançamento do Programa, que a localização das edificações poderiam ocorrer em áreas desassistidas de equipamentos e serviços públicos, onerando o valor da terra, devido aos objetivos econômicos do Programa. Esses efeitos contraproducentes da política

habitacional afetam diretamente a população de baixa renda que, dentro do PMCMV-F1, não definem a localização de suas habitações. A provisão de moradias em sua *forma ampliada*, isto é, a habitação com urbanidade, define o objetivo social da política habitacional e, no presente trabalho, vincula-se diretamente às localizações das habitações.

Abramo (2003), ao tratar do acesso à terra urbanizada para famílias que necessitam de habitação, afirma que há três lógicas de acesso à moradia para as populações de baixa renda:

A primeira é a *lógica do Estado*, segundo o qual a sociedade civil e os indivíduos se submetem a uma decisão do poder público, que assume a responsabilidade de definir a escolha que garanta o maior grau de bem-estar social. Nesse caso, o Estado define a forma, a localização e o público-alvo que terá acesso e usufruirá da terra urbana.

A segunda é a *lógica do Mercado*, segundo a qual o mercado seria o mecanismo social que possibilita o encontro entre os que desejam consumir terra urbana e os que se dispõem a abrir mão do direito do uso da terra urbana e oferecê-la a eventuais consumidores fundiários (...).

A terceira é a *lógica da necessidade*, segundo a qual existe uma motivação condicionada pela condição de pobreza, isto é, pela incapacidade de suprir uma necessidade básica a partir de recursos monetários que permitam acesso ao mercado. (ABRAMO, 2003, p. 7-8)

As famílias com renda de até 3 SM⁵⁸ (público-alvo da F1 do PMCMV), tem acesso à habitação através da *lógica do Estado* ou da *lógica da necessidade*, apresentadas por Abramo (2003). Já as famílias com renda entre 3 e 10 SM (público-alvo das faixas 2 e 3 do PMCMV), teriam, de acordo com o autor, condições financeiras de acessar a terra urbanizada através da *lógica do mercado*, desde que lhes sejam oferecidas linhas de crédito compatíveis com sua renda. A Tabela 6 compara dados referentes às famílias que são público-alvo do PMCMV.

A Tabela 6 mostra que as famílias com renda entre 3 e 10 SM compõem uma significativa parcela do déficit habitacional. Para atender a essas famílias, o Estado atua como agente indireto para a provisão de moradias através do PMCMV-F2 e do PMCMV-F3. A localização das moradias e público-alvo não são definidos pelo Estado, seguindo a *lógica do mercado* descrita por Abramo (2003). O Estado tem a função aqui de facilitador, estabelecendo baixas taxas de juros, isenções fiscais e segurança jurídica para quem produz e para quem compra habitações⁵⁹, não tendo a

⁵⁸ Como já exposto, o limite de renda para a F1 do PMCMV atualmente é de R\$ 1.600,00. Esse valor é reajustado pelo governo federal, podendo chegar a até 3 SM. Por essa razão, delimitou-se o público-alvo da F1 à população com renda de até 3 SM.

⁵⁹ Através da criação do FGHab, que tem a função de proteger o sistema bancário, cobrindo o saldo devedor de financiamento imobiliário feito a beneficiários (pessoa física), conforme os artigos 2º, 20º e 26º da Lei nº 11.977, de

necessidade de gerir os processos que envolvem a execução da política habitacional

Tabela 6: Caracterização do público-alvo do PMCMV

Renda	Domicílios Brasileiros	Domicílios em aglomerados subnormais	Composição do Déficit Habitacional Brasileiro
Até 3 SM	32,91%	97,71%	66,60%
Entre 3 e 10 SM	42,63%	2,00%	27,57%

Fonte: tabela produzida por Escobar, F. B. a partir de dados disponibilizados pelo IBGE e pela Fundação João Pinheiro (2013), com base no censo de 2010.

Ainda de acordo com os dados apresentados na Tabela 6, as famílias com renda de até 3 SM compõem a maior parcela do déficit habitacional e são predominantemente a população que habita através da *lógica da necessidade*, descrita por Abramo (2003).

Considerando que famílias com renda de até 3 SM tem acesso à terra urbanizada e regularizada através da *lógica do Estado*, se poderia afirmar que, ao promover o PMCMV-F1, seria responsabilidade do Estado garantir o bem-estar social dessas populações contemplando a definição das localizações dos empreendimentos. Porém, entre os anos de 2009 e 2011 (primeira fase de vigência do Programa), não havia nenhuma restrição às localizações propostas pelos construtores e governos locais. Considerando a importância da provisão de moradias em sua *forma ampliada*, a não definição das localizações tende a gerar escolhas não necessariamente satisfatórias, se o Estado não garante localizações assistidas por equipamentos e serviços. O município comprometia-se apenas com a definição dos beneficiários e seu cadastramento⁶⁰. A partir do ano de 2011 (segunda fase de vigência do Programa), as prefeituras municipais⁶¹ passaram a ser responsáveis pela

2009; através do Regime especial de tributação, no qual os terrenos incorporados não poderão responder por dívidas tributárias das construtoras e a tributação é unificada (para IRPJ, CSLL, COFINS e PIS/PASEP) paga sobre o rendimento adquirido através da incorporação, conforme a Lei nº 10.931, de 2004; e através do financiamento para F2 do PMCMV com taxas reduzidas para facilitar a aquisição ou requalificação de imóveis residenciais, conforme o artigo 6º da Lei nº 11.977, de 2009.

⁶⁰ A Portaria nº 139, de 2009, do Ministério das Cidades, define que as moradias para a F1 devem ser construídas dentro da malha urbana com acesso à infraestrutura básica (água, esgotamento sanitário, energia elétrica e acesso a transportes públicos), e que deve haver a ampliação dos equipamentos e serviços (de educação, saúde e lazer) quando necessário, mas não define responsabilidades de cálculo da demanda, execução e origem dos recursos, apenas define como item a ser priorizado na seleção dos projetos.

⁶¹ No ano de 2011, a Lei nº 12.424 incluiu o art. 5º-A na Lei nº 11.977, de 2009, definindo que, deverá ser observada a localização do terreno na malha urbana infraestruturada ou em área de expansão atendida por infraestrutura básica, sendo que o poder público local é responsável por analisar a existência de equipamentos públicos para o atendimento da população e, se necessário, instalar ou de ampliar os equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde, lazer e

definição das localizações dos empreendimentos das edificações para a F1 do Programa, atuando como agente direto nas decisões sobre as localizações das moradias.

O PMCMV-F1 divide a sua atuação em 3 modalidades: PMCMV/FAR, PMCMV/Entidades e Oferta pública⁶². A oferta pública é destinada a famílias que habitam em cidades com menos de 50 mil habitantes e financiada pelo OGU. O PMCMV/Entidades atende a famílias organizadas em associações ou entidades que buscam a provisão de moradias e é financiado pelo FDS. O PMCMV/FAR é a linha empresarial destinada a F1, na qual as incorporadoras desenvolvem os projetos e as prefeituras determinam a população que irá habitar em cada edificação construída. A seguir, a linha empresarial do PMCMV-F1, o PMCMV/FAR, será apresentada.

2.3. A linha empresarial do Programa, voltado a População de baixa Renda: o PMCMV/FAR

Como exposto anteriormente, o PMCMV/FAR é a linha empresarial do PMCMV que atende a população de baixa renda (PMCMV-F1). Optou-se por estudar nessa pesquisa o PMCMV/FAR, por ter o maior aporte de recursos e, portanto, maior produção para a F1, conforme a Tabela 7.

Tabela 7: Orçamento disponibilizado para o PMCMV-F1 nos anos de 2013 e 2014			
PNHU – FMCMV-F1	Fonte de Recursos	Orçamento Disponibilizado em 2013	Orçamento Disponibilizado em 2014
PMCMV - Oferta pública	OGU	R\$ 570.000.000,00	R\$ 393.000.000,00
PMCMV-FAR	FAR	R\$ 10.737.978.027,00	R\$ 14.500.000.000,00
PMCMV-E	FDS	R\$ 315.000.000,00	R\$ 10.000.000,00

Fonte: dados extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira e disponibilizados pelo Ministério das Cidades, através do Serviço de Informação ao Cidadão.

O PMCMV/FAR coloca o empresário como protagonista do processo de produção das habitações, assim como ocorre no PMCMV-F2 e no PMCMV-F3, em que o empresário define a

transporte público. O art. 8º do Decreto nº7.499, de 2011, define que para a F1 o FAR poderá custear a instalação de equipamentos públicos.

⁶² Conforme a Lei nº 11.977, de 2009, e posteriores alterações, Decreto nº 7499, de 2011. Para ver como funcionam essas modalidades de forma compilada, consultar Cardoso e Aragão (2013).

localização das edificações, os projetos e o público-alvo. O empreendedor adquire o terreno, faz o projeto, apresenta na CAIXA, onde é orientado em relação às normas do Programa, para, depois de pré-aprovado, ser exigida a anuência da prefeitura.

Os terrenos utilizados no PMCMV/FAR, ou são adquiridos pelas construtoras, ou são doados pelo município⁶³. Em ambos os casos, quando definidas as áreas de implantação do programa, essas recebem o gravame de Área Especial de Interesse Social (AEIS), através de lei específica. No caso de terrenos doados pelo Estado, é feito o chamamento público para definir a empresa que assumirá a edificação do empreendimento. Não há um planejamento prévio da localização desses empreendimentos, se houvesse os terrenos teriam o gravame de AEIS delimitados no plano diretor. Em 07 de outubro de 2010 foi apresentada, em audiência pública em Porto Alegre, a demarcação de novas AEIS para atender a projetos do PMCMV⁶⁴, onde ficou claro que as localizações não haviam sido previamente planejadas como de interesse para a cidade, foram definidas devido à demanda do empresariado. Segundo o estudo desenvolvido em São Paulo e região metropolitana pelo LabCidade et al (2014), essa estruturação do Programa interfere na localização dos empreendimentos produzidos para a F1:

O protagonismo da construtora na proposição de projetos e na seleção de terrenos relega a inserção urbana dos empreendimentos a uma questão de relevância secundária, se não inexistente. Embora alguns municípios assumam um papel mais ativo no planejamento da oferta de habitação popular e na alocação de terrenos para essa finalidade, o Programa consolida um modelo onde a oferta de habitação para a baixa renda se transforma fundamentalmente num negócio, sendo orientada por uma lógica onde a maximização dos ganhos das empresas privadas atuantes nesse segmento econômico se torna a principal condicionante do modo como os terrenos são escolhidos e de como os projetos são desenvolvidos (LABCIDADE et al, 2014).

A CAIXA tem o controle dos custos para a definição dos valores liberados em cada parcela de execução da obra. A CAIXA avalia o custo do terreno e controla os custos auferidos ao material de

⁶³ A legislação não determina que as edificações devem ser construídas em áreas públicas ou privadas, mas o inciso I do art. 3º da Lei nº 11.977, de 2009, incentiva a doação de terrenos públicos localizados em áreas urbanas consolidadas para a implantação de edificações do PMCMV-F1.

⁶⁴ Apresentação da minuta do Decreto nº 16.477, que já estava em tramitação na Câmara de Vereadores na ocasião. Esse Decreto faz referência à Lei complementar nº 636, que institui o Programa Minha Casa, Minha Vida em Porto Alegre.

construção e à mão de obra, conforme os valores praticados no mercado⁶⁵. Sendo assim, não há como as construtoras optarem por terrenos com menor custo de aquisição para maximizar os seus lucros, porque até esse lucro é controlado pela instituição⁶⁶, o que define a localização dos terrenos é o seu valor de aquisição, mas a lógica é outra: adquire-se terrenos com menor custo por m² porque o valor máximo de 64 mil reais por unidade habitacional liberado pelo FAR⁶⁷, que engloba a construção e aquisição do terrenos, é baixo, não permitindo a aquisição de áreas cujo valor por m² seja elevado. Segundo o LabCidade et al. (2014), a construtora tem, na F1, margem para maximizar o seu lucro a partir da padronização dos projetos, a ampliação da escala dos condomínios e o encurtamento do tempo de execução das obras. A definição da localização dos terrenos adquiridos pelas construtoras pauta-se, então, pelos custos praticados no mercado, no qual o valor do m² de um terreno é imperativo para localização. Mesmo que o lucro da construtora não se altere devido ao custo da terra, a viabilidade da construção está atrelada a esse fator, restringindo, assim, as áreas possíveis de implantação dos empreendimentos na cidade.

Esse caráter de protagonismo do setor empresarial também é razão para a decisão de analisar, dentre os programas destinados a F1, o PMCMV/FAR. Os investimentos nesse Programa apontam para a sua priorização, e como o PMCMV foi estruturado em caráter emergencial para atender as demandas dos setores da construção civil, a análise das localizações produzidas por ele é pertinente com os objetivos desse estudo.

Segundo o LabCidade et al (2014), a escolha dos terrenos adquiridos pela iniciativa privada para a execução do PMCMV/FAR é determinada por duas variáveis: o valor por m² e as exigências legais do Programa:

A escolha dos terrenos pelas empresas segue uma equação complicada, determinada por algumas variáveis fundamentais: o custo do metro quadrado (embutidos os fatores mencionados anteriormente) e as exigências estabelecidas na legislação do Programa quanto ao acesso a redes de infraestrutura, equipamentos e serviços. Devem ser periféricos o bastante para minimizar a porcentagem do investimento gasta com o terreno,

⁶⁵ A regulação desses valores é feita através do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI). Para mais informações sobre esse sistema consultar o site: <http://www.caixa.gov.br/poder-publico/apoio-poder-publico/sinapi/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 01 abr. 2016.

⁶⁶ O cálculo do lucro é feito através do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas), cuja aplicação é definida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão do BDI, TC 036.076/2011-2, disponível na página do TCU através do código eletrônico AC-2622-37/13-P: www.tcu.gov.br. Acesso em: 01 abr. 2016.

⁶⁷ Valor definido pela Portaria do MCidades nº168, de 2013.

mas não distantes a ponto de não atenderem às exigências mínimas para a aprovação de uma operação, ou demandarem custos adicionais com a expansão de redes de infraestrutura básica. (LABCIDADE et al, 2014)

As normativas que regem o PMCMV/FAR foram sendo reformuladas durante o seu processo de execução. A União, ao lançar o PMCMV/FAR, iniciou a contratação de edificações sem definir a responsabilidade de regular as localizações das habitações construídas para a população de baixa renda⁶⁸. As diretrizes para a elaboração dos projetos indicavam que deve ser considerada a existência ou ampliação de equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde e lazer, mas não há uma responsabilização de que o ente envolvido deve fazer essa consideração.

A partir de 2011, as portarias do Ministério das Cidades passaram a imputar responsabilidades às municipalidades em relação ao atendimento da população beneficiária do Programa, por equipamentos e serviços, mas admitindo a localização das habitações em áreas previamente desassistidas por essas amenidades urbanas, áreas de expansão urbana⁶⁹.

Apesar do protagonismo das empresas da construção civil na execução do Programa, as responsabilidades de controlar os impactos urbanos dos Empreendimentos, segundo a legislação específica, é atualmente responsabilidade das municipalidades. A partir de 2012, o regimento determinou a exigência de apresentação de Estudo de Viabilidade, produzido pela municipalidade, para a contratação junto à CAIXA das edificações a serem construídas com recursos do FAR, cujo resultado deve ser o termo de compromisso expedido pela municipalidade, atestando a viabilidade da construção no local definido, comprometendo-se a executar as ações necessárias para viabilizar a implantação caso essa não esteja devidamente assistida por equipamentos e serviços públicos.

Ao determinar que as Municipalidades são responsáveis pelo resultado das localizações produzidas, sem impor a obrigatoriedade das localizações respeitarem as áreas de AEIS previamente previstas nos Planos Diretores, e medidas mitigatórias a serem executadas pelas construtoras e

⁶⁸ Conforme a Portaria do Ministério das Cidades nº139, de 13/04/2009, alterada pela Portaria nº 93, de 23/02/2010. Na primeira fase, o regimento do PMCMV/FAR definia como diretrizes para a elaboração dos projetos habitacionais a inserção na malha urbana atendida por infraestrutura básica, limitada ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e acesso a transportes públicos. Essa mesma portaria definia que, para a seleção dos projetos, deveriam ser priorizados os que se localizassem em áreas com existência prévia de infraestrutura básica (água, esgoto e energia). O regulamento definia que os Estados e Municípios deveriam demarcar as zonas prioritárias para a implantação dos projetos, porém a legislação não define essa demarcação como pré-requisito para a execução do Programa a nível local nem pré-requisito para a aprovação dos projetos junto à CAIXA, tornando essa atribuição não efetiva.

⁶⁹ Conforme Art. 2º da Lei nº 12.424, de 16/06/2011, que insere o Art. 5º-A na Lei nº 11.977, de 2009.

não pela municipalidade, o Programa imputa ônus aos governos locais e bônus às construtoras. Para edificações com mais de 500 unidades habitacionais, também é exigida a apresentação de Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, expedido pela municipalidade, que deve apresentar a avaliação da demanda gerada, indicar as medidas necessárias para suprir as demandas e se há existência de outras edificações de HIS no entorno da edificação em um raio de 2,5 km. A Tabela 8 apresenta de forma resumida as exigências feitas através da Portaria MCidades nº 168, de 2013, para a análise da viabilidade de implantação das edificações a serem produzidas através do PMCMV/FAR.

Tabela 8: Exigências para o Relatório de Diagnóstico de Demanda por Equipamentos e Serviços Feitas para a segunda fase do PMCMV/FAR

Mapeamento do Entorno do empreendimento em um raio de 2,5 km (principais exigências):

- Equipamentos Comunitários e capacidade de atendimento;
- Creches ou Escolas de Ensino fundamental e capacidade de atendimento;
- Postos de Saúde e capacidade de atendimento;
- Unidades de Pronto Atendimento ou Hospitais;
- Centros de Referência Especializado de Assistência Social e capacidade de atendimento;
- Equipamentos de lazer e capacidade de atendimento;
- Linhas regulares de transporte público coletivo;
- Comércio e serviços de caráter local;
- Existência de outros empreendimentos habitacionais de interesse social.

Descrição da Infraestrutura existente no entorno (sem definição da abrangência do entorno):

- Vias de acesso pavimentadas;
- Drenagem pluvial;
- Rede de energia elétrica;
- Rede de iluminação pública.
- Rede de abastecimento de água potável;
- Soluções para esgotamento sanitário.

Avaliação da demanda gerada pelo empreendimento (considerando todos os empreendimentos em um raio de 2,5 km):

- Educação;
- Saúde;
- Assistência social;
- Transportes;
- Comércio;
- Infraestrutura.

Fonte: tabela produzida por Escobar, F. B. com base nas informações apresentadas na Portaria MCidades nº 168 de 2013.

A partir de 2013, o PMCMV/FAR⁷⁰ passou a disponibilizar verba para a construção de equipamentos públicos para atender à população que habita as edificações construídas pelo Programa. Ao admitir que as edificações podem ser construídas nas bordas da cidade, o Estado assume a responsabilidade de levar até essas edificações os equipamentos e serviços necessários. A demanda por esses equipamentos deve estar expressa no diagnóstico feito pela municipalidade e a execução dos serviços públicos pactuada na Matriz de Responsabilidades que compõe esse diagnóstico. A municipalidade que receber esses equipamentos tem o compromisso de disponibilizar os serviços públicos em até 120 dias após a entrega das habitações aos moradores.

As diretrizes gerais do PMCMV/FAR, seus atores e atribuições são apresentados na Tabela 9.

O PMCMV/FAR tem aporte financeiro do FAR, fundo criado para viabilizar o Programa de Arrendamento Residencial⁷¹ em 1999. Esse fundo passou a atender a modalidade empresarial do PMCMV-F1 no ano de 2009. A gestão do Fundo é de Responsabilidade do Ministério das Cidades e a operacionalização é de responsabilidade da CAIXA⁷². Segundo Andrade (2011, p. 9), com o lançamento do PMCMV, “os recursos do FAR se direcionaram ao novo Programa e o *leasing* deixou de ser uma opção disponível, o que pode ser considerado um retrocesso”. A diversificação nas formas de acesso à moradia auxiliam para que ocorra a execução dos quatro eixos estratégicos da PNH, por isso foram propostas diversas linhas programáticas⁷³ e dentre elas está o arrendamento residencial urbano.

⁷⁰ Conforme Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013. Essa legislação estabelece o subsídio para edificar equipamentos de educação, para atender as famílias de conjuntos habitacionais com mais de 500 unidades, e demais equipamentos para atender a população de conjuntos com mais de 800 unidades. O valor máximo disponibilizado é de 6% do montante contratado para construir as edificações. Esses equipamentos devem ser construídos no mesmo terreno das habitações e contratados junto com a edificação habitacional. Para atender as habitações pactuadas antes de 31 de agosto de 2013, é possível contratar os equipamentos a parte, desde que esses localizem-se em um raio de até 1 km de distância das habitações construídas pelo PMCMV/FAR.

⁷¹ O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) disponibiliza unidades habitacionais destinadas a arrendamento pelos beneficiários com opção de compra, que teve a última destinação de recursos no ano de 2008. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/programas-e-acoas/517-programa-de-arrendamento-residencial-par.html> Acesso em: 01 fev. 2015.

⁷² Conforme Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, e posteriores alterações.

⁷³ Para compreender os eixos estratégicos e as linhas programáticas, ver APÊNDICE B.

Tabela 9: Diretrizes Gerais e Atores envolvidos na Execução do PMCMV/FAR

Diretrizes Gerais	• Melhoria da qualidade de Vida;
	• Garantia da sustentabilidade Social, Econômica e ambiental dos projetos a partir da conformidade com os planos diretores e demais intervenções e programas;
	• Criação de novos postos de trabalho ^I ;
	• Promoção de condições de acessibilidade e edificação de unidades adaptadas;
	• Melhoria da qualidade da construção civil
Atores Envolvidos e Atribuições:	• <u>Ministério das Cidades</u> : agente gestor do Programa, responsável por estabelecer os critérios de elegibilidade para os beneficiários, definir os limites de renda, a participação financeira das famílias (em conjunto com o Ministério da Fazenda e do Planejamento), regular, por termo de adesão, a participação dos municípios e estados, definir a tipologia padrão das moradias e da infraestrutura urbana; e avaliar as atividades do Programa;
	• <u>CAIXA</u> : agente operador, a quem cabe firmar os contratos com as instituições financeiras, remunerá-las e gerir os recursos do FAR;
	• <u>Instituições Financeiras</u> ^{II} : devem definir critérios técnicos a serem observados e analisar a viabilidade técnica dos projetos, contratar e acompanhar as obras, adquirir as unidades, observar as restrições de pessoas físicas e jurídicas para participar do Programa;
	• <u>Estados e Municípios</u> : aderem ao Programa e elaboram a legislação específica para tratar da questão, a nível local, e organizar o gerenciamento do Programa dentro do município. São responsáveis pela provisão de equipamentos e serviços, selecionar as famílias a serem atendidas, promover ações facilitadoras e redutoras de custos para a implantação dos projetos, encaminhar ao legislativo proposta de demarcação de AEIS para as áreas a serem edificadas e executar o trabalho técnico social ^{III} . Esses poderão definir critérios de territorialidade ou de vulnerabilidade social, priorizando candidatos que habitem ou trabalhem próximos à região do empreendimento, ou que se encontrem em situação de rua e/ou estejam recebendo acompanhamento socioassistencial. Outros critérios adicionais serão discutidos nos respectivos conselhos de habitação;
	• <u>Empresas da Construção Civil</u> : cabe elaborar, aprovar e executar os projetos, respeitando as diretrizes estabelecidas pela CAIXA, Municípios e Estados;
	• <u>Famílias Beneficiárias</u> : devem ter renda de até R\$ 1.600,00 e inscrever-se junto à municipalidade, para receber as moradias; tem prioridade de adesão ao Programa as famílias que residem em áreas de risco ou que tenham sido desabrigadas, as famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar e as famílias das quais façam parte pessoas portadoras de necessidades especiais, sendo que 3% dos imóveis são disponibilizados a atender idosos.

^I Diretriz inserida pela Portaria MCidades nº 93, de 2010, no final da vigência da primeira fase do Programa (2009-2011).

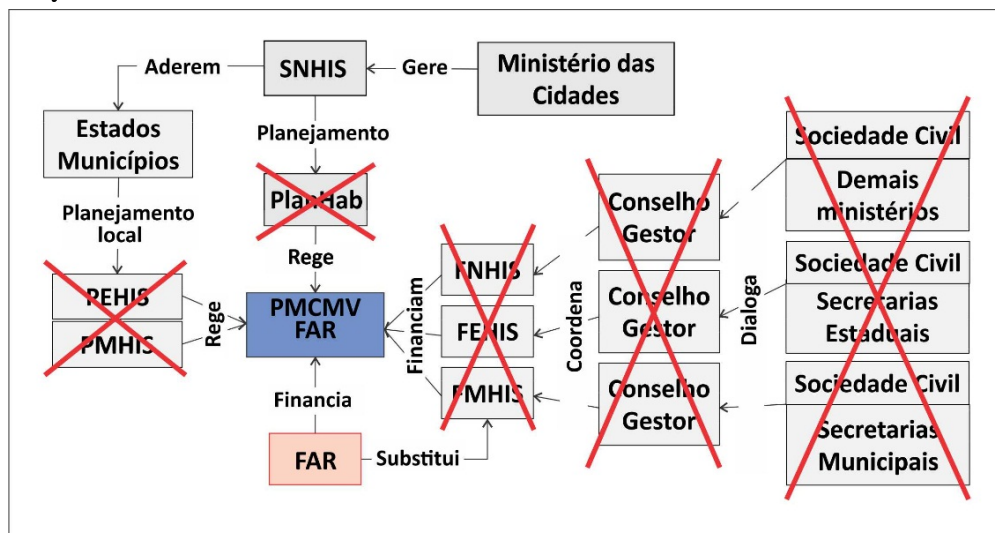
^{II}A CAIXA, durante a primeira fase do Programa atuava como agente financeiro exclusivo. A partir da segunda fase de vigência do Programa (2011), outros agentes financeiros puderam passar a executar o Programa também.

^{III} A contratação do trabalho técnico social passou a ser exigido a partir de 2010, ainda na primeira fase do Programa, através da Portaria MCidades nº 93 (MCIDADES, 2010), do Ministério das Cidades. A partir da segunda fase do Programa (MCIDADES, 2011a) passou a ser de responsabilidade da municipalidade a execução do trabalho técnico-social.

Fonte: Conforme as portarias do Ministério das Cidades (MCIDADES, 2009a; 2010; 2011a; 2011b; 2011c; 2013)

A utilização do FAR também faz com que o PMCMV/FAR não se insira no SNHIS, por não utilizar os Fundos para HIS por ele instituídos. A Figura 3 apresenta a inserção do PMCMV/FAR na estrutura de funcionamento projetada para o SNHIS.

Figura 3: Inserção do PMCMV na estrutura de funcionamento do SNHIS



Fonte: esquema estruturado por Escobar, F. B. a partir da Lei nº11.124, de 2005, Decreto nº 5.796, de 2006, Lei nº11.977, de 2009, Decreto nº 7.499, de 16 de julho de 2011.

A não utilização dos Fundos para HIS instituídos, vinculados aos conselhos locais e nacional, acarreta no desvinculação, das ações feitas no âmbito do PMCMV-FAR, ao planejamento local estabelecido nos PEHIS e PMHIS e ao planejamento nacional definido no PlanHab. A função desses planos era embasar as prioridades locais de investimento e as estratégias de enfrentamento ao déficit habitacional a partir de dados e estudos produzidos. Esses planos tinham a função de estabelecer o Planejamento de curto, médio e longo prazo, local e nacional. O financiamento do PMCMV-FAR dependente de repasses do orçamento geral da união, sendo assim as prioridades de investimento podem acontecer de acordo com os interesses de governo da gestão vigente e não de acordo com o planejamento estabelecido.

A não utilização desses Fundos também determina a perda de espaços de interlocução com a sociedade civil organizada, representada nos conselhos gestores. Aos conselhos gestores cabia definir as prioridades de investimento de acordo com as definições estabelecidas nos planos.

Portanto, a não utilização dos Fundos para HIS, impossibilita que os representantes da sociedade civil participem do debate de em que aplicar os recursos para HIS.

A seguir busca-se uma aproximação do objeto de estudo, o PMCMV/FAR, e sua inserção no município de Porto Alegre.

2.3.1. Aproximação do Objeto de Estudo: o PMCMV/FAR em Porto Alegre

Em Porto Alegre o PMCMV/FAR foi instituído através da Lei Municipal Complementar nº 636, de 13 de janeiro de 2010, e estrutura-se segundo a Comissão de Análise e Aprovação da Demanda Habitacional Prioritária (CAADHAP), e do DEMHAB. O CAADHAP é vinculado ao Escritório Geral de Licenciamento e Regularização Fundiária (EGLRF) que, conforme o Decreto Municipal nº 16477, de 16 de outubro de 2009, tem a função de centralizar a tramitação e o gerenciamento de projetos e obras vinculados aos programas habitacionais do Município, Estado e União.

No caso de terrenos adquiridos pelos empreendedores, através da CAADHAP são feitas as suas propostas e o município analisa as localizações, podendo imputar responsabilidades para a provisão de equipamentos e serviços. Os terrenos doados também tem a negociação e a aprovação dos projetos através do CAADHAP, porém a localização já foi definida pelo Estado previamente. A relação entre o município e as construtoras é dada através de termo de compromisso firmado entre as partes⁷⁴, oficializando a parceria por esse documento, que especifica deveres e concessões a serem feitas por ambos os lados. Em Porto Alegre cabe a essa comissão analisar, definir e interpelar o empreendedor se a localização da edificação proposta atende aos interesses dos beneficiários e do município. Integram a CAADHAP técnicos representantes de diversas secretarias municipais, a fim de simplificar o processo de aprovação e fiscalização em um único expediente.

Da forma como essa estrutura de funcionamento foi montada, cabe aos técnicos da Prefeitura, responsáveis por essa avaliação dos projetos, conciliar os diversos interesses que envolvem a execução de cada empreendimento. As forças de interesse na produção das cidades são dispare, como visto no subcapítulo 2.1, denominando a Localização das Moradias e o Estado. Sem o embasamento legal para negar projetos e exigir contrapartidas, como podem os técnicos exigir que

⁷⁴ Conforme a Lei Municipal Complementar nº 636, de 13 de janeiro de 2010.

as localizações sejam escolhidas visando ao bem-estar das populações atendidas? Que força política tem o técnico dentro dessa estrutura para se contrapor à dinâmica de localização das moradias na cidade?

Ao DEMHAB cabe a seleção das famílias, a interlocução com a CAIXA e a execução do trabalho técnico-social. Esse departamento encaminha as famílias selecionadas a cadastrarem-se no CadÚnico, avaliam as restrições e encaminham esses dados para a CAIXA, que firmará contrato com cada família. Conforme o DEMHAB, houve 54.000 inscritos para receber moradia através do PMCMV/FAR no ano de 2009⁷⁵. Não há um controle na duplicidade das inscrições de integrantes de uma mesma família, o que é avaliado após a seleção dos beneficiários para cada empreendimento. Provavelmente, essa é a razão de o número de inscritos ser tão superior ao déficit habitacional de Porto Alegre, que, conforme dados da fundação João Pinheiro, com base no Censo de 2010, é de 29.918 domicílios para famílias com renda de até 3 SM.

Na primeira fase do PMCMV/FAR (2009 a 2011), foram contratadas 2460 unidades habitacionais junto à CAIXA⁷⁶ e mais 2.978 unidades na segunda fase (2011 a 2014), no município de Porto Alegre⁷⁷. O estudo empírico feito nesse trabalho é relativo aos nove empreendimentos contratados na primeira fase do Programa⁷⁸. Desses nove, há sete conjuntos habitacionais já entregues e outros dois em fase final de construção. Como alguns desses condomínios foram construídos em terrenos contíguos, para análise de suas localizações, eles foram agrupados conforme discriminado na Tabela 10.

Os bairros são frações da cidade que representam, para além de divisões administrativas do solo urbano, as localizações de populações diversas com suas características vinculadas à hierarquização do espaço (GAMALHO; HEIDRICH, 2000), refletindo a dinâmica de distinção social descrita divisões administrativas, optou-se por caracterizar os bairros em que essas se inserem

⁷⁵ As inscrições dos beneficiários foram realizadas pelo DEMHAB, entre 17 de abril a 8 de maio de 2009. O departamento ainda utiliza essa mesma listagem para a distribuição das moradias pelo PMCMV/FAR. Essas informações foram disponibilizadas pelo DEMHAB no site: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_secao=133.

⁷⁶ Conforme dados disponibilizados pela GIDUR-CAIXA (Gerência de Desenvolvimento Urbano da Caixa).

⁷⁷ Para a listagem completa de empreendimentos aprovados e em tramitação na CAIXA, ver ANEXO B.

⁷⁸ As informações referentes aos empreendimentos foram concedidas pelo grupo de pesquisa "A Efetividade das Políticas Públicas de Planejamento Urbano na Evolução Urbana", coordenada pela Professora Livia T. S. Piccinini; pela superintendência da CAIXA em Porto Alegre; e pelo DEMHAB no site: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_secao=129.

para contextualizar as localizações que serão analisadas nesse trabalho.

O bairro Restinga, que abriga as três LTAs, é fruto de remoções⁷⁹ que ocorreram nas áreas centrais de Porto Alegre, nas décadas de 1960 e 1970 (PORTO ALEGRE, s.d.). Conforme a publicação da Secretaria Municipal de Cultura, denominada História dos Bairros de Porto Alegre, o território do bairro é dividido em duas partes: a Restinga Velha a sudeste da avenida João Antônio da Silveira, e a Restinga Nova a noroeste dessa avenida. A Restinga Velha não tinha infraestrutura básica quando foi ocupada em 1966, e as primeiras moradias construídas no local eram improvisadas, reproduzindo o espaço insalubre do qual as famílias vieram (PORTO ALEGRE, s.d.). Já a Restinga Nova foi fruto de um projeto habitacional concluído no ano de 1971. A distinção entre as duas áreas é visível,

Tabela 10: Localizações estudadas do PMCMV-FAR em Porto Alegre

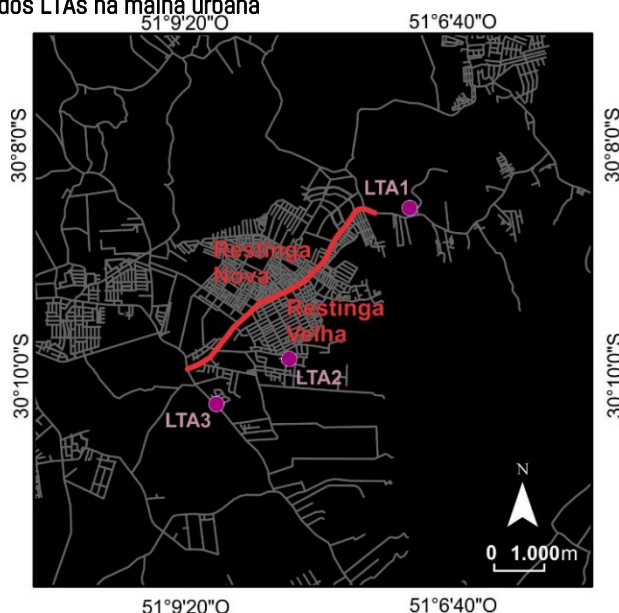
Código Local.	Empreendimentos	Bairros
LTA1	1 Camila	Restinga ¹
	2 Ana Paula	
	3 São Guilherme	
LTA2	4 Jardim Paraíso	Restinga ¹
LTA3	5 Repouso do Guerreiro	
LTD1 ^{II}	6 Ana Joaquina Gonçalves	Partenon
	7 Maria Gonçalves	
	8 Manoela Gonçalves	
LTD2	9 Camaquã	Camaquã

¹ O LTA1 e o LTA3 localizam-se nos bairros Lomba do Pinheiro e Aberta dos Morros. Optou-se por contextualizá-los como pertencentes ao bairro Restinga, devido ao fato de o núcleo urbano, com acesso a equipamentos e serviços mais próximo ser o da Restinga, fazendo com que os moradores dessas edificações habitem no contexto do bairro Restinga.

^{II} Contratado junto à Caixa como um único empreendimento, esses três condomínios tiveram datas diversas de entrega, por isso, para esse trabalho, são tratados como unidades independentes.

concentrando na Restinga Nova as melhores construções, a maior parte dos equipamentos públicos e o maior número de praças⁸⁰. O mapa da Figura 4 apresenta as LTAs inseridas na malha urbana do bairro Restinga, que localizam-se nas bordas da malha, o que interfere no acesso a equipamentos e

Figura 4: Divisão territorial do bairro Restinga e a localização dos LTAs na malha urbana



⁷⁹ Vilas Teodora, Ilhota, Santa Luzia, Marítimos, Dique II, Icaraí, Eduardo Prado e Serraria (GAMALHO; HEIDRICH, 2000).

⁸⁰ A localização de praças e equipamentos públicos é apresentada no capítulo 5, denominado Inserção Urbana e Urbanidade no entorno dos empreendimentos do PMCMV/FAR em Porto Alegre.

serviços, como será apresentado no capítulo 5 desse trabalho.

O bairro Partenon, onde localiza-se o LTD1, iniciou a sua ocupação urbana com a implantação do Prado da Boa Vista⁸¹ em 1880 e do Hospital Psiquiátrico São Pedro em 1884 (FRANCO, 2006). Cortado pela Avenida Bento Gonçalves, o bairro é amplamente atendido por equipamentos, serviços e comércio, como descreve a publicação da Secretaria Municipal de Cultura, denominada História dos Bairros de Porto Alegre:

Atualmente, o bairro é cortado pela a Av. Bento Gonçalves, que se tornou uma das principais artérias da cidade de Porto Alegre, era conhecida por "Estrada do Mato Grosso". Às margens desta avenida se desenvolveu uma ampla rede comercial, que vai de pequenos estabelecimentos a hipermercados reconhecidos nacionalmente. A mesma diversificação de oferta se dá também no que se refere à educação, onde, na mesma avenida, encontramos desde escolas de segundo grau estaduais e particulares até a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, que inaugurou seu Campus em 1968, ocupando uma grande área dentro do bairro (PORTO ALEGRE, [s.d], p. 74).

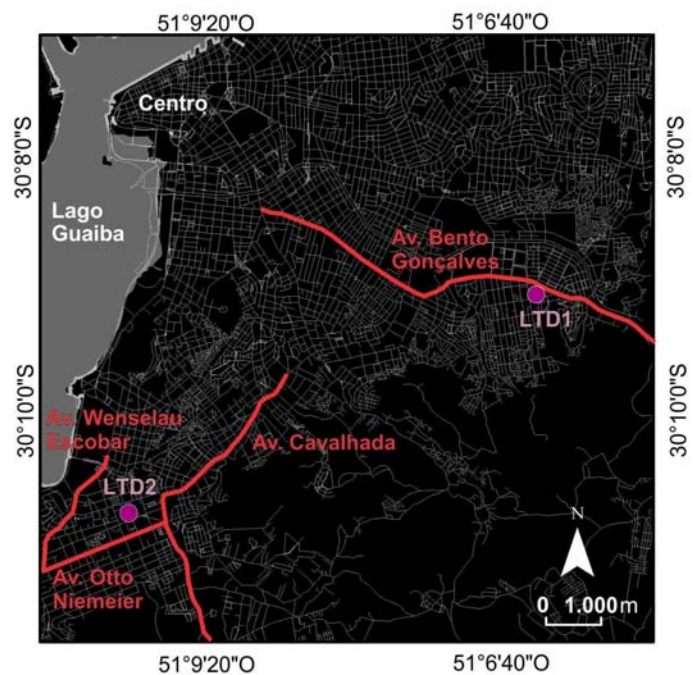
O bairro Camaquã, onde localiza-se o LTD2, é relativamente jovem, tendo sido oficializado no ano de 1959 (PORTO ALEGRE, s.d.). Sua origem é vinculada ao crescimento urbano entre núcleo datado de 1900 do bairro Tristeza, e os bairros centrais da cidade. De caráter predominantemente residencial, o bairro é amplamente atendido por equipamentos, comércio e serviços nas avenidas Cavahada e Wenceslau Escobar, que o delimitam, e na Av. Otto Niemeyer que o corta, conforme é descrito pela publicação da Secretaria Municipal de Cultura, na História dos Bairros de Porto Alegre:

Atualmente o bairro já se encontra bem estruturado em termos de comércio e serviços, possuindo escolas públicas e privadas de 1^ºe 2^º Graus. O bairro Camaquã situa-se entre as avenidas Wenceslau Escobar e a Cavahada, e existem vários pontos de movimentação mais intensa como a Cel. Massot, Camaquã, Cel. Claudino e a Otto Niemeyer, esta última, fundamental para a integração do bairro com seus vizinhos Cavahada e Tristeza (...) Com ruas muito calmas em seu interior, o bairro caracteriza-se por não ser muito distante do Centro da capital, sendo uma boa opção para aqueles que desejam ficar longe da agitação, mas não completamente isolados dos espaços mais urbanizados de Porto Alegre (PORTO ALEGRE, [s.d], p. 19).

⁸¹ Localizava-se na rua Vicente da Fontoura (FRANCO, 2006), hoje à margem da delimitação oficial do bairro Partenon.

A Figura 5 apresenta as LTDs inseridas na malha urbana e as avenidas citadas em suas descrições: Ambas as localizações (LTD1 e LTD2) são relativamente próximas ao centro da cidade, se comparadas às LTAs (ver Figura 6), e os bairros em que se inserem foram formados e se consolidaram por razões diversas, diferente do bairro Restinga, que foi construído pela e para a população de baixa renda, retirada das áreas centrais da cidade. A proximidade do centro e a oferta a equipamentos e serviços, que caracterizam a acessibilidade facilitada a esses bairros, interferem no valor por m² dos terrenos inseridos neles e, conseqüentemente, na renda da população que habita nesses bairros, como é possível observar na Figura 6.

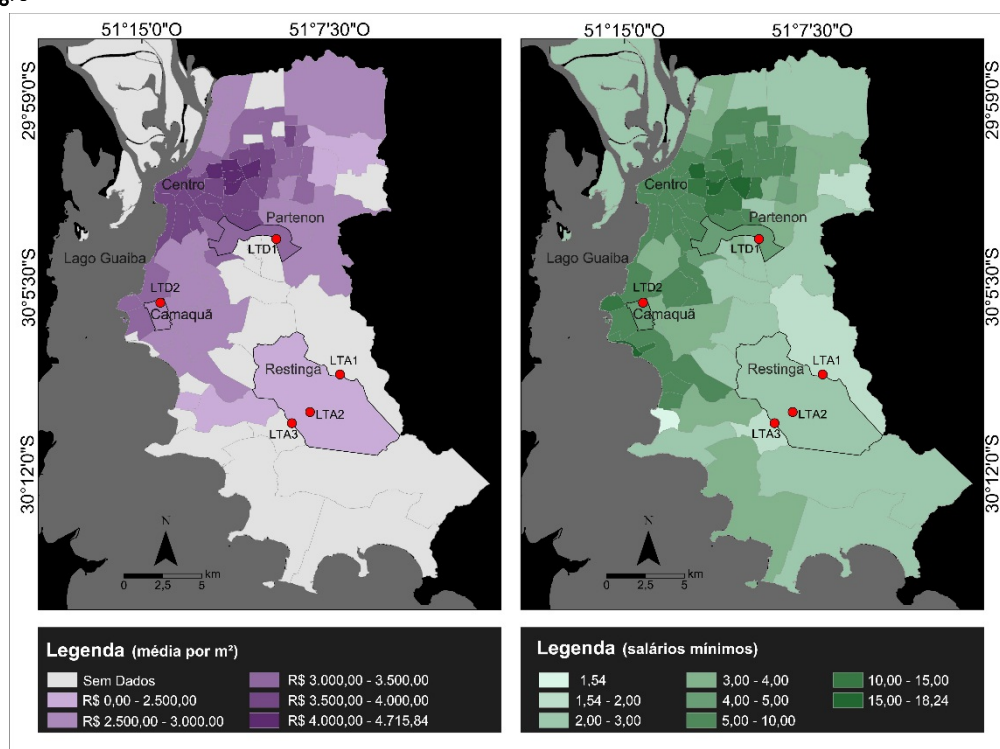
Figura 5: Localização das LTDs na malha urbana e marcação das principais avenidas que as circundam



Também é possível observar na Figura 6, o bairro Restinga tem menor valor por m² construído e a menor renda por chefe de domicílios entre os três bairros em questão. Segundo a pesquisa desenvolvida pelo Sindicato da Habitação do RS (SECOVI/RS) no ano de 2015, o bairro Restinga teve o valor médio por metro quadrado de R\$ 2.234,57 e, segundo o Censo de 2010, a média salarial dos chefes de domicílio era de 2,10 SM. O bairro Camaquã teve as médias de R\$ 2.806,10 e de 4,12 SM e o bairro Partenon de R\$ 3.383,46 e de 4,14 SM. Os três bairros de inserção dos empreendimentos têm esses valores distantes dos relativos aos bairros mais valorizados da cidade, como o bairro Bela Vista, que teve as médias de R\$ 4.456,86 e de 17,57 SM. Porém, cabe ressaltar que o bairro Restinga teve o segundo menor valor por metro quadrado dos bairros pesquisados e a sétima menor média de SM por chefe de domicílio do município. Se o valor comercial dos imóveis está atrelado à renda dos moradores do bairro e diretamente vinculado à acessibilidade às amenidades urbanas, conforme descreve Villaça e Abramo, a análise das localizações produzidas pelo PMCMV/FAR se faz pertinente. Mesmo não sendo objetivo principal desse trabalho, é importante considerar também

essa diferenciação entre terrenos adquiridos e terrenos doados pelo governo, ainda que, esse trabalho restrinja as suas análises a comparar as diferenças observadas no estudo empírico entre esses dois tipos de acesso à terra que o Programa prevê.

Figura 6: Localização dos Empreendimentos em relação ao valor médio por m² e em relação à renda média por bairro de Porto Alegre



Fonte: Mapeamentos produzidos por Escobar, F. B. com base em dados do valor médio por m² por bairros, disponibilizados pelo Departamento de Economia e Estatística – SECOVI/RS e de renda média do chefe de domicílio (Censo de 2010⁸²).

No próximo capítulo apresenta-se a metodologia utilizada para as análises feitas nesse trabalho e serão melhor descritos cada um dos empreendimentos analisados.

⁸² Dados cartográficos utilizados do *shapefile* da divisão por bairros e limite, fonte: (http://observapoa.com.br/default.php?reg=259&p_secao=46). Shapefile do Lago Guaíba gerado a partir do Shapefile do Rio Grande do Sul de 2010 do IBGE (<http://mapas.ibge.gov.br/bases-e-referenciais/bases-cartograficas/malhas-digitais.html>). O restante das camadas (localização de Terrenos - LTs) foi gerado por mapeamento usando o software Google Earth e, posteriormente, transformadas no *software ArcGis* e extraído do *shape* de bairros de POA.

AS INTENCIONALIDADES DO PMCMV E DA PNH E O PAPEL DO ESTADO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



3. AS INTENCIONALIDADES DO PMCMV E DA PNH E O PAPEL DO ESTADO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A intencionalidade que define a concepção e a materialização das Políticas habitacionais e seus programas são descritas nas publicações oficiais e normativas legais, para além do combate ao déficit habitacional. Essas intenções são apresentadas nesse trabalho como objetivos da PNH e do PMCMV.

Os objetivos da PNH foram compreendidos através da leitura dos seus Princípios, Objetivos gerais e Diretrizes, que é a estrutura de intenções que define os Eixos Estratégicos da Política, ou seja, as suas linhas de atuação⁸³. É a partir da compreensão dessas linhas de atuação que se buscou entender o papel desempenhado pelo PMCMV na proposta desenvolvida pela PNH. Apesar de a idealização do Programa ter origem no projeto Habitação Sustentável, elaborado pelo SINDUSCON ao invés de partir do processo de construção que é a PNH⁸⁴, o PMCMV foi elaborado durante a vigência da PNH e suas intencionalidades interferem no processo de implementação da Política em vigor. Dessa forma, a análise de como os objetivos do Programa interagem com os objetivos da Política é pertinente.

Compreender, também, se os objetivos da Política e do Programa têm potencial para efetivar a produção de habitações em sua forma ampliada é objeto de estudo desse trabalho. Assim, esse capítulo apresenta não apenas a interação entre os objetivos do Programa e da Política, como também o potencial desses objetivos, analisando-os à luz dos conceitos de Sartori (1981), Clapham (2005) e Alvim e Castro (2010), a fim de compreender qual o papel do Estado na idealização de políticas públicas habitacionais.

Inicia-se, então, pela análise dos os objetivos da PNH e do PMCMV, a partir dos eixos estratégicos da PNH, apresentada no subcapítulo a seguir.

⁸³ O desmembramento de cada Eixo Estratégico em Estratégias de atuação, conforme é descrito no PlanHab, é apresentado no APÊNDICE A.

⁸⁴ Discussão apresentada no subcapítulo 2.2.2 denominado O Lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida e a Interlocação com a Política em andamento.

3.1. Análise dos Objetivos da PNH e do PMCMV

Segundo Bonduki (2008), para que a PNH alcance efetivamente as suas intencionalidades, os quatro eixos estratégicos apresentados pelo PlanHab (MCIDADES, 2009b) necessitam ser implementados. Portanto, os planos, programas e ações vinculados à PNH precisam ser pensados individualmente e de forma complementar, a fim de que suas atuações contemplem concomitantemente esses quatro eixos estratégicos. Nesse capítulo, os objetivos da PNH e do PMCMV serão comparados, analisando quais eixos estratégicos o PMCMV pode efetivar. A partir dessa análise, busca-se compreender como a relação entre os objetivos da Política e do Programa e de que forma essa relação interfere na localização das habitações produzidas pelo PMCMV/FAR.

A partir da leitura da estruturação que precede a formulação desses quatro eixos, foram definidos os seis objetivos que a Política visa, os quais são apresentados na Tabela 11.

Tabela 11: Objetivos da PNH e os respectivos Eixos Estratégicos que visam implementá-los	
Eixos Estratégicos	Objetivos da Política
Financiamento e Subsídios	Estruturar o SFH, prevendo recursos para a produção de HIS
Arranjos Institucionais	Avaliar e monitorar a produção de moradias de forma sistemática e participativa
	Estimular a participação da Sociedade Civil nos processos decisórios
	Implementar o SNHIS e fortalecer o papel do Estado para a gestão eficiente da PNH
Estratégias Urbano-Fundiárias	Promover o acesso à terra urbanizada
Cadeia Produtiva da Construção Civil	Produzir mais e melhores habitações

Fonte: tabela produzida por Escobar, F. B. a partir das informações disponibilizadas no caderno MCidades nº4, do PlanHab (MCIDADES, 2004, 2009b) e da Lei nº 11.124, de 2005.

O primeiro eixo, denominado de *Financiamento e Subsídios*, objetiva a estruturar um sistema financeiro da habitação conforme a criação de um novo modelo de financiamento e subsídios, capaz de garantir os recursos necessários para atender as famílias de baixa renda. (MCIDADES, 2009b). O segundo eixo, apresentado como *Arranjos Institucionais*, tem por finalidade implementar o SNHIS, operacionalizando a Política de forma descentralizada, através de articulações intergovernamentais e do controle social (MCIDADES, 2009b). Esse eixo assegura a legitimação da Política e a operacionalização eficaz da PNH. O terceiro eixo, intitulado *Estratégias Urbanas e Fundiárias*,

objetiva a regularização de assentamentos informais e a provisão de moradias em regiões consolidadas, com acesso a equipamentos e serviços às famílias de baixa renda (MCIDADES, 2009b), ou seja, a habitação em sua forma ampliada (CARDOSO, 2001). E o quarto e último eixo estratégico, denominado *Cadeia Produtiva da Construção Civil*, visa estimular e qualificar o mercado de insumos e serviços da construção civil (MCIDADES, 2009b). Esse eixo é o que atende mais aos objetivos econômicos da política habitacional.

Os seis objetivos que definem os quatro eixos estratégicos vinculam-se às estratégias de implementação da PNH, apresentadas pelo PlanHab (MCIDADES, 2009b). Para compreender a que objetivos da PNH o PMCMV atende, buscou-se na legislação específica que rege o Programa as estratégias de atuação da PNH, analisando quais podem ser implementadas pelo Programa e quais não fazem parte de seu escopo de trabalho. A definição da aderência do PMCMV às estratégias da PNH define os seus objetivos, a partir da contraposição aos objetivos da PNH.

A seguir serão apresentados, segundo os quatro eixos estratégicos, cada um dos objetivos da PNH vinculados às estratégias apresentadas pelo PlanHab (MCIDADES, 2009b) e se há aderência dos objetivos do PMCMV a essas estratégias, implementando ou não cada objetivo do PMCMV.

3.1.1. Objetivos e Estratégias vinculados ao Eixo Estratégico de Financiamento e Subsídios

O eixo estratégico denominado de Financiamento e Subsídios busca implementar apenas um objetivo da PNH, denominado nesse trabalho de Estruturação do SFH, e provisão de recursos para a produção de HIS. A Tabela 12 a seguir relaciona esse objetivo da PNH às suas estratégias de atuação, mostrando quais delas foram encontradas na legislação que rege o PMCMV.

Segundo Cardoso e Aragão (2013), a produção habitacional necessita da economia estável, com baixos juros e taxas de inflação, pois o imóvel é um produto com alto valor comercial e que necessita de financiamentos de longo prazo, sendo assim, "a constituição de um sistema de financiamento tanto da produção como do consumo no mercado imobiliário residencial constitui a principal ferramenta para desenvolvimento deste setor" (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p.2).

Tabela 12: Estratégias vinculadas ao Objetivo de Estruturar o SFH, prevendo recursos para a produção de HIS da PNH e a aderência do PMCMV

Objetivos da PNH	Estratégias da PNH	Aderência do PMCMV	Objetivo do PMCMV	
Estruturar o SFH e previsão de recursos para a produção de HIS	I	Ampliar os recursos não-onerosos destinados à HIS, garantindo estabilidade e previsibilidade	O PMCMV não prevê o uso de recursos não onerosos para a produção de HIS	-
	II	Destinar recursos do FNHIS para a urbanização e regularização de assentamentos precários e a produção de unidades novas, a serem destinadas às famílias sem capacidade de tomar financiamento (grupo I)	O PMCMV ampliou os recursos para HIS e o PAC Urbanização (outro Programa federal) investiu na urbanização e regularização de assentamentos precários, mesmo que não através do FMHIS	Estruturação do SFH
	III	Criar Carta Subsídio para operacionalizar com agilidade a Política de Subsídios	O PMCMV prevê a concessão de subsídios às famílias de baixa renda, mas não prevê a carta subsídio	
	IV	Criar fundo Garantidor para reduzir o risco de crédito do agente financeiro	O PMCMV criou o FGHab	
	V	Reduzir os custos e ampliar o orçamento do FGTS para aumentar o volume de financiamento às famílias que necessitam de subsídio parcial (grupos II e III)	A produção para a F2 e F3 do PMCMV financiadas pelo FGTS	
	VI	Estimular a utilização de recursos do SBPE para financiar imóveis destinados ao grupo IV	A carta de crédito SBPE está em vigência, mas sem vínculo com o PMCMV	-

O processo de implementação do objetivo de estruturar um sistema financeiro da habitação foi iniciado antes mesmo da publicação das estratégias para a implementação da PNH pelo PlanHab (MCIDADES, 2009b). Como já foi apresentado no subcapítulo 2.2.1, em 2004 foram normatizados a concessão de subsídios⁸⁵ e o regime de especial de tributação para incorporações imobiliárias vinculado ao regime de patrimônio de afetação⁸⁶, definindo como necessários os investimentos a

⁸⁵ A Lei nº10.998, de 2004, institucionaliza o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social, em vigor desde 2001, através da Medida Provisória nº 2.212.

⁸⁶ A normatização do regime especial de tributação vinculado ao regime de patrimônio de afetação, conforme é apresentado na Lei nº 10.931, de 2004, atrela a simplificação do sistema de tributação sobre a construção civil à separação do imóvel produzido do patrimônio do incorporador, dessa forma, o imóvel não pode responder por eventuais dívidas do incorporador, o que favorece a confiabilidade no sistema de produção de habitações.

fundo perdido para a produzir moradias à população de baixa renda e estabelecendo instrumentos para a estabilização do mercado imobiliário. O PMCMV assume a necessidade de subsidiar a moradia para a população de baixa renda, assumindo até 95% do valor das moradias edificadas para a F1 e vincula a contratação dos empreendimentos ao regime de patrimônio de afetação.

As estratégias publicadas no PlanHab (MCIDADES, 2009b) parte dessa estruturação já estabelecida. O PMCMV cooptou parte das estratégias da PNH vinculadas ao objetivo de estruturar um sistema financeiro da habitação, prevendo recursos para a produção de HIS, parte delas foram executadas pelo Estado em paralelo ao Programa e uma parcela das estratégias não foram implementadas:

- I. A estratégia de prever recursos não onerosos para a produção de HIS é formulada a partir do uso dos rendimentos do FGTS⁸⁷ para a carta subsídio e contrapartidas de até 30% das prefeituras e estados, que devem destinar 1% da receita suas para a produção de moradias, de acordo com a proposta formulada no PlanHab (MCIDADES, 2009b). No PMCMV não há obrigatoriedade de contrapartidas dos governos locais e o uso dos recursos do FGTS está deslocado do previsto, não atendendo a HIS, conforme definido pelo PlanHab (MCIDADES, 2009b);
- II. Recursos para HIS voltados à urbanização e regularização de assentamentos precários foram disponibilizados através do PAC Urbanização, vinculados a diversos Programas e ao FNHIS⁸⁸ e o PMCMV representa a ampliação de recursos investidos em HIS, mesmo que desvinculado do FNHIS;
- III. A carta subsídio, idealizada para a PNH, previa atender a famílias com renda entre 1,5 e 3 SM com recursos do FNHIS e FGTS. Seria um subsídio parcial para a aquisição de imóveis no mercado imobiliário ou produzidos através de cooperativas habitacionais. Essa estratégia não foi implementada, o PMCMV apenas prevê a concessão de subsídios à população de baixa renda.

⁸⁷ O FGTS tem uma significativa disponibilidade de recursos que permite elevar o volume de subsídios, obtida por meio da captação das receitas financeiras resultantes da aplicação rentável, em títulos da dívida pública, das disponibilidades do próprio fundo (MCIDADES, 2009b, p. 87).

⁸⁸ A Tabela 5 apresenta os Programas do Ministério das Cidades vigentes, suas fontes de recursos e o vínculo com o PAC Urbanização e o PMCMV.

- IV. O fundo garantidor que protege o sistema bancário, cobrindo o saldo devedor de financiamento imobiliário feito a beneficiários da F1, é previsto na Lei nº11.977, de 2009. O projeto para o fundo garantidor previsto pelo PlanHab (MCIDADES, 2009b) prevê fontes de recursos a curto, médio e longo prazo, o que não foi estabelecido para o FGHab instituído pelo PMCMV.
- V. A estratégia de reduzir os custos e ampliar o orçamento do FGTS objetiva o aumento da disponibilidade do fundo para a provisão de moradias, o que vem acontecendo⁸⁹. No PMCMV, o FGTS é utilizado para produzir habitação para a F2 e F3, com renda de 3 a 10 SM⁹⁰. Essa estratégia tinha como foco famílias com menor renda, entre 1,5 e 4,3 SM⁹¹. Portanto, a estratégia está sendo implementada, mas para a população distinta da qual foi projetada para a PNH;
- VI. A estratégia de utilizar recursos do SBPE não foi implementada porque no cenário atual ela não é necessária. Essa estratégia tinha como foco o grupo IV, definido para a PNH como famílias com renda entre 4,3 e 8,6 SM, e previa liberar recursos do FGTS e FNHIS para as famílias de menor renda. O PMCMV e o PAC Urbanização (Programas que cooptam os demais⁹²) têm a maior parte do aporte financeiro do OGU, FAR e FDS. A carta de crédito do SBPE segue sendo disponibilizada, porém não há citação a ela entre os programas desenvolvidos pelo Ministério das Cidades;

Mesmo que as estratégias apresentadas acima não tenham sido integralmente executadas como previsto no PlanHab (MCIDADES, 2009b), o objetivo de estruturar o SFH, prevendo recursos para a produção de HIS está sendo parcialmente implementado, não exclusivamente pelo PMCMV, mas no contexto atual em que ele se insere. A constituição do SFH é objetivo do PMCMV, necessário ser alcançado para impulsionar a economia e produzir moradias com vistas a combater o déficit habitacional.

⁸⁹ De acordo com as Demonstrações Financeiras do FGTS, disponíveis em <http://www.fgts.gov.br/downloads.asp>.

⁹⁰ Os valores referentes a cada faixa de renda do PMCMV são reajustados pelo governo, tendo como teto de reajuste o valor de 3 a 10 SM para a F2 e a F3.

⁹¹ Ver Tabela 3 desse trabalho.

⁹² A Tabela 5, apresenta os Programas do Ministério das Cidades vigentes e o vínculo com o PAC Urbanização e o PMCMV.

Em relação à estrutura prevista para a PNH e o que foi implementado pelo PMCMV, o maior prejuízo vincula-se ao uso de fontes de recursos distintas ao FNHIS, FGTS e SBPE e a não alocação desses recursos para as faixas de renda projetadas. O intuito de definir essas fontes e a alocação dos seus recursos era estruturar a longo prazo um sistema que sustentasse uma política de Estado, independente do governo vigente. A partir dessas fontes, o PlanHab (MCIDADES, 2009b) previu diversos cenários econômicos e definiu as formas de captação desses recursos para cada um deles. O uso do FAR, do FDS e do OGU não parte de nenhuma estrutura pensada para se autossustentar e, sendo assim, financia uma política de governo que pode ser mais facilmente desestruturada de acordo com interesses políticos.

A estrutura implementada define o primeiro objetivo do PMCMV. Assim, avalia-se que o objetivo de estruturar o SFH, com previsão de recursos para a produção de HIS, está em execução, porém o Eixo Estratégico de Financiamentos e Subsídios não foi implementando conforme o previsto. A estrutura utilizada pelo PMCMV é funcional, mas há riscos de sua manutenção a longo prazo.

3.1.2. Objetivos e Estratégias vinculados ao Eixo Estratégico de Arranjos Institucionais

Para o Eixo Estratégico denominado de Arranjos Institucionais foram compreendidos três objetivos que a Política projeta implementar através de seis estratégias.

Dentre esses três, o primeiro é o objetivo de Avaliar e monitorar a produção de moradias de forma sistemática e participativa, cuja análise é sintetizada na Tabela 13, da relação com as estratégias de atuação da PNH, mostrando a adesão a elas encontradas na legislação que rege o PMCMV.

Segundo Alvim e Castro (2010), em um contexto de efetiva participação popular, a legitimação das políticas públicas depende dos instrumentos de avaliação para subsidiar os debates locais sobre ações desenvolvidas pelo Estado. É nesse sentido que o objetivo da PNH de avaliar e monitorar a produção de moradias de forma sistemática e participativa é estabelecido.

O monitoramento e avaliação permanente da PNH, previsto pelo PlanHab, tem por finalidade democratizar as informações referentes aos planos, programas e projetos da PNH, “desde a sua concepção, implementação e resultados, garantindo maior aprendizado social e institucional,

probidade na distribuição de recursos e melhor distribuição dos ganhos sociais e econômicos” (MCIDADES, 2004, p. 34).

Tabela 13: Estratégia vinculada ao objetivo de avaliar e monitorar a produção de moradias de forma sistemática e participativa¹ da PNH e a aderência do PMCMV

Objetivo da PNH	Estratégia da PNH	Aderência do PMCMV	Objetivo do PMCMV
Avaliar e monitorar a produção de moradias de forma sistemática e participativa	Instituir o SISHAB ^{II} a partir do cadastro nacional CadÚnico, incluindo informações para a gestão e avaliação da política habitacional	O PMCMV prevê acompanhamento e avaliação do desempenho das suas operações, mas não define o produto que deseja ter com essas avaliações e de que forma elas podem auxiliar o Programa	-

¹ A estratégia de criar um sistema de monitoramento e avaliação que permita o controle dos resultados e a revisão periódica do PlanHab, vinculada ao eixo estratégico de Arranjos Institucionais (MCIDADES, 2009b), também vincula-se ao objetivo de avaliar e monitorar a produção de moradias de forma sistemática e participativa, porém não tem como ser implementada pelo PMCMV pois trata estritamente da avaliação do PlanHab.

^{II} Sistema de Informações da Habitação (SISHAB)

O PMCMV, apesar de prever em seu regimento a avaliação de suas ações, implementou de forma incipiente o objetivo da PNH de avaliar e monitorar a produção de moradias de forma sistemática e participativa, e suas ações não estruturaram-se de acordo com as estratégias de atuação previstas no PlanHab (MCIDADES, 2009b).

A estratégia da PNH de construção e consolidação do SISHAB pretendia agregar dados dos beneficiários da gestão da Política, programas, planos e ações e informações referentes a avaliações. O SISHAB foi pensado para comunicar-se com o CadÚnico⁹³ e com o CADMUT⁹⁴, fornecendo e recebendo informações dos beneficiários desses dois bancos de dados.

O PMCMV previu a criação do Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (CAPMCMV) que disponibilizaria informações ao Conselho das Cidades para acompanhamento e

⁹³ O CadÚnico é a base de dados vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Social, que armazena a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda. Para ter acesso a benefícios de Assistência Social ou para cadastrar-se em programas governamentais voltados à população de baixa renda, o indivíduo necessita cadastrar a sua família junto à gestão municipal no CadÚnico, normalmente através dos órgãos municipais responsáveis pela Assistência Social nos municípios. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/>

⁹⁴ O Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT) é um banco de dados em que estão cadastrados indivíduos com financiamento imobiliário ativo. Disponível em: <https://www.sicdm.caixa.gov.br>

avaliação do Programa⁹⁵. Previu também avaliações do PMCMV/FAR, a serem desenvolvidas pela Secretaria Nacional de Habitação, a partir de dados disponibilizados pela CAIXA sobre as operações contratadas, rejeitadas e edificações entregues⁹⁶. Não houve a previsão da criação de um sistema de informações, nos moldes pensados pelo PlanHab (MCIDADES, 2009b), e nem um projeto de divulgação dos resultados das avaliações. Há pouca informação sobre o que de fato tem sido desenvolvido referente a avaliações do PMCMV.

No ano de 2014 foi lançada publicação do Ministério das Cidades em parceria com o IPEA, divulgando pesquisa de satisfação dos moradores de edificações entregues pelo PMCMV e, conforme informações disponibilizadas pela Secretaria Nacional de Habitação, no ano de 2011, foi lançado o edital para a seleção de projetos de pesquisa para a avaliação do PMCMV pelo convenio CNPQ/MCidades. Foram selecionados 38 projetos desenvolvidos por grupos de pesquisa de 14 Estados⁹⁷.

Apesar de o PMCMV estar desenvolvendo avaliações, o objetivo de avaliar e monitorar a produção de moradias de forma sistemática e participativa não está sendo implementado, porque os resultados dessas avaliações não são amplamente divulgados e sistematizados, não servindo de instrumento de debate para a população e demais atores envolvidos na execução do Programa. A razão para avaliações desenvolvidas pelo PMCMV não implementarem a estratégia da PNH é que monitorar a produção das moradias não é objetivo do PMCMV, pois não tem finalidade definida pelo Programa. As avaliações servem para subsidiar os debates, dentro da estrutura de governo, mas principalmente os debates entre os atores envolvidos para que as ações tenham legitimidade. O processo de definição das avaliações executadas não é divulgado, e não há clareza de suas finalidades. Como a estrutura do Programa não prevê espaços de participação social, não há como as avaliações se desenvolverem de forma participativa.

⁹⁵ Conforme art. 26º do Decreto nº7.499, de 2011. Não há previsão de avaliação do PMCMV na Lei nº11.977, de 2009, logo, o que rege as três faixas de renda, a legislação geral do Programa não previu avaliações durante a vigência da primeira fase de execução (2009 a 2011).

⁹⁶ A avaliação do PMCMV/FAR é prevista desde a portaria do Ministério das Cidades nº139, de 2009, sendo mantida a previsão de avaliação do Programa nas portarias que a substituíram.

⁹⁷ O Resumo dos Projetos selecionados estão no Anexo A.

A análise do objetivo da PNH de estimular a participação da Sociedade Civil nos processos decisórios, sintetizada na Tabela 14, apresenta a falta de previsão no PMCMV de espaços de participação social.

Tabela 14: Estratégia vinculada ao objetivo de avaliar e monitorar a produção de moradias de forma sistemática e participativa¹

Objetivo da PNH	Estratégia da PNH	Aderência do PMCMV	Objetivo do PMCMV
Estimular a participação da Sociedade Civil nos processos decisórios	Garantir o controle social e participação da sociedade na implementação da Política e dos planos nas três esferas federativas	O PMCMV não prevê instrumentos de controle social	-

¹A Estratégia de Criar um sistema de monitoramento e avaliação que permita o controle dos resultados e a revisão periódica do PlanHab, vinculada ao eixo estratégico de Arranjos Institucionais (MCIDADES, 2009b), também vincula-se ao objetivo de avaliar e monitorar a produção de moradias de forma sistemática e participativa, porém não tem como ser implementada pelo PMCMV pois trata estritamente da avaliação do PlanHab.

O SNH prevê como mecanismo de controle social e participação da sociedade os conselhos gestores, vinculados a diversos níveis de Governo e fontes de recursos. Os conselhos têm a função de deliberar sobre as definições que norteiam o planejamento e a gestão da PNH, e de dar representatividade às ações do Estado através da participação dos atores envolvidos. São eles: o CFNHIS, os conselhos gestores dos FEHIS e FMHIS e o conselho das cidades⁹⁸. O Conselho Monetário Nacional e o Conselho Curador do FGTS também participam da estrutura de deliberação sobre a PNH e são deliberam sobre PMCMV, mas não preveem formas de participação da população nos processos decisórios. Na estrutura do PNH, esses conselhos atendem ao sistema de habitação de mercado⁹⁹, em que as famílias escolhem os imóveis para aquisição, o que impulsiona a concorrência entre as construtoras (ou seja, do livre mercado), definindo assim a qualidade e grau de aprovação dos produtos oferecidos.

Nos conselhos vinculados ao SNHIS (conselhos gestores do FNHIS, do FEHIS e do FMHIS), os representantes da sociedade civil e entidades de classe podem deliberar sobre programas, projetos e ações que receberão verba do fundo em questão, e opinar a respeito de como a PNH será executada em cada município. Dessa forma, a população pode compreender como os resultados das

⁹⁸ Para compreender o funcionamento dos conselhos, ver esquema apresentado na Figura 1 (subcapítulo 2.2.1 denominado A Atual Política Nacional de Habitação).

⁹⁹ Para entender o funcionamento da estrutura do Sistema de Habitação de Mercado, ver esquema no APÊNDICE C.

ações vinculadas a PNH irão interferir no funcionamento de sua cidade e debater a respeito, através de audiências públicas e conferências, que é atribuição dos conselhos locais promover. Essa estrutura de participação projetada para a PNH não é implementada pelo PMCMV, que utiliza verbas do FAR, FDS e OGU. Apesar dos fundos vinculados ao SNHIS subsidiarem outros programas do governo federal¹⁰⁰, as principais ações voltadas à provisão de moradias não precisam submeter-se a essa estrutura para serem desenvolvidos.

No Conselho das Cidades, os representantes da sociedade civil e entidades de classe deliberam sobre a PNDU, garantindo que a PNH atue de forma integrada com as demais políticas urbanas. Esse conselho está em funcionamento e é atuante, apesar de a execução do PMCMV não depender das deliberações desse conselho, já que as verbas para a sua execução não dependem da aprovação de seus integrantes também.

Tabela 15: Estratégias vinculadas ao objetivo de estruturar o SFH, prevendo recursos para a produção de HIS

Objetivo	Estratégias da PNH	Aderência do PMCMV	Objetivo do PMCMV
Implementar o SNHIS e fortalecer o papel do Estado para a gestão eficiente da PNH	I	Criar o Índice de Capacidade Institucional Habitacional e de Gestão Urbana, para bonificar com maior acesso aos recursos federais os entes federativos que se qualificarem para gerir adequadamente o setor habitacional	Implementar o PMCMV
	II	Fortalecer o setor público e explicitar os papéis e competências de cada nível de governo no SNHIS	
	III	Fortalecer os agentes não estatais para exercerem seu papel no SNHIS	
	IV	Capacitar os vários agentes do SNHIS para garantir repertório comum, agilidade e qualidade na implementação do PlanHab	-

¹⁰⁰ No subcapítulo 2.2.2 denominado O Lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida e a Interlocução com a Política em andamento, a Tabela 5 apresenta os Programas e Ações vinculados ao Ministério das Cidades no ano de 2014 e as verbas alocadas para cada um.

O controle social não é objetivo do PMCMV. Dessa forma o PMCMV não implementou o objetivo da PNH de estimular a participação da Sociedade Civil nos processos decisórios, contrariando as recomendações do Conselho das Cidades que, na Resolução nº 70 de 2009, aponta para a necessidade do PMCMV adequar-se ao PlanHab (na época em fase final de elaboração) e, entre outras orientações, de criar meios de garantir o controle social.

O terceiro objetivo vinculado ao Eixo Estratégico de Arranjos Institucionais trata do intuito de Fortalecer o papel do Estado para a gestão eficiente da PNH e é apresentado na Tabela 15, relacionado às estratégias de atuação da PNH e da aderência do PMCMV a elas.

O SNHIS foi institucionalizado através da Lei nº 11.124, de 2005, e do Decreto nº 5.796, de 2006, porém a sua implementação depende das quatro estratégias da PNH supracitadas, que vinculam-se à gestão da política habitacional através dos três níveis de governo.

- I. A estratégia de criação do índice de capacidade institucional habitacional e de gestão urbana visa estimular as administrações locais a se qualificarem para gerir adequadamente o setor habitacional. Esse índice opera a partir da avaliação dos municípios e da bonificação, com maior acesso aos recursos federais para aqueles que alcançarem índices satisfatórios. Os indicadores que o compõem avaliam a atuação dos conselhos gestores locais, a elaboração e gestão do plano local de habitação, a captação de recursos locais para o fundo de habitação, FMHIS, institucionalização da PNH nos municípios e a gestão da Política Urbana e Fundiária a nível local (MCIDADES, 2004; MCIDADES, 2009b). A alocação de verbas para execução do PMCMV não é pautada por nenhum índice de capacidade, apenas pela distribuição regional do déficit habitacional;
- II. A gestão eficiente da PNH depende da ação conjunta dos três níveis de governo, da iniciativa privada e da sociedade civil, a fim de garantir aporte financeiro e representatividade local e exequibilidade dos programas e ações para a superação do déficit habitacional¹⁰¹. A estratégia de fortalecer o setor público e explicitar os papéis e competências de cada nível de governo no SNHIS visa implementar a Política a partir da clara definição das atribuições de cada nível de governo dentro da estrutura projetada. A

¹⁰¹ A PNH define os papéis dos três níveis de governo, da iniciativa privada e da sociedade civil, conforme é apresentado no APÊNDICE B.

Estruturação o PMCMV visa à atuação conjunta dos três níveis de governo, definindo, através da legislação, as responsabilidades de cada ente envolvido, delegando atribuições claras. Porém, como a estrutura de funcionamento do PMCMV não prevê o uso dos fundos de habitação, atrelados aos conselhos e planos locais de habitação, além de outros instrumentos previstos pelo PlanHab¹⁰², as atribuições são reduzidas e distintas das projetadas para a PNH. Dessa forma, essa estratégia é parcialmente alcançada;

- III. A estratégia de fortalecer os agentes não estatais para exercerem seu papel no SNHIS visa inserir os atores não vinculados ao Estado na execução da Política, através da definição dos papéis de cada agente por instrumentos legais, a criação de parcerias com as universidades para qualificar a PNH e incentivar a iniciativa privada para produzir moradias com foco na habitação de mercado. O PMCMV definiu os papéis dos agentes não estatais, estabelecendo parceria através do CNPq para avaliar o Programa¹⁰³, e criou incentivos para a produção de moradias pela iniciativa privada, não apenas para as famílias em condições de acessar o mercado formal, mas também para a provisão de moradias à população de baixa renda. Portanto, essa estratégia foi desenvolvida pelo Programa;
- IV. Por compreender que a estrutura proposta para a PNH insere novos atores no cenário de promoção habitacional e assistência técnica, a estratégia de capacitar os vários agentes do SNHIS busca garantir repertório comum para que os atores atuem a favor de um “modelo de política habitacional que se deseja: democrático, descentralizado e transparente, por meio do qual se promoverá o direito de acesso à moradia digna a todos os cidadãos” (MCIDADES. 2004, p.53). A capacitação seria pensada através do Plano Nacional de Capacitação dos agentes do SNHIS, o que entende-se deveria ter sido uma das primeiras ações feitas após o lançamento da PNH, pois fortaleceria o processo de implementação da Política. O Plano de capacitação não foi desenvolvido, mas o Ministério das Cidades oferece capacitação contínua a agentes públicos e sociais em temas

¹⁰² Os principais instrumentos da PNH previstos pelo PlanHab estão sendo apresentados nesse capítulo, através das estratégias de implementação da Política, e sendo contrapostos ao que o PMCMV prevê implementar. Para compreender melhor a estrutura da PNH ver o subcapítulo 2.2 denominado A Atual Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida (página 32), o APÊNDICE A, denominado a Conceituação e Operacionalização projetada para a PNH (na página 204) e o APÊNDICE B denominado Estrutura do SNH, atores e responsabilidades (na página 207);

¹⁰³ As avaliações contratadas são apresentadas no ANEXO A.

relativos ao desenvolvimento das políticas públicas urbanas através de cursos a distância¹⁰⁴. Não há instrumentos de divulgação desses cursos para os agentes envolvidos na execução do PMCMV, e também não foram pensadas formas de aproximar as capacitações dos agentes envolvidos a nível local.

Como o índice de capacidade institucional não foi implementado, a capacitação dos agentes envolvidos é oferecida de forma desconexa com a execução do Programa e, apesar de definir os papéis dos agentes estatais e não estatais envolvidos, a estrutura projetada para o PMCMV produz atribuições distintas das definidas para a PNH, compreendendo que o objetivo de implementar o SNHIS é fortalecer o papel do Estado para a gestão eficiente da PNH não está sendo devidamente implementado pela PNH. A razão está no PMCMV ter uma estrutura independente da projetada pela PNH, com foco no combate ao déficit habitacional através da produção quantitativa e dinamização da economia.

Como os objetivos de avaliar e monitorar a produção de moradias de forma sistemática e participativa e estimular a participação da Sociedade Civil nos processos decisórios não são devidamente projetados nos objetivos do PMCMV, avalia-se que o eixo estratégico de Arranjos Institucionais não tem a possibilidade de efetivar-se através do PMCMV sem que o Programa assuma a estrutura projetada para o SNHIS, e o Ministério das Cidades desenvolva e implemente o Índice de Capacidade Institucional Habitacional e de Gestão Urbana e o SISHAB, que deverão apoiar não só a execução do PMCMV, mas também do PAC Urbanização e dos demais programas, planos e ações desenvolvidos para a provisão de moradias. No próximo subcapítulo serão apresentados os objetivos e as suas estratégias de implementação, vinculados ao eixo Estratégias Urbano-Fundiárias.

3.1.3. Objetivos e Estratégias vinculados ao Eixo das Estratégias Urbano-Fundiárias

O eixo denominado Estratégias Urbano-Fundiárias intenta implementar apenas um objetivo da PNH, denominado nesse trabalho de Promoção da Terra Urbanizada. A Tabela 16 apresentada a seguir relaciona esse o objetivo da PNH às suas estratégias de atuação, mostrando engajamento do PMCMV a essas estratégias.

¹⁰⁴ Para mais informações ver site www.capacidades.gov.br.

Tabela 16: Estratégias vinculadas ao objetivo de estruturar o SFH, prevendo recursos para a produção de HIS¹ da PNH e a aderência do PMCMV

Objetivo	Estratégias da PNH	Aderência do PMCMV	Objetivo PMCMV	
Promover o acesso à terra urbanizada	I	Estimular os municípios a adotarem instrumentos para acesso à terra urbanizada, utilizando o Índice de Capacidade Institucional Habitacional e Gestão Urbana	O Índice de Capacidade Institucional Habitacional e Gestão Urbana não foi implementado	-
	II	Criar o Subsídio Localização para viabilizar a produção e a reabilitação de HIS em áreas históricas, centrais e consolidadas	O subsídio de localização não foi implementado	
	III	Produzir e regularizar a HIS nos imóveis da União	O PMCMV prevê a doação de áreas para prover moradias à F1	Redução dos custos de produção e qualificação dos imóveis
	IV	Dimensionar a terra necessária para a produção de HIS e integrar a regularização fundiária nos Planos Locais de HIS	O PMCMV não atrela a sua execução à estrutura projetada para o SNHIS, cujas diretrizes locais são definidas pelo PLHIS	-
	V	Incorporar instrumentos de manejo do solo urbano e de regularização fundiária de assentamentos precários e informais no PL 3.057/2000	Apenas um instrumento previsto foi implementado pela Lei 11.977, de 2009	

¹ A estratégia de ampliar os instrumentos de regularização fundiária, previstos no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória 2.220/2001, vinculada ao eixo Estratégias Urbano-Fundiárias (MCIDADES, 2009b), também vincula-se ao objetivo de promover o acesso à terra urbanizada, porém não tem como ser implementada pelo PMCMV pois trata exclusivamente da regularização de assentamentos urbanos. O PAC-Urbanização, que tem desenvolvido ações de regularização, não é escopo desse trabalho.

Segundo o Estatuto das Cidades¹⁰⁵, a função social da propriedade é cumprida quando essa atende as necessidades da população em relação à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. É através da regulação do uso do solo que as municipalidades podem atuar para que a função social da propriedade seja cumprida e também, através dessa regulação, o direito de as populações usufruírem da habitação em forma ampliada, que, segundo Cardoso (2001, p. 1), "constitui um mínimo social, que habilita os indivíduos e os grupos sociais a fazerem outras escolhas ou a desenvolver suas capacidades" é garantido. O objetivo de promover o acesso à terra urbanizada se estabelece através de estratégias que visam à regulação do uso do solo a nível local. Essas cinco estratégias são apresentadas a seguir, analisando a

¹⁰⁵ Art. 39º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

aderência do PMCMV a cada uma delas:

- I. A estratégia de estimular os municípios a adotarem instrumentos para acesso à terra urbanizada, utilizando o Índice de Capacidade Institucional Habitacional e Gestão Urbana, visa atrelar a um maior aporte de recursos as avaliações positivas dos municípios, no indicador de gestão urbana e fundiária que compõe o índice. Esse indicador avalia o uso por parte dos municípios de instrumentos do Estatuto das Cidades contra retenção de imóveis ociosos¹⁰⁶, a demarcação de AEIS em áreas desocupadas e a consolidadas das cidades, a adoção de planos de expansão urbana como condição para alteração do perímetro urbano, o uso de edificações desocupadas, localizadas em áreas urbanas consolidadas para a produção de HIS, entre outras medidas de regulação do uso do solo. O Índice de Capacidade Institucional Habitacional não foi implementado pelo Ministério das Cidades, como foi apresentado no subcapítulo anterior (3.1.2) denominado Objetivos e Estratégias vinculados ao Eixo Estratégico de Arranjos Institucionais;
- II. Para viabilizar a provisão de moradias na malha urbana infraestruturada das cidades, a PNH prevê linhas de financiamento voltadas para o revitalização de prédios em áreas centrais desocupadas das cidades, para o uso habitacional de interesse social e a criação do *subsídio de localização*¹⁰⁷. Esse subsídio é o incentivo financeiro para facultar a construção em áreas cujo valor por metro quadrado dos terrenos é mais caro e tem como foco a reforma, adaptação e revitalização de edificações em centros históricos que sofreram processo de esvaziamento¹⁰⁸. O PMCMV não atua especificamente para a

¹⁰⁶ Uso de compulsórios, IPTU progressivo, desapropriação com pagamento de títulos (Seções II, III e IV do Capítulo II da Lei nº 10.257, de 2001) e consórcio imobiliário (Art. 46 da Lei nº 10.257, de 2001).

¹⁰⁷ Conforme o PlanHab (MCIDADES, 2009b, , p. 133), o “Subsídio Localização, que pode ser utilizado para a produção ou reabilitação de HIS, é indispensável para uma adequada articulação entre a política de habitação e as demais políticas urbano-territoriais. Além de garantir uma necessária mistura de usos e classes sociais, aspecto relevante para impedir que as cidades brasileiras se transformem em glebas segregadas, a localização da habitação em áreas providas ou próximas às regiões concentradoras de empregos é estratégico para garantir as condições de mobilidade, um dos maiores problemas urbanos contemporâneos, que se manifesta como crítico no período recente no Brasil”.

¹⁰⁸ O “subsídio adicional de localização é uma estratégia essencial para viabilizar a habitação de interesse social em áreas históricas”. De acordo com essa publicação, há um número significativo de imóveis vagos em áreas centrais consolidadas das cidades brasileiras, “cujo aproveitamento é necessário tanto do ponto de vista do enfrentamento do déficit habitacional, como na perspectiva de um desenvolvimento urbano baseado na função social da propriedade” (MCIDADES, 2009b, p. 133).

revitalização de centros históricos e o subsídio de localização não foi implementado pelo Ministério das Cidades;

III. Segundo o PlanHab (MCIDADES, 2009b, p. 129), “os imóveis públicos de domínio da União devem cumprir uma função social com base nos princípios da função social da propriedade”. Por essa razão, o SNHIS, através da Lei nº 11.124, de 2005, determina a utilização prioritária de imóveis pertencentes ao Estado para projetos habitacionais de interesse social. Para o PMCMV, a Lei 11.977, de 2009, em seu artigo 3º, apresenta como critério para a prioridade de atendimento a doação de áreas Municipais e Estaduais para a produção habitacional. No PMCMV/FAR, o custo do terreno é computado no cálculo do valor disponibilizado por unidade habitacional, sendo assim, a doação de terrenos públicos reduz os custos para o FAR ou possibilita a qualificação das edificações. Dentro da estrutura do Programa, a doação de terrenos permite que a municipalidade defina a localização das edificações de forma direta, sem depender da proposta desenvolvida pela empresa de construção civil. Portanto, o PMCMV executa essa estratégia, que é crucial dentro da lógica do Programa para produzir moradias bem localizadas;

IV. A estratégia de dimensionar a terra necessária para a produção de HIS e integrar a regularização fundiária nos Planos Locais de HIS visa orientar a política fundiária através dos Planos Locais de Habitação, na definição das AEIS, de acordo com as necessidades quantitativas da demanda habitacional. Trata-se da quantificação da demanda habitacional por faixas de renda, o dimensionamento de área necessária para atender a essa demanda e o cálculo do custo de infraestrutura. Essas quantificações devem ser publicadas nos planos locais de habitação. O PMCMV não utiliza a estrutura definida pelo SNHIS, em que os Planos locais definem as diretrizes para a provisão de moradias às populações de baixa renda. A definição das AEIS, em que são implantados os empreendimentos do PMCMV, ocorre através das propostas de localizações feitas pelos empreendedores ou através do município em terrenos a serem doados. Portanto, essa estratégia não é implementada pelo PMCMV;

V. A estratégia de incorporar instrumentos de manejo do solo urbano e de regularização fundiária de assentamentos precários e informais no PL 3.057/2000 visa estabelecer que

todos os loteamentos aprovados destinem uma porcentagem da área para HIS, que seja integrada à legislação urbanística e ambiental em um marco regulatório único, criando o plano de expansão urbana, prevendo medidas mitigatórias aos proprietários de terras beneficiados pela expansão urbana e flexibilizando os padrões urbanísticos para a regularização fundiária. A Lei nº 11.977, de 2009, que institui o PMCMV, também dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos, cuja flexibilização dos padrões urbanísticos é estabelecida. Os demais instrumentos idealizados para essa estratégia não foram implementados;

A maior parte das estratégias apresentadas acima não foram implementadas. Apenas o instrumento de flexibilização de padrões urbanísticos para a regularização fundiária e a produção de habitações em áreas públicas foram implementados. A regularização fundiária não faz parte do escopo de trabalho do PMCMV e a produção de moradias em áreas públicas reduz custos para o Estado, não gera pressão sobre o valor máximo investido por unidade habitacional o que permite que o Programa cumpra as suas metas, as quais são quantitativas e não qualitativas.

As principais estratégias para a regulação do uso do solo, a fim de produzir moradias bem localizadas, não foram executadas pelo PMCMV. O subsídio de localização permitiria produzir HIS nas áreas centrais das cidades; o uso do indicador de gestão urbana e fundiária atrelaria os recursos para a produção de HIS ao desenvolvimento de uma política fundiária local efetiva; o dimensionamento da necessidade real de área para HIS possibilitaria projetar formas efetivas de enfrentamento do déficit habitacional; e a definição de que parte áreas loteadas devem atender a HIS permitiria uma maior distribuição das AEIS dentro do tecido urbano. Dessa forma, avalia-se que o Eixo de Estratégias Urbano-Fundiárias não está sendo implementado na execução do PMCMV.

3.1.4. Objetivos e Estratégias vinculados ao Eixo Estratégico da Cadeia Produtiva da Construção Civil

O Eixo Estratégico da Cadeia Produtiva da Construção Civil intenciona implementar um único objetivo da PNH, denominado nesse trabalho como Produzir mais e melhores moradias. As

estratégias que buscam efetivar esse objetivo da PNH e a ingerência delas pelo PMCMV são apresentadas na Tabela 17.

Tabela 17: Estratégias vinculadas ao objetivo de produzir mais e melhores habitações da PNH e a aderência do PMCMV

Objetivo PNH	Estratégias da PNH		Aderência do PMCMV	Objetivo PMCMV
Produzir mais e melhores habitações	I	Apoiar o autoempreendimento da casa própria e os processos com autogestão e cooperativados	O PMCMV-E financia através do FDS a edificação de habitações da autoconstrução, sistema de autoajuda ou mutirão	Produzir o maior número possível de habitações
	II	Instituir normas gerais para HIS aplicáveis em todo o território	A normatização do PMCMV define HIS para todo o território nacional	
	III	Dar agilidade aos procedimentos de aprovação de empreendimentos habitacionais	A celeridade nos processos foi definida nas diretrizes do PMCMV/FAR, em sua primeira fase de vigência	
	IV	Desonerar o processo de produção da HIS	Redução nos impostos relativos a construções produzidas para a F1	
	V	Modernizar processos de produção	O PMCMV/FAR não exige a utilização do PBQP-H ^I	-
	VI	Capacitar profissionais do setor habitacional voltado à HIS	O PMCMV não prevê instrumentos para a capacitação da mão de obra e uso o do SINAT ^{II}	

^I Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H). Para mais informações ver: <http://pbqp-h.cidades.gov.br> e na nota de rodapé nº 120 desse trabalho.

^{II} Sistema Nacional de Avaliação Técnica (SINAT)

O objetivo de produzir mais e melhores moradias visa incentivar e capacitar o segmento da construção civil que atende ao SNH, para que as famílias que compõem o déficit habitacional sejam amplamente atendidas e, através do mercado formal, encontrem produtos específicos e adequados (MCIDADES, 2009b). O incentivo a esse segmento impulsiona a produção de moradias, dinamizando a economia. Dessa forma, configura-se, através do objetivo de produzir mais e melhores habitações, o viés econômico da Política Nacional da Habitação.

Para dinamizar a economia, a PNH propõe estimular a construção civil a partir da produção empresarial para setores de renda média. O entendimento expresso na PNH é de que o acesso à moradia digna depende, entre outros fatores, de “estratégias de estímulo à cadeia produtiva da construção civil”(MCIDADES, 2009b, p. 06), sendo a produção empresarial para setores de renda média a melhor alternativa para “dinamizar o mercado imobiliário, com maior destinação de recursos do SBPE e outras fontes para o favorecimento do crédito e ampliação das faixas de renda” (MCIDADES, 2004, p. 42).

O PMCMV cooptou a maior parte das estratégias da PNH vinculadas ao objetivo de produzir mais e melhores habitações. Essas seis estratégias são apresentadas a seguir, analisando a aderência do PMCMV a cada uma delas:

- I. A estratégia de dar apoio ao autoempreendimento da casa própria e aos processos com autogestão e cooperativados busca implementar a assistência técnica junto às comunidades, a autogestão da produção das moradias e, conseqüentemente, maior poder de decisão em relação ao produto final. Apesar de o PMCMV não ter implementado os instrumentos de participação e controle social, através da modalidade PMCMV-E, as decisões relativas à edificação tem a participação das comunidades, que são protagonistas na execução de suas moradias. A criação do PMCMV-E vai ao encontro do que era pretendido pela estratégia de apoio ao autoempreendimento da casa própria e aos processos com autogestão e cooperativados;
- II. A estratégia de Instituir normas gerais para HIS aplicáveis em todo o território intenta homogeneizar as exigências para a HIS, distintas nos municípios brasileiros. Em Porto Alegre, por exemplo, a população de baixa renda é definida no Plano Diretor¹⁰⁹ como Demanda Prioritária Habitacional, enquadrada na faixa de renda de até 6 SM, passível de receber imóveis demarcados como AEIS. Porém, o PMCMV define que a população que habitará em AEIS é a que compõe a F1, ou seja, famílias com renda de até 3 SM¹¹⁰. O

¹⁰⁹ Lei Municipal nº 434, de 1999 e posteriores alterações.

¹¹⁰ A Lei nº 12.424, de 2011, definiu para a F1 o valor de 3 SM como teto para reajustes. O Decreto nº 7.499, de 16 de julho de 2011, determinou que o poder executivo federal definirá a periodicidade de atualização dos limites de renda familiar dentro desse teto estipulado.

- PMCMV estabelece exigências para HIS, a serem assumidas pelos municípios que aderirem ao Programa. Portanto, essa estratégia foi implementada pelo PMCMV;
- III. A estratégia de dar agilidade aos procedimentos de aprovação de empreendimentos habitacionais busca simplificar o processo de licenciamento no âmbito local, a partir de ferramentas da tecnologia da informação (georreferenciamento, bancos de dados unificados, etc.) e unificação dos processos. No PMCMV, a modalidade financiada pelo FAR buscou implementar essa estratégia. O PMCMV/FAR estabelecia, na primeira fase do Programa, como incumbência dos municípios, providenciar os licenciamentos para a execução dos projetos e dar celeridade ao licenciamento ambiental e liberações das concessionárias de serviços públicos. Para a segunda fase do Programa, essas incumbências foram retiradas. A obrigatoriedade de os municípios agilizarem os procedimentos regulamentares pode ocasionar aprovações inadequadas, por não possibilitar tempo para que as devidas análises sejam desenvolvidas. Compreende-se, então, que a estratégia foi implementada, mas repensada durante o processo;
- IV. A estratégia de desonerar o processo de produção da HIS visa à redução dos custos de produção com vistas ao aumento da oferta da moradias. Para esse fim, o PlanHab (MCIDADES, 2009b) propõe zerar a alíquota do Regime especial de Tributação para a produção de HIS e incentivar os governos locais a reduzir a carga tributária também. O PMCMV prevê desoneração fiscal a partir do Regime Especial de Tributação¹¹¹, reduzindo a porcentagem arrecadada, e define que estados e municípios devem oferecer isenções fiscais para a produção de HIS vinculada ao Programa. Portanto, mesmo sem zerar a tributação federal sobre HIS, o Programa implementa a estratégia por reduzir a tributação;
- V. A estratégia de Modernizar os processos de produção visa investir nas “diversas modalidades da cadeia produtiva da construção, visando à maior durabilidade e confiabilidade das edificações, reduzindo, assim, os riscos do investimento na construção habitacional” (MCIDADES, 2004, p. 33). Através do poder de compra do setor público e capacidade de concessão de crédito, a PNH prevê incentivar a melhoria na qualidade dos sistemas de gestão do setor da construção civil e a modernização dos processos e

¹¹¹ Conforme Lei nº 10.931, de 2004, alterada pela Lei nº 12.350, de 2010.

insumos para a construção, exigindo determinados parâmetros para a contratação com empresas da construção civil. Esse fomento objetiva orientar os agentes de sua cadeia produtiva a criar um ambiente tecnológico para a construção civil. Para o PMCMV, as diretrizes da modalidade FAR preveem a utilização da certificação do Programa Brasileiro da PBQP-H¹¹², para qualificar a sua produção habitacional e incentivar o uso de tecnologias que auxiliem a produção em grande escala. Porém, não há obrigatoriedade da certificação para a compra de materiais e contratação com as construtoras descrita nas portarias. Para garantir a implementação dessa estratégia, é necessária a obrigatoriedade da certificação das empresas de construção civil envolvidas;

VI. A estratégia de capacitar os profissionais do setor habitacional voltado à HIS busca a “elevação da qualificação da mão de obra do setor formal da construção civil, da autoconstrução e da indústria fornecedora de insumos, por meio da educação básica e treinamento” (MCIDADES, 2004, p. 33). No PlanHab, a implementação dessa estratégia é pensada para efetivar-se através do SINAT, que definiria os procedimentos técnicos a serem adotados por todos os agentes da construção civil e através de cursos de capacitação e parcerias com as entidades de representação profissional. O PMCMV não vincula a capacitação dos profissionais da construção civil ao seu escopo de trabalho. O SINAT está em operação através do PBQP-H, mas não há instrumento legal que atrele os procedimentos definidos por esse sistema à produção das edificações do PMCMV. Portanto, essa estratégia não está sendo implementada pelo Programa.

Com exceção das estratégias que visam qualificar a produção habitacional, as demais estratégias estão sendo implementadas, com ressalva a estratégia de agilizar as aprovações, que foi implementada na primeira fase do Programa e retirada do escopo de trabalho do PMCMV. O objetivo de produzir mais e melhores habitações é cooptado pelo PMCMV em relação ao aumento da

¹¹² O PBQP-H é o Programa do governo federal que objetiva “promover a qualidade e produtividade do setor da construção habitacional, com vistas a aumentar a competitividade de bens e serviços por ele produzidos” (MINISTERIO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, 1998). Através desse Programa, empresas que atuam na área da construção civil, tanto na indústria de materiais como na execução de serviços para o setor, podem voluntariamente participar e certificarem-se. Dentre os objetivos da PBQP-H, há o incentivo à utilização de novas tecnologias, admitidas dentro do PMCMV/FAR quando as empresas executoras e produtoras dos insumos forem devidamente certificadas pelo PBQP-H. Novas tecnologias vão ao encontro do objetivo de produzir mais habitações, se essas auxiliarem na celeridade das obras e redução de custos com mão de obra e insumos.

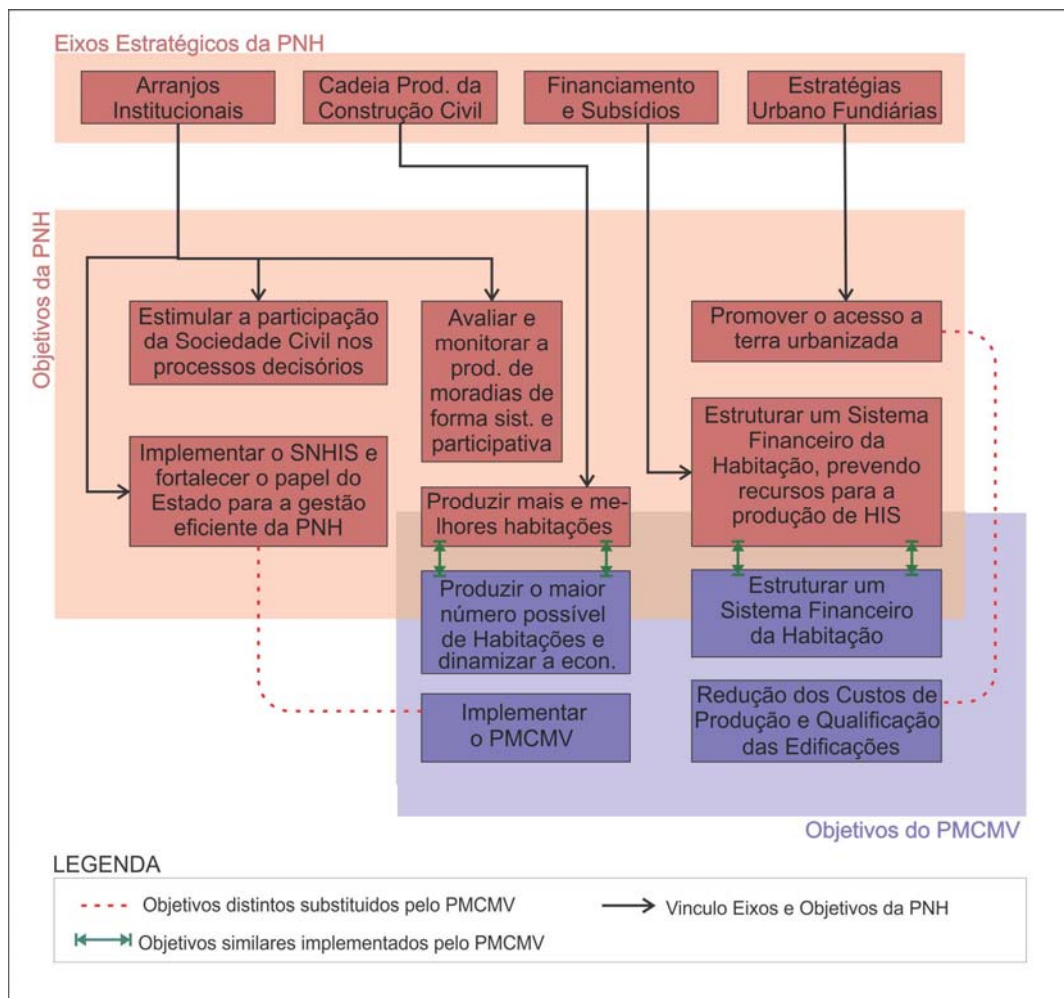
produção, porém insuficiente para garantir a qualidade das edificações produzidas.

No próximo subcapítulo, analisa-se de que forma essa interação entre os objetivos do Programa e da Política, apresentados aqui, interferem na localização das habitações produzidas pelo PMCMV/FAR.

3.1.5. Os Objetivos da PNH e do PMCMV e a localização das habitações produzidas pelo PMCMV/FAR

A comparação entre os objetivos da Política e do Programa mostra que o PMCMV atende a algumas das estratégias da PNH, porém parte dos objetivos da Política não foram incorporados pelo Programa, polarizando as intencionalidades da Política. A Figura 7 sintetiza a comparação entre a Política e o Programa:

Figura 7: Esquema apresentando a inserção dos Objetivos do PMCMV no contexto dos Objetivos e Eixos Estratégicos da PNH



Dos três objetivos vinculados ao Eixo estratégico de Arranjos Institucionais, nenhum teve as suas estratégias implementadas pelo PMCMV. O Programa não prevê mecanismos de controle social, excluindo a sociedade civil dos processos decisórios. A avaliação das ações desenvolvidas pelo PMCMV é prevista, porém não foi definido o produto que se deseja ter com essas avaliações, de que forma elas podem auxiliar o Programa e, sem instrumentos de controle social, não há como as avaliações subsidiarem as discussões entre os diversos atores envolvidos, legitimando as ações desenvolvidas. O PMCMV implementa uma estrutura à parte da projetada pelo SNHIS, não utilizando os seus fundos e conselhos e não seguindo os seus planos. A gestão eficiente da Política não tem como efetivar-se sem que a estrutura projetada tenha sido implementada.

Os arranjos institucionais previstos para a PNH vinculavam, a partir da estrutura do SNHIS, a participação das populações na liberação de recursos, possibilitando assim, o controle social e o monitoramento por parte dos atores através das avaliações. Dentre esses atores estão os beneficiários, interessados na localização das suas moradias. Se esses fossem inseridos em discussões que subsidiassem a gestão do PMCMV, poderiam argumentar contra a execução de moradias em áreas desassistidas de equipamentos, comércio e serviços públicos.

O objetivo de promover o acesso à terra urbanizada tem instrumentos específicos que buscam garantir que a população beneficiária tenha acesso à moradia em sua forma ampliada (MCIDADES, 2004; 2009b; CARDOSO, 2001). Vinculado ao Eixo de Estratégias Urbano-Fundiárias, esse objetivo também não foi implementado pelo PMCMV. O Programa atende apenas a estratégia de produzir HIS em terrenos públicos. É objetivo do Programa qualificar as edificações, com a doação de terrenos e reduzir os custos dos empreendimentos, já que a CAIXA controla o repasse de recursos de acordo com os custos das obras¹¹³. Essa estratégia, no caso de Porto Alegre, tem produzido habitações melhor localizadas do que as construídas em terrenos adquiridos no mercado para a população de baixa renda, o que será apresentado no capítulo 5 desse trabalho.

Instrumentos como o índice de capacitação Institucional, o Subsídio de Localização, o Plano de Expansão Urbana, entre outros projetados para efetivar o objetivo de promover o acesso à terra urbanizada, não estão sendo implementados. O Plano Local de Habitação, com as projeções das

¹¹³ Como o Estado controla o custo das obras através do SINAPI e do BDI, a retirada do custo do terreno significa economia para a produção das edificações, caso não opte por utilizar o recurso para qualificar a produção da edificação.

necessidades habitacionais quantitativas e qualitativas, não é usado para definir as localizações das habitações do PMCMV. Devido à estrutura do Programa, na maioria dos casos, a iniciativa parte dos empreendedores, logo, quem pensa as áreas de implantação é o mercado imobiliário, cabendo ao Estado apenas aceitá-las ou não. Conforme já foi apresentado nesse trabalho, a dinâmica estabelecida nas cidades é a de oferecer moradia à população de baixa renda nas áreas com menor acessibilidade às amenidades urbanas (VILLAÇA, 1998; CARDOSO, 2001). Sendo assim, o PMCMV, ao não incorporar esses instrumentos da PNH, possibilita a produção de moradias em áreas desassistidas de equipamentos, comércio e serviços.

Vinculado ao Eixo Estratégico da Cadeia Produtiva da Construção Civil, o objetivo da PNH de produzir mais e melhores habitações tem o viés econômico de estímulo à economia, útil para combater a crise econômica de 2008, portanto, boa parte das estratégias vinculadas a esse objetivo foram cooptadas pelo PMCMV. Apenas as estratégias vinculadas à qualificação da produção não foram implementadas pelo Programa ou de forma subsidiária a ele. Também foram implementadas pelo PMCMV parte das estratégias vinculadas ao objetivo da PNH de Estruturar o SFH (Eixo Financiamento e Subsídios). O Programa objetiva estruturar o SFH, da mesma forma que a Política, porém parte das estratégias que visava definir fontes de recursos não onerosos e fundos permanentes não foi implementada, estruturando o sistema financeiro, mas sem buscar a sua manutenção em longo prazo. Estruturar o sistema financeiro é primordial para dinamizar a economia, pois a fiduciária, baixas taxas de juros e linhas de crédito acessíveis estimulam a compra e a produção de imóveis.

É pressuposto desse trabalho que o PMCMV tem objetivos difusos, devido ao viés econômico de combate à crise de 2008. A implementação dos objetivos vinculados aos eixos estratégicos da Cadeia Produtiva da Construção Civil e de Financiamentos e Subsídios e a não cooptação dos objetivos que originaram os eixos de Arranjos Institucionais e de Estratégias Urbano-Fundiárias demonstra que o viés econômico do Programa polariza os objetivos da Política, não efetivando instrumentos importantes para a produção de habitação em sua forma ampliada. Conforme Bonduki (2008), é necessário que os quatro eixos da PNH tenham suas estratégias implementadas para que as intenções da Política possam ser colocadas em prática. Como se pode observar, a partir dos objetivos e estratégias de implementação da PNH, sua estrutura tinha potencialidade para produzir

moradias bem localizadas, e exatamente os objetivos com esse viés social não foram assumidos pelo PMCMV.

Dessa forma, responde-se a seguinte questão norteadora dessa pesquisa: quais são os objetivos da PNH e do PMCMV e como esses objetivos interferem nas localizações das habitações produzidas pelo PMCMV/FAR? Os objetivos da PNH, apresentados ao longo desse trabalho, tem o viés econômico e social, projetando prover, à população de baixa renda, habitação com acesso às amenidades urbanas. Já os objetivos do PMCMV têm um viés econômico que se sobrepõe aos seus objetivos sociais, polarizando os objetivos da PNH. Se houvesse outros programas, planos e/ou ações para combater o déficit habitacional, com o mesmo nível de aporte financeiro que o PMCMV tem, e com foco na implementação dos Eixos de Arranjos Institucionais e de Estratégias Urbano-Fundiárias, haveria a possibilidade de as intenções da PNH efetivarem-se, garantindo, através da formulação da Política, a provisão de moradias em áreas com acesso a equipamentos, comércio e serviços para a população de baixa renda.

No próximo subcapítulo os objetivos da PNH e do PMCMV serão analisados em relação à sua eficácia, à luz dos conceitos de Sartori (1981), Clapham (2005) e Alvim e Castro (2010), para melhor compreender qual é o papel do Estado na idealização e execução de políticas públicas habitacionais.

3.2. Análise da formulação das Intenções da PNH e do PMCMV em relação às possibilidades de Efetivação de seus Objetivos

Descritas nas publicações oficiais e nas legislações que as regem, analisadas no subcapítulo 3.1, denominado de Análise dos Objetivos da PNH e do PMCMV desse trabalho, as intencionalidades da PNH e do PMCMV são analisadas nesse subcapítulo em relação ao que os autores Sartori (1981), Clapham (2005) e Alvim e Castro (2010) afirmam como necessário para que os seus objetivos se efetivem. O conjunto de objetivos da Política e do Programa (apresentados no subcapítulo 3.1, denominado Análise dos Objetivos da PNH e do PMCMV) foram cotejados com os conceitos de Sartori (1981), Alvim e Castro (2010) e Clapham (2005), – apresentados no subcapítulo 2.1.2, denominado O Papel do Estado e as Políticas Públicas de Habitação – através das variáveis. Essas variáveis subdividem-se em três grupos de análise, de acordo com as suas inter-

relações. Os conceitos vinculados a cada uma das variáveis, divididos conforme os grupos de análise, são apresentados na Tabela 18.

Tabela 18: Autores, conceitos e variáveis utilizadas para a análise da eficácia dos objetivos da PNH e do PMCMV

Autores	Conceitos	Variáveis	Grupos de Análise
Sartori (1981)	A situação <i>a quo</i> e o estado <i>ad quem</i>	Definição do problema a ser enfrentado	
Alvim e Castro (2010)	Objetivos claros		
Sartori (1981)	Capital axiológico	Coesão comunitária	Controle Social e transparência nos processos
Alvim e Castro (2010)	Cultura cívica		
Clapham (2005)	Solidariedade social		
Sartori (1981)	Técnicas de avaliação	Avaliação	
Alvim e Castro (2010)	Avaliação periódica		
Sartori (1981)	Cálculo dos meios (análise dos recursos técnicos e financeiros)	Análise dos recursos	
Alvim e Castro (2010)	Disponibilidade de equipes e recursos		
Sartori (1981)	Perigo oposto	Exame dos efeitos contraproducentes	Controle dos Processos
Alvim e Castro (2010)	Ação durável e apropriação particularista		
Clapham (2005)	Interesses dos produtores		
Sartori (1981)	Campos de equilíbrio	Compreensão dos interesses envolvidos	
Alvim e Castro (2010)	Interfaces e interferências		
Clapham (2005)	Conciliar diferentes visões		

O resultado da análise apresentada aqui permite compreender o grau de capacidade da Política e do Programa de efetivar os objetivos sociais das Políticas Habitacionais, ou seja, de oferecer às populações acesso à moradia considerando o *mínimo social*, descrito por Cardoso (2001) como necessário para que os indivíduos desenvolvam suas capacidades.

Os objetivos da PNH e do PMCMV foram analisados pelas variáveis apresentadas acima, de acordo com o que cada uma delas idealiza como necessário para que as políticas efetivem os seus objetivos. O cotejo desenvolveu-se a partir da compreensão de cada um dos objetivos da Política e do Programa e dos conceitos que determinam cada uma das variáveis. Algumas variáveis analisam

um número maior de objetivos e outras um número menor, conforme a abrangência e aderência de suas formulações teóricas. A Tabela 19 apresenta quais objetivos cada uma das variáveis analisou.

Tabela 19: Variáveis e Objetivos da PNH e PMCMV, apresentadas conforme a comparação feita

Variáveis	Objetivos PNH	Objetivos PMCMV
Definição do problema a ser enfrentado	A Política como um todo	O Programa como um todo
Coesão comunitária	Estimular a participação da Sociedade Civil nos processos decisórios	-
Avaliação	Avaliar e monitorar a produção de moradias de forma sistemática e participativa	-
Análise dos recursos	Estruturação do SFH e previsão de recursos para a produção de HIS	Estruturação de um Sistema Financeiro da habitação
Compreensão dos interesses envolvidos		
Compreensão dos interesses envolvidos	Implementar o SNHIS e fortalecer o papel do Estado para a gestão eficiente da PNH	Implementar o PMCMV
Análise dos recursos		
Exame dos efeitos contraproducentes	Promover o acesso à terra urbanizada	Redução dos custos de produção e qualificação dos imóveis
	Produzir mais e melhores habitações	Produzir o maior número possível de habitações

A análise será apresentada a partir de cada uma das variáveis. O subcapítulo a seguir apresenta a análise da PNH e do PMCMV em relação à sua estrutura de Definição do Problema a ser enfrentado.

3.3.1. Análise dos Objetivos da PNH e do PMCMV em Relação à Definição do Problema a ser Enfrentado

A primeira variável analisada trata da importância da definição clara do problema a ser enfrentado pela política pública. Optou-se por analisar essa variável isoladamente, porque ela suscita questões distintas das demais variáveis, que relacionarem-se com todos os objetivos da PNH e do PMCMV, avaliando as intencionalidades da Política e do Programa como um todo.

Para Sartori (1981), é fundamental para se desenvolver uma "ação conduzida inteligentemente" a identificação e formulação precisa do problema a ser tratado e a definição do

objeto da intervenção, através da delimitação dos objetivos (o que é pretendido), da formulação de hipóteses (como é possível alcançar), das temporalidades (sequência e momentos em que se planeja implementar os objetivos) e dos destinatários (demandantes da política pública). Alvim e Castro (2010) concordam com Sartori (1981) ao afirmar a importância de estabelecer objetivos claros, tanto para a idealização das políticas quanto para as suas avaliações. Eles também afirmam que, ao idealizar as políticas urbanas, é importante criar formas de manter a transparência dos processos, apresentando o plano a ser executado e as etapas de desenvolvimento previstas.

Conforme o Caderno MCidades nº 4 (2004, p. 29), a PNH visa agir a favor da promoção de “condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social”. Não está em destaque nas normativas e publicações oficiais que regem a PNH, mas a partir da formulação apresentada no Caderno MCidades nº 4 (2004), denominada Síntese do Diagnóstico da Questão Habitacional¹¹⁴, fica claro que a PNH quer enfrentar o déficit habitacional quantitativo, com foco na melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda. O PMCMV identifica o seu foco de atuação, tendo como finalidade “criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais”, conforme é apresentado no art. 1º da Lei nº 11.977, de 2009, e no art. 1º do Decreto nº 7.499, de 2011. Não é apresentada, nas normativas legais que regem o Programa, a identificação do problema social e/ou econômico que intenciona-se enfrentar, como também o que embasa a formulação do problema em questão. Ao comparar a finalidade apresentada pelo PMCMV e o foco de ação da PNH, observa-se que o Programa é formulado segundo intenções pragmáticas vinculadas à produção e comércio de habitações, enquanto a Política tem sua formulação vinculada à moradia digna e à inclusão social. Em relação à identificação precisa do problema a ser enfrentado, considera-se que a PNH, apesar de não dar o devido destaque, identifica e formula com precisão o problema que visa enfrentar. Já o PMCMV estabelece uma formulação generalista de como pretende enfrentar o problema objeto das intervenções. Por óbvio, já que trata-se de um Programa habitacional, o PMCMV intenciona enfrentar o déficit habitacional. O que não fica claro é se ele intenciona agir apenas sobre o déficit quantitativo,

¹¹⁴ O PlanHab reafirma a identificação apresentada em 2004 no lançamento da PNH e desenvolve melhor a sua formulação, atualizando alguns dados de contextualização.

atendendo a demanda econômica ou se intenciona atender a demanda social também. A formulação da PNH deixa claro que a demanda a ser enfrentada é a social e que intenciona aproveitar as ações desenvolvidas para também incentivar a economia (MCIDADES, 2004).

Apresentadas a identificação e a formulação (a contextualização da identificação) da Política, suas intencionalidades são descritas no Caderno MCidades nº4 (2004), dispostas em Princípios, Objetivos Gerais e Diretrizes¹¹⁵, que delineiam objetivos da Política, sintetizados nesse trabalho¹¹⁶. O regramento geral do PMCMV não define os seus objetivos, porém, as portarias que regulam o PMCMV/FAR estabelecem diretrizes gerais de atuação¹¹⁷. De modo geral, essas diretrizes não originam instrumentos com a função de implementá-las¹¹⁸, não podendo ser consideradas então como objetivos do Programa. Os objetivos do PMCMV analisados nesse trabalho foram compreendidos a partir das estratégias da PNH que o Programa se propunha a implementar. Compreende-se então que a PNH estabelece os seus objetivos, enquanto que as intencionalidades do PMCMV não são expostas.

A partir dos objetivos da PNH é que no PlanHab (MCIDADES, 2009b) foram definidos os quatro Eixos Estratégicos de atuação¹¹⁹, que são o planejamento de atuação da PNH para alcançar os seus objetivos. Esses eixos e as estratégias vinculadas a ele são o que Sartori (1981) denomina como hipóteses. As temporalidades de implementação dessas estratégias são pensadas para a PNH em três etapas: a primeira, pensada para ocorrer entre 2009 e 2011, previa a transição e implementação da Política; a segunda, entre 2012 e 2015, previa a consolidação da Política; e a terceira, entre os

¹¹⁵ Para compreender a formulação das intencionalidades da PNH, ver o APÊNDICE A.

¹¹⁶ Os objetivos aqui tratados foram apresentados e analisados no subcapítulo 1.3.1. Falta, no final da apresentação das intencionalidades, no Caderno MCidades nº4 (2004), sintetizar as intenções expostas, para facilitar a compreensão da origem dos Eixos Estratégicos da PNH. No PlanHab (MCIDADES, 2009b) os objetivos da PNH foram retomados como objetivo geral de cada Eixo Estratégico, que explicam bem as intenções da PNH, mas avalia-se que poderiam ser mais resumidos e melhor subdivididos. Optou-se, então, por sintetizar e sistematizar tais objetivos para esse trabalho, a fim de auxiliar na compreensão das intencionalidades da política e facilitar a apresentação da relação entre eles e os Eixos Estratégicos da PNH.

¹¹⁷ As diretrizes do PMCMV/FAR são apresentadas na Tabela 9.

¹¹⁸ Com exceção das diretrizes de Atendimento a portadores de deficiências físicas e idosos e de Execução do Trabalho Técnico Social (inserido pela Portaria nº 93, de 2010), as demais diretrizes não têm um plano de implementação pela própria política. As demais diretrizes apresentadas pelas portarias do Ministério das Cidades são as seguintes: Garantia da sustentabilidade Social, Econômica e ambiental dos projetos a partir da conformidade com os planos diretores e demais intervenções e programas; Promoção da melhoria da Qualidade de Vida; Criação de novos postos de trabalho; e Melhoria da Qualidade da Construção Civil.

¹¹⁹ Os Eixos estratégicos e as estratégias aqui citados foram apresentados e vinculados aos objetivos da Política no subcapítulo 1.3.1 desse trabalho.

anos de 2016 e 2023, pretendia apresentar os resultados quantitativos e qualitativos, previstos nas metas da PNH. Os destinatários da PNH foram divididos em 5 grupos, conforme a renda familiar, já apresentado nesse trabalho¹²⁰. O PMCMV delimita os destinatários pelas suas faixas de renda e estabelece metas quantitativas para cada fase de atuação, que têm prazos de vigência bem estabelecidos. Além das metas quantitativas, as estratégias ou hipóteses do Programa não são definidos.

Ao estabelecer prazos de vigência de atuação, descolados de um plano estruturado de combate ao déficit habitacional, o caráter emergencial do PMCMV fica claro. Os recursos do Programa dependem do OGU, a estrutura projetada para a PNH com fontes perenes e estáveis não são utilizadas, reforçando o entendimento de que o PMCMV é uma ação de governo, não configurando uma Política de Estado. Por estabelecer apenas metas quantitativas (número de unidades habitacionais), compreende-se que o caráter emergencial do Programa visa de fato socorrer a economia, de forma desarticulada dos objetivos sociais que necessitam de metas qualitativas para serem desenvolvidos. Já a PNH identifica e formula precisamente o problema a ser tratado e o objeto de intervenção, de acordo com o que foi idealizado por Sartori (1981) e Alvim e Castro (2010).

A Tabela 20 sintetiza a análise da PNH e do PMCMV em relação a variável de definição do problema a ser enfrentado.

Tabela 20: Resumo da análise da PNH e do PMCMV partir da Variável de Definição do Problema a ser Enfrentado			
Resumo Conceitos	Variável	Análise da PNH	Análise do PMCMV
<p>Sartori (1981) A Política e o Programa identificam e formulam o problema a ser enfrentado? Eles definem o objeto de intervenção a partir de seus objetivos, hipóteses, temporalidades e destinatários?</p>	Definição do Problema a ser Enfrentado	A PNH identifica e formula o problema a ser tratado e define o objeto de intervenção a partir de objetivos, hipóteses, temporalidades e destinatários.	O PMCMV não identifica e formula o problema a ser tratado. O Programa não define o objeto de intervenção a partir de objetivos, define metas quantitativas, estabelece as temporalidades através de suas fases de vigência e delimita os destinatários.
<p>Alvim e Castro (2010) A Política e o Programa estabelecem objetivos claros e buscam a transparência dos processos?</p>			

¹²⁰ Ver Tabela 3, denominada Grupos de renda definidos para estruturar as ações do PNH.

Compreende-se que para a PNH se estabeleceu de forma adequada a formulação e identificação do problema a ser tratado e o objeto de intervenção a partir de objetivos, hipóteses, temporalidades e destinatários. Para o PMCMV, as intencionalidades não são expressas, a finalidade do Programa é pragmática, voltada à produção e à aquisição de edificações, definindo metas quantitativas e prazos de vigência desarticulados de um planejamento de combate ao déficit habitacional.

Em relação à transparência dos processos, o PMCMV, em sua formulação geral, define o plano a ser executado, a partir de metas quantitativas, e também as etapas de desenvolvimento previstas, delimitando os prazos de vigência de cada fase, da mesma forma que a PNH estabelece as temporalidades e o plano de implementação da Política. Porém, a transparência dos processos de cada ação depende da publicitação das ações, da efetiva participação da sociedade na formulação e execução da Política e das avaliações. Aprofunda-se mais sobre esse assunto no próximo subcapítulo, em que será apresentado o grupo de análise denominado Controle social e Transparência dos Processos, a partir das variáveis de Avaliação e Coesão Comunitária.

3.2.2. Análise dos Objetivos da PNH e do PMCMV em relação ao Controle Social e Transparência dos Processos

Inicia-se a análise referente ao Controle Social com a variável que foi denominada nesse trabalho, de Coesão Comunitária. Trata-se da propriedade das comunidades estabelecerem relações de confiança entre os indivíduos, a rede durável de relações que permite a atuação conjunta a favor de interesses comuns (SARTORI, 1981; CLAPHAM, 2005; ALVIM; CASTRO, 2010). Para ter efetividade, as políticas públicas necessitam dessa coesão, pois ela é pré-requisito para que as comunidades tenham condições de expressar e negociar os seus interesses e necessidades a serem atendidos pelas políticas (CLAPHAM, 2005; ALVIM; CASTRO, 2010). Sendo assim, para as políticas habitacionais efetivarem-se, é necessário criar espaços de interlocução entre os atores sociais e incentivar a participação das comunidades envolvidas, a partir de ações de fomento a solidariedade social.

O objetivo da PNH de Estimular a participação da Sociedade Civil nos processos decisórios visa criar meios de participação da sociedade na implementação da Política e dos seus planos e programas. A estrutura da PNH prevê a participação da população através dos conselhos que regulam os fundos de habitação. Os conselhos são espaços de representativos que definem áreas, projetos e ações vinculados à Política Habitacional. Em nível local, não há espaço para a discussão direta com as comunidades envolvidas nas ações desenvolvidas através dos conselhos. Para possibilitar a discussão direta, a Lei nº 11.124, de 2005, atribui aos conselhos locais a ampla publicização das ações que envolvem os programas habitacionais e a promoção de conferências e audiências públicas, com vistas a debater e avaliar os critérios de alocação de recursos. É a partir dessas ações que a PNH projeta favorecer a coesão comunitária. Não estão previstos na Política instrumentos específicos de fomento à coesão comunitária, ações desenvolvidas junto às populações e em seus espaços locais de habitação, para estimular a coesão dos indivíduos. A estrutura da PNH possibilita, dessa forma, a participação, não necessariamente há o incentivo à coesão comunitária, dependendo da compreensão, por parte participantes dos conselhos locais, da importância do fomento a coesão nas comunidades atendidas pela Política.

A criação de espaços de participação e a projeção de divulgação das ações da PNH são um avanço para garantir a efetivação da Política através da coesão comunitária, que o PMCMV não cooptou. O Programa não pressupõe espaços de participação das populações nos processos de formulação e implementação do Programa e de seus Projetos. Compreende-se, assim, que a PNH pode ter efetividade através da coesão comunitária, mas é importante prever instrumentos específicos para o fomento a coesão social dentro das comunidades, e o PMCMV não possibilita efetivar as suas ações através dessa variável de análise. A Tabela 21 sintetiza esse resultado.

A coesão comunitária também é importante para equacionar as forças e interesses envolvidos, pois comunidades coesas têm maior capacidade de reivindicação, reduzindo as disparidades entre as forças de pressão dos atores envolvidos. O equilíbrio das forças atuantes será discutido no subcapítulo IV.3.2.3.2.3, denominado de Análise dos Objetivos da PNH e do PMCMV em Relação ao Controle dos Processos.

Tabela 21: Resumo da Análise da PNH e do PMCMV partir da Variável de Coesão Urbana			
Resumo Conceitos	Variável	Análise Objetivos PNH	Análise Objetivos PMCMV
Sartori (1981) Considerar os interesses dos destinatários (capital axiológico)	Coesão Comunitária	O objetivo de Estimular a participação da Sociedade Civil nos processos decisórios pode efetivar-se através da coesão comunitária, mas é importante prever instrumentos específicos para o seu fomento nas comunidades	O PMCMV não objetiva inserir a população na discussão de sua formulação e execução, logo não há possibilidade de o Programa efetivar-se através da coesão social
Alvim e Castro (2010) Efetivação condicionada à expressão local (cultura cívica)			
Clapham (2005) Escolhas individuais pautadas pela construção de "estilos de vida" e "solidariedade social"			

A próxima variável a ser analisada é a de Avaliação. Trata-se do instrumento de comparação entre o que foi proposto e o resultado obtido pelas ações públicas (ALVIM; CASTRO, 2010). Como as ações do Estado produzem efeitos por um período relativamente grande, as avaliações devem ser periódicas, analisando as intervenções antes, durante e depois. Dessa forma, as avaliações subsidiam alterações a serem feitas durante a execução das ações, para corrigir eventuais efeitos não projetados (SARTORI, 1981; ALVIM; CASTRO, 2010). As avaliações também contribuem com as discussões entre os atores sociais, subsidiando o controle social sobre as políticas, programas, planos e ações (ALVIM; CASTRO, 2010), portanto, assim como o incentivo a Coesão Comunitária, as avaliações dependem da participação das populações envolvidas para de fato auxiliar na implementação das políticas públicas.

O objetivo da PNH de Avaliar e monitorar a produção de moradias de forma sistemática e participativa intenciona analisar as suas ações da forma como Sartori (1981) e Alvim e Castro (2010) indicam. É previsto para essa Política o monitoramento permanente, desde a concepção de suas intenções, ações, programas e planos, até os seus resultados. O apoio ao controle social é projetado para ocorrer através do livre acesso ao SISAB, pensado para não só embasar as decisões do Estado, como também para dar transparência às avaliações ações e orçamentos da PNH. Já o PMCMV não tem como objetivo avaliar as suas ações, pois não define o que é pretendido a partir dessas análises. O Programa não formulou um plano de avaliação permanente, apenas determina que as avaliações serão desenvolvidas e a quem compete desenvolvê-las, disponibilizando os dados para

essas análises. Espaços e instrumentos de controle social não são previstos também pela estrutura do Programa. Entende-se, então, que a forma e os instrumentos previstos pela PNH para desenvolver avaliações de suas intencionalidades, ações planos e programas são adequados para os seus fins, conforme previsto pela variável aqui apresentada. No entanto, o PMCMV não formula de forma adequada o desenvolvimento de suas avaliações, conforme apresentado por Sartori (1981) e Alvim e Castro (2010). A Tabela 22 sintetiza o resultado.

Tabela 22: Resumo da Análise da PNH e do PMCMV partir da Variável de Avaliação

Resumo Conceitos	Variável	Análise Objetivos PNH	Análise Objetivos PMCMV
Sartori (1981) Avaliação antes, durante e depois	Avaliação	O objetivo da PNH de Avaliar e monitorar a produção de moradias de forma sistemática e participativa intenciona analisar as suas ações da forma como Sartori (1981) e Alvim e Castro (2010) indicam.	O PMCMV não tem como objetivo avaliar as suas ações, pois não prevê o que é pretendido a partir delas, apesar de definir que essas serão desenvolvidas e a quem compete disponibilizar os dados para essas análises.
Alvim e Castro (2010) Avaliação periódica			

A partir da estrutura prevista pela PNH, é possível ter coesão comunitária, apesar de não ter instrumentos que incentivem a formação do sentido de comunidade, não garantindo a efetivação dos objetivos da Política. A estrutura é satisfatória em relação ao projeto para a avaliação da Política e de suas ações. Já o PMCMV não tem objetivos que intencionem a atuação do Programa, em relação ao que é pensado como necessário para a elaboração dessas duas variáveis. A definição da localização das habitações ocorre em nível institucional, pois os atores sociais estão excluídos dos processos decisórios, principalmente as famílias atendidas pelo Programa. A exclusão impossibilita a discussão sobre o que representa para a vida cotidiana dessas famílias as localizações produzidas, e torna as avaliações insuficientes para subsidiar as alterações consideradas necessárias, porque, além de não propor periodicidade das análises, não subsidiam as discussões entre os atores envolvidos. Então, apesar da falta de instrumentos de fomento a identidade comunitária, a PNH foi estruturada na direção apontada pelas variáveis de Coesão comunitária e de avaliação, porém, o seu principal Programa em execução, não adere a essa estrutura, não segue as orientações apontadas pelas variáveis de Coesão Comunitária e Avaliação, e, conseqüentemente, não permite que o controle social atue a favor da produção de moradias bem localizadas. O subcapítulo a seguir apresenta a análise da PNH e do PMCMV em relação à sua estruturação para ter o Controle dos Processos.

3.2.3. Análise dos Objetivos da PNH e do PMCMV em Relação ao Controle dos Processos

O grupo de análise, denominado nesse trabalho de Controle dos Processos, trata das variáveis que observam, na formulação das políticas públicas, a importância de fazer a análise dos recursos disponíveis, dos interesses envolvidos e dos possíveis efeitos contraproducentes que as ações podem acarretar. A primeira variável trata da análise dos recursos disponíveis. É necessário que a formulação das políticas públicas seja adequada para alcançar os fins propostos (SARTORI, 1981). Essa formulação deve considerar a disponibilidade de recursos técnicos (equipes de trabalho qualificadas, com a instrumentação necessária) e de recursos financeiros (SARTORI, 1981; ALVIM; CLAPHAM, 2010).

A PNH, através do objetivo de Estruturar o SFH, prevendo recursos para HIS, define fontes de recursos estáveis, projetando o aporte financeiro a partir de diferentes cenários econômicos e orçamentos destinados à provisão de moradias¹²¹. O PMCMV assume fontes de recursos distintas das projetadas pela PNH, cujo aporte financeiro depende prioritariamente das alocações definidas nos Planos Plurianuais. Como afirmado anteriormente, a estrutura para financiamentos e subsídios definida pelo PMCMV é operacional, porém o Programa utiliza pouco as fontes de recursos estáveis, tendo o seu orçamento atrelado aos repasses do OGU. Portanto, apesar de operacional, a estrutura de aporte financeiro do PMCMV não foi projetada prevendo a sua sustentabilidade em longo prazo, mas os recursos foram previstos e o Programa se desenvolveu em suas duas primeiras fases de atuação com o aporte necessário.

Através do objetivo de Implementar o SNHIS e fortalecer o papel do Estado para a gestão eficiente da PNH, a Política projeta qualificar os diferentes agentes envolvidos na sua implementação e instrumentalizar os agentes locais conforme o PlanHab e os Planos locais de HIS. Esses planos definem as formas de intervir para combater o déficit habitacional, considerando a habitação em sua forma ampliada e os instrumentos de atuação (índice de capacidade, institucional, carta subsídio, subsídio de localização, etc.), para alcançar os objetivos da Política. A análise da suficiência do corpo

¹²¹ A razão para que esses cenários e fontes de recursos não tenham sido utilizados pelo PMCMV vincula-se aos interesses envolvidos na execução da política, que serão ponderados a partir da variável denominada Compreensão dos Interesses Envolvidos, sintetizada na Tabela 24.

técnico é impossível de ser feita em nível nacional, tendo que ser desenvolvida em nível local. Como a Política foi projetada através da união, deveriam ter sido pensados instrumentos para garantir a suficiência do corpo técnico local, garantindo assim o pleno desenvolvimento da Política. Para o PMCMV, não foram previstas formas de instrumentalizar e qualificar os agentes envolvidos em sua execução¹²². Dessa forma, o PMCMV não analisa os recursos técnicos para a sua execução.

Aqui, fica clara a dualidade de objetivos do PMCMV: qualificar e instrumentalizar os agentes para que fim? Para combater o déficit habitacional quantitativo (vinculado aos objetivos econômicos de dinamizar a economia) ou melhorar a qualidade de vida das famílias (vinculado aos objetivos sociais de prover a habitação em sua forma ampliada)? No contexto da PNH, os objetivos visam à melhoria da qualidade de vida, já o PMCMV parece focar-se mais no déficit quantitativo. Sem essa definição clara dos objetivos do Programa, não há como definir o escopo de trabalho para qualificar e instrumentalizar os agentes envolvidos. Por tratar-se de um programa habitacional, pressupõe-se que o objetivo é a melhoria da qualidade de vida das populações, logo não pautar o enfrentamento do déficit, considerando a habitação em sua forma ampliada, é contraproducente.

Retornando à análise dos objetivos da Política e do Programa, através da variável denominada Análise dos recursos, a Tabela 23 sintetiza os resultados obtidos.

Tabela 23: Resumo da Análise da PNH e do PMCMV partir da Variável de Controle dos Processos			
Resumo Conceitos	Variável	Análise Objetivos PNH	Análise Objetivos PMCMV
Sartori (1981) Análise dos recursos financeiros e técnicos	Análise dos Recursos	O objetivo da PNH de estruturar do SFH, prevendo recursos para a produção de HIS, estabelece fontes de recursos sustentáveis	O objetivo do PMCMV de estruturar um Sistema Financeiro da habitação estabelece fontes de recursos a curto prazo
Alvim e Castro (2010) Análise da disponibilidade de equipes e recursos		O objetivo da PNH de Implementar o SNHIS e fortalecer o papel do Estado para a gestão eficiente da PNH observa a necessidade de qualificar e instrumentalizar os agentes envolvidos, porém não prevê instrumentos para apoiar os municípios a estabelecer equipes suficientes para implementar a PNH	O objetivo de implementar o PMCMV não prevê a análise dos recursos técnicos necessários, o que está diretamente vinculado aos objetivos difusos do Programa

¹²² O Ministério das Cidades criou o CapaCidades, que oferece capacitação para agentes envolvidos ou interessados na execução de políticas urbanas, porém essas capacitações ofertadas não se inserem em uma rede de apoio para o desenvolvimento do PMCMV, com vistas a implementar os objetivos.

Conclui-se que a PNH prevê recursos financeiros e apoio à qualificação e instrumentalização dos agentes de implementação, porém não prevê formas de apoiar as administrações locais para estabelecer o corpo técnico adequado aos fins da Política. Ainda assim, considera-se que a Política atende a variável em questão, pois, ao dispor qualificação aos agentes, capacita esses a determinar o corpo técnico. Já o PMCMV estabelece recursos financeiros a serem acessados, apesar de disponíveis em curto prazo, mas não estabelece os recursos técnicos de acordo com o que os conceitos que subsidiam essa análise preveem.

A próxima variável a ser analisada é a de Compreensão dos Interesses Envolvidos. Trata-se da necessidade de ponderar a respeito dos interesses envolvidos e da disparidade de forças entre os atores, pois a execução das políticas públicas depende de vontade e força política do governo no poder (SARTORI, 1981; ALVIM; CASTRO, 2010). Para políticas desenvolvidas pelas três esferas governamentais, é necessário buscar a coordenação e integração entre os envolvidos conciliando as diferentes visões e objetivos (CLAPHAM, 2005; ALVIM; CASTRO, 2010). É preciso também integrar as ações com as demais políticas vigentes, para não prejudicar os resultados (ALVIM; CASTRO, 2010).

O objetivo da PNH de Implementar o SNHIS e fortalecer o papel do Estado para a gestão eficiente da PNH intenciona a coordenação e a integração entre os seus agentes, ao buscar desenvolver um repertório comum, através das capacitações e desenvolvimento de planos para a implementação da Política, porém não prevê espaços permanentes de interlocução entre os diferentes níveis de governo. Dessa forma, a Política é prioritariamente formulada em nível federal e busca a compreensão dos seus objetivos pelos agentes locais, dialogando, ainda de forma incipiente, entre os diferentes níveis de governo para conciliar os diferentes objetivos.

A elaboração do PlanHab contou com debates, oficinas, conferências, etc., buscando desenvolver a Política de forma participativa, porém, sem um espaço permanente de interlocução, os agentes locais ficam desassistidos do debate enquanto confrontam-se com os seus objetivos ao longo do processo de implementação da Política. Essa forma de desenvolver a Política, se por um lado preserva os seus objetivos estruturais, não os negociando, por outro, dificulta a cooptação desses objetivos pelos entes locais.

Quanto à interlocução com as diferentes políticas públicas, a PNH, através dos objetivos de Implementar o SNHIS e fortalecer o papel do Estado para a gestão eficiente da PNH, estrutura a Política para que essa interlocução ocorra através do ConCidades em nível federal e orienta que essa interlocução ocorra também em nível local. O índice de Capacidade Institucional avalia o trabalho conjunto da Política com outras políticas urbanas, principalmente a fundiária. Mas, para além desse diálogo a ser avaliado, no nível local, as ações precisam ser pensadas de forma integrada com as secretarias de educação, de saúde, de assistência social, etc., para que as políticas, programas e planos desenvolvidos por essas instâncias atuem de forma integrada com as ações da PNH. Novamente, a questão está na elaboração e execução da Política em nível local, reforçando a necessidade de um espaço permanente para debater a Política entre os três entes federativos, pois não há como, no plano federal, pontuar todos os procedimentos a serem feitos pelos municípios e estados, até porque, ao definir todos os procedimentos a serem feitos, é eliminada a observância das peculiaridades locais.

O PMCMV não prevê estruturas de diálogo para debater os seus objetivos. Desse modo, os objetivos do Programa não são questionados dentro de sua estrutura de execução, em que os papéis dos entes federativos são estabelecidos e devem ser executados de forma pragmática; também não pondera a importância de desenvolver o Programa de forma integrada com as demais políticas urbanas.

Em relação a ponderar sobre os diferentes interesses envolvidos, a estrutura desenvolvida para o PNH (apresentada pelos objetivos de Estruturar o SFH, prevendo recursos para a produção de HIS e Implementar o SNHIS, fortalecendo o papel do Estado para a gestão eficiente da PNH) não foi implementada pelo PMCMV porque a sua execução não é do interesse de setores específicos. A PNH propõe a construção de moradias em oposição à dinâmica estabelecida nas cidades para produção de habitações, que é rentável para os setores da construção civil e de interesse de parte da população, conforme apresentam Villaça (1998), Cardoso (2001) e Abramo (2007).

Os atores envolvidos tem forças díspares, e para implementar a proposta da PNH, seria necessário o apoio e a pressão das populações interessadas. Mas como ter esse apoio de um número grande de comunidades, sem antes investir no fomento a coesão comunitária? Talvez seja essa a dificuldade em implementar a PNH que, apesar de ter a estrutura de financiamentos e subsídios bem

projetada, não recebeu para as suas ações o mesmo volume de recursos que o PMCMV e o PAC-Urbanização. A quem interessa a participação dos diferentes atores sociais na formulação das Políticas, a criação do índice de capacidade institucional ou a capacitação dos agentes envolvidos para compreender os objetivos da PNH? Não há forças atuantes suficientes a favor de sua implementação. A PNH e a negociação dos objetivos para a sua implementação provavelmente exigiria a não intervenção na dinâmica de localizações estabelecida, conforme descrevem Villaça (1998), Cardoso (2001) e Abramo (2007). Dessa forma, a Política produzida aproximaria as suas intenções da dualidade do PMCMV, afastando-se de seus objetivos sociais.

Compreende-se, então, que a PNH busca coordenar os diferentes interesses, entre os três níveis de governo, as distintas ações entre as políticas públicas e ponderar sobre os interesses envolvidos e as forças díspares atuantes. Porém, não há espaços permanentes para o diálogo entre governos, dificultando a negociação entre os interesses e os objetivos distintos. Também não há espaços de apoio aos os governos locais, que necessitam pensar formas de integrar as distintas ações desenvolvidas pelas políticas urbanas em nível local. O PMCMV tem objetivos pragmáticos, não havendo espaços dentro de sua estrutura para negociar os múltiplos interesses envolvidos. A Tabela 24 sintetiza esses resultados.

Tabela 24: Resumo da Análise da PNH e do PMCMV partir da Variável de Compreensão dos Interesses Envolvidos			
Resumo Conceitos	Variável	Análise Objetivos PNH	Análise Objetivos PMCMV
Sartori (1981) Análise dos interesses envolvidos (campos de equilíbrio)	Compreensão dos Interesses Envolvidos	Os objetivos da PNH de estruturar de o SFH e de Implementar o SNHIS e fortalecer o papel do Estado para a gestão eficiente da PNH, intenciona coordenar os distintos interesses dos três níveis de governo, das políticas públicas urbanas e ponderar sobre os interesses envolvidos e as forças díspares atuantes. As suas ações para equalizar as forças díspares ainda são incipientes, mas estão na direção de uma boa formulação	Os objetivos do PMCMV de estruturar o SFH e de implementar o PMCMV são pragmáticos, não prevendo espaço na estrutura do PMCMV para negociar os distintos interesses envolvidos
Alvim e Castro (2010) Análise das interfaces e interferências recíprocas geradas pelas relações entre as diferentes esferas de governo			
Clapham (2005) Análise da conciliação das diferentes visões e objetivos envolvidos no desenvolvimento de ações através dos três níveis de governo			

A próxima variável a ser analisada é o Exame dos Efeitos Contraproducentes, que considera a possibilidade de as ações gerarem efeitos opostos aos projetados pelos objetivos da Política (SARTORI, 1981). Alvim E Castro (2010) afirmam que para evitar esses efeitos contrários é necessário observar em que contextos as ações colaboram para a apropriação particularista dos benefícios produzidos, e sob que circunstâncias essas ações contribuem para a universalização dos benefícios, atendendo de modo durável as demandas sociais. É importante considerar também, para a formulação de políticas habitacionais, que os produtores privados não atenderão a demanda social pretendida se essa não enquadrar-se ao seus interesses de negócios (CLAPHAM, 2005). Portanto, as políticas habitacionais têm a difícil tarefa de evitar a apropriação particularista dos benefícios gerados por suas ações e negociar com os interesses das empresas de construção civil, agente importante para a produção de moradias. O lucro dessas empresas não pode vincular-se ao valor agregado das localizações, ao produzir habitações para políticas habitacionais, sob pena de a ação do Estado ter o efeito oposto ao projetado, oferecendo às populações habitações desassistidas de equipamentos, comércio e serviços.

A formulação da PNH considera a possibilidade de as ações de provisão de moradias não colaborarem para o desenvolvimento das capacidades dos indivíduos e, conseqüentemente, com a melhoria da qualidade de vida das famílias atendidas. Esse efeito contraproducente é enfrentado através do objetivo da Política de Promover o acesso à terra urbanizada. As estratégias vinculadas a esse objetivo (formulação do índice de capacidade institucional, subsídio de localização, prever instrumentos de manejo do solo urbano, etc.) visam produzir habitações em sua forma ampliada, universalizando os benefícios produzidos e evitando a apropriação particularista deles, ao criar instrumentos de combate à especulação imobiliária.

O PMCMV não implementa as estratégias vinculadas ao objetivo da Política de Promover o acesso à terra urbanizada. Ao não cooptar esse objetivo da PNH, o PMCMV propicia a produção de moradias desassistidas de equipamentos, comércio e serviços, o que é um efeito contraproducente para um Programa Habitacional. O Programa apenas adere a estratégia de construir habitações em áreas públicas, o que, em Porto Alegre, tem produzido moradias melhor localizadas do que as habitações edificadas em áreas privadas pelo PMCMV/FAR (conforme será apresentado no capítulo 5). Essa estratégia não é suficiente por si só para garantir a provisão de habitações em sua forma

ampliada. Compreendo que não é objetivo do Programa promover o acesso à terra urbanizada, e, portanto, a formulação do PMCMV não busca controlar os efeitos contraproducentes de suas ações, permitindo a apropriação particularista dos benefícios de suas ações.

O objetivo da PNH de produzir mais e melhores habitações estabelece estratégias para negociar os interesses da cadeia produtiva da construção civil e garantir que essa atenda a demanda social, foco da Política. Vinculadas a esse objetivo, as estratégias de estabelecer normas padronizadas para a produção de HIS, agilizar os processos de aprovação e ofertar desoneração fiscal à cadeia buscam atender aos interesses dos produtores, evitando o efeito contraproducente que é o desinteresse da cadeia na execução da Política. A PNH agrega a esse objetivo o apoio à autoconstrução e à qualificação da Cadeia Produtiva, a partir da capacitação da mão de obra e incentivos à modernização dos processos construtivos. O PMCMV assume esse objetivo, apenas não implementando as estratégias de qualificação da cadeia da construção civil. O fato de a PNH não ter conseguido efetivar os seus objetivos e o PMCMV sim, mostra que a negociação pretendida pela Política para atender aos interesses da cadeia não foi suficiente. Retirar o lucro agregado as localizações produzidas torna desinteressante a produção habitacional para a iniciativa privada. Os incorporadores recebem o lucro agregado pelas localizações ao produzir moradias para a F2 e a F3 do PMCMV. Para a F1, apesar de o Programa regular o lucro das construtoras sobre a produção, ele oferece um teto muito baixo de aquisição para unidades habitacionais. Como os terrenos, quando adquiridos, têm o seu valor definido pela análise da CAIXA em relação ao que é praticado no mercado, certas localizações na cidade são inviáveis para a construção de habitações pelo PMCMV-F1.

Compreende-se que a PNH busca evitar o efeito oposto a seus propósitos ao objetivar Promover o acesso à terra urbanizada, e busca abarcar parte dos interesses da cadeia produtiva da construção civil para que esta participe da Política. Não há como produzir moradias sem envolver a cadeia da construção civil em algum grau: o fornecimento de materiais, a disponibilidade de mão de obra e a execução das próprias edificações exigem a negociação com esse setor. As dificuldades de implementar a PNH indicam que a negociação feita não foi suficiente e que o interesse em manter a forma estabelecida de produção das cidades precisa ser melhor estudado, para desenvolver uma política habitacional que produza habitações para as populações de baixa renda bem localizadas. O PMCMV não coopta os instrumentos da PNH de combate à especulação imobiliária e apropria-se das

estratégias que atendem aos interesses da cadeia produtiva da construção civil. O fato de o Programa ter se efetivado e a Política não traz o questionamento se é possível desenvolver uma política habitacional que não permita a provisão de moradias em áreas mal localizadas. A Tabela 25 sintetiza os resultados.

Tabela 25: Resumo da Análise da PNH e do PMCMV partir da Variável de Exame dos Efeitos Contraproducentes			
Resumo Conceitos	Variável	Análise Objetivos PNH	Análise Objetivos PMCMV
Sartori (1981) Análise da possibilidade de efeitos contraproducentes (Perigo Oposto)	Exame dos Efeitos Contraproducentes	A partir do objetivo de Promover o acesso à terra urbanizada, a PNH busca evitar o efeito contraproducente de não produzir habitações em sua forma ampliada	O PMCMV não coopta o objetivo de Promover o acesso à terra urbanizada da PNH, não evitando o efeito contraproducente de produzir moradias desassistidas de equipamentos, comércio e serviços
Alvim e Castro (2010) Análise da possibilidade das ações projetadas satisfazerem a demanda social de modo durável, sem contribuir para a apropriação particularista (não universal) dos benefícios		A partir do objetivo de Produzir mais e melhores habitações, a PNH busca atender a interesses da cadeia produtiva da construção civil para que essa participe da execução da Política	A partir do objetivo de Produzir o maior número possível de habitações, o PMCMV efetiva a participação da cadeia produtiva da construção civil, conseguindo desenvolver as suas ações
Clapham (2005) Considerar que os produtores privados podem não atender as necessidades se elas não forem adequadas aos seus objetivos de negócios			

Em relação ao Controle dos Processos, a PNH busca analisar os recursos disponíveis, compreender os interesses envolvidos e atuar sobre prováveis efeitos contraproducentes. A Política prevê recursos para atender a demanda em longo prazo, e busca estruturar os recursos técnicos necessários, porém precisa ainda pensar em espaços de interlocução permanente entre os três níveis de governo. Ela também busca coordenar os diferentes interesses envolvidos, mas deve atuar para fomentar a coesão comunitária, que pode apoiar a sua própria implementação. A PNH busca também atuar sobre possíveis efeitos contraproducentes, estabelecendo instrumentos para evitar a provisão de moradias em áreas desassistidas de equipamentos, comércio e serviços, e tenta atender a interesses da cadeia produtiva da construção civil, para que essa participe da execução da Política. Por não estar conseguindo discutir entre os três níveis de governo as dificuldades locais de implementação da Política, não ter ações de fomento a coesão comunitária das populações a

serem atendidas e por restringir o lucro agregado à localização das habitações produzidas, a PNH não é de fato implementada. Logo, mesmo buscando o controle dos processos envolvidos em sua atuação, a PNH precisa reformular as suas estratégias para ser implementada.

Já o PMCMV estrutura-se conforme recursos garantidos em curto prazo, não analisa os recursos técnicos, não estabelece espaços para negociação dos interesses envolvidos e possibilita a produção de habitações sem oferecer o mínimo social para as famílias atendidas. Porém, o Programa atende aos interesses da cadeia produtiva da construção civil. Ao que tudo indica, isso é suficiente para conseguir implementá-lo. A partir dessas colocações, surge a seguinte dúvida: será que é possível desenvolver uma política habitacional que enfrente a dinâmica estabelecida de localização das moradias na cidade? A que interesses essa política atenderia? Os interessados têm força política hoje para implementá-la?

3.2.4. O Estado e a idealização e execução de políticas públicas habitacionais para que estas produzam localizações satisfatórias

Apresentou-se, nesse capítulo, a análise da PNH e do PMCMV em relação ao que Sartori (1981), Clapham (2005) e Alvim e Castro (2010) definem como necessário ser pensado, na estruturação das Políticas Públicas, para que essas possam efetivar os seus objetivos.

O papel do Estado, ao idealizar políticas habitacionais, deve ser o de atender a demanda por moradias com vistas à melhoria da qualidade de vida das populações. O combate ao déficit habitacional quantitativo não garante que as moradias produzidas atuem como vetor para melhoria da qualidade de vida, garante apenas a provisão de moradias. A localização das populações nas cidades, a partir da oferta de equipamentos, comércio e serviços acessíveis, auxilia as populações a desenvolver as suas capacidades, atuando como fator de melhoria da qualidade de vida das famílias (VILLAÇA, 1998; CARDOSO, 2001). Por outro lado, para dinamizar a economia e gerar empregos através das políticas habitacionais, apenas a produção das edificações é suficiente. A dualidade dos objetivos das políticas habitacionais (econômicos e sociais) pode gerar efeitos contraproducentes, quando não compreendido como foco a melhoria da qualidade de vida das populações.

A PNH formula e identifica o problema a ser tratado, define o seu objeto de intervenção, com foco na melhoria da qualidade de vida das populações a serem atendidas. A Política também estabelece instrumentos de avaliação de forma adequada e busca analisar os recursos disponíveis para a sua execução. Apesar de necessitar repensar algumas de suas formulações, de modo geral, a Política estrutura-se atendendo aos indicativos de como produzir uma boa política, conceituados por Sartori (1981), Clapham (2005) e Alvim e Castro (2010).

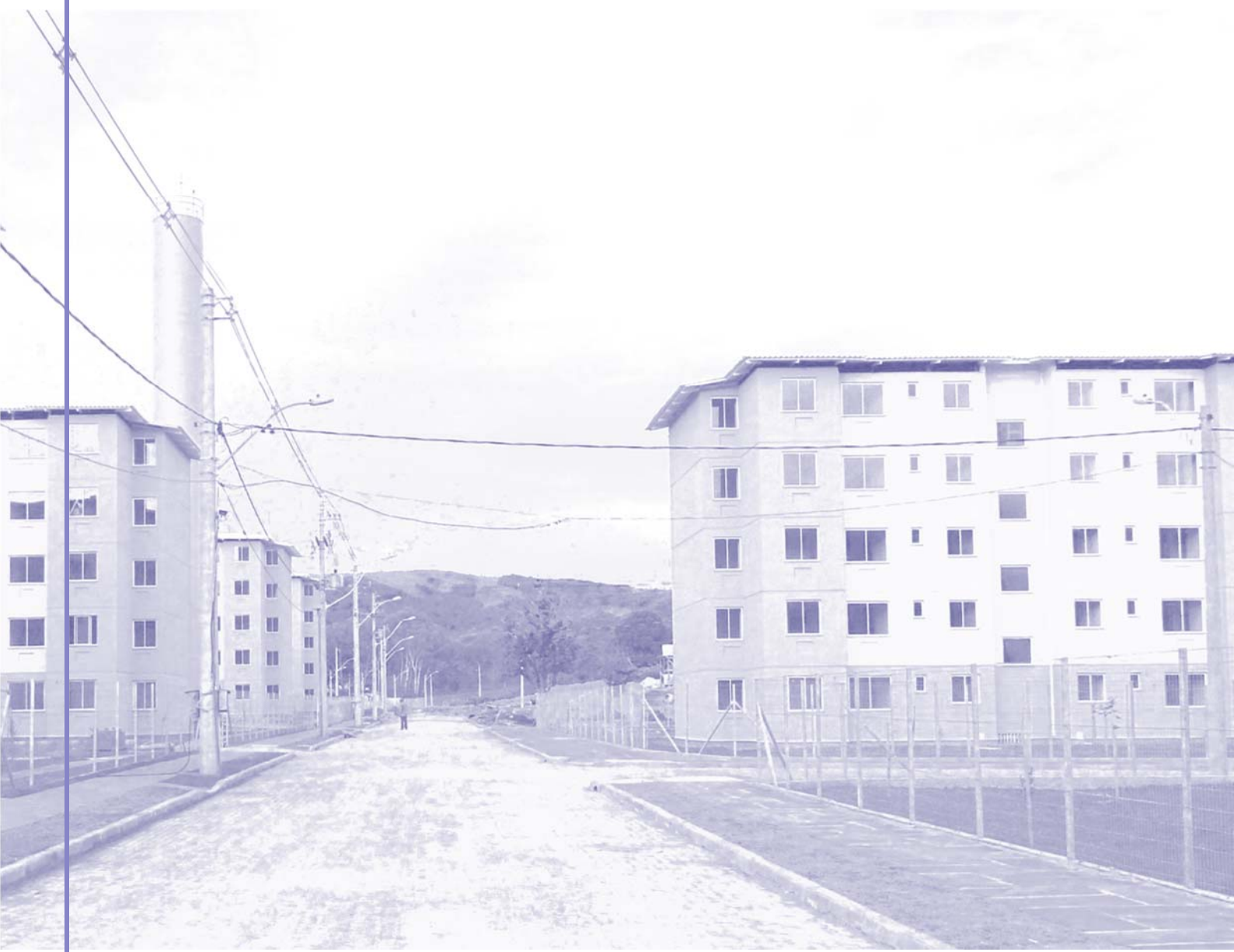
A razão para a dificuldade da PNH ser implementada pode estar vinculada às questões de estimular a coesão comunitária, compreender os interesses envolvidos e atuar sobre os efeitos contraproducentes. Ao não prever formas de fomentar a coesão urbana, a PNH tenta se estabelecer em um cenário em que os interesses das populações (objetivos sociais) têm pouca força de pressão, ao se contrapor aos interesses de manutenção da dinâmica urbana estabelecida. Sem a coesão urbana dos principais interessados em receber habitações em sua forma ampliada, não há força para implementar a Política. A convenção urbana reserva as melhores localizações (com mais acessibilidade) para quem tem renda para consumi-las, não sendo do interesse de quem produz e vende as moradias perder o lucro agregado à localização, e do interesse de quem tem renda para consumi-las perder a homogeneidade que valoriza as suas moradias (VILLAÇA, 1998; CARDOSO, 2001; ABRAMO, 2007). Essa negociação de interesses é necessária para implementar a Política, como também é preciso não negociar as localizações para não produzir efeitos contraproducentes. Portanto, a forma possível de implementar a PNH, principalmente os seus objetivos sociais, é através do fomento à coesão urbana, o que não foi instrumentalizado pela Política.

Diferente da totalidade do projeto feito pela PNH, o PMCMV é implementado sem estabelecer de forma clara as suas intencionalidades e tendo a finalidade definida de forma pragmática, voltada à produção e aquisição de edificações. O Programa estabelece metas quantitativas e prazos de vigência desarticulados de um planejamento de combate ao déficit habitacional e descolados de estratégias para a melhoria da qualidade de vida. Não são previstas fontes de recursos perenes e não são analisados os recursos técnicos. O Programa não prevê a discussão de sua atuação com os atores envolvidos, o que impossibilita o debate com as comunidades sobre as localizações produzidas, tornando as avaliações insuficientes para subsidiar as alterações nos objetivos do Programa. Porém, o Programa atende aos interesses da cadeia produtiva da construção civil e

possibilita a produção de habitações sem oferecer o mínimo social para as famílias atendidas. O caráter emergencial do Programa visa de fato socorrer a economia, não estabelecendo metas qualitativas, apenas quantitativas. O fato de o Programa ser implementado e a Política não, reforça o entendimento de que, sem a pressão dos interessados no desenvolvimento dos objetivos sociais da Política, não há como desenvolvê-la.

Qual o papel do Estado na idealização e execução de políticas públicas habitacionais para que estas produzam localizações satisfatórias? É garantir que os objetivos sociais das Políticas sejam o seu foco, negociando no jogo de pesos e contrapesos, pressões e contrapressões para que esses objetivos sejam implementados. O PMCMV não os insere em seu escopo de trabalho e a PNH, que os insere, precisa repensar os seus objetivos e estratégias para atuar sobre os interesses envolvidos e implementar os objetivos sociais da Política.

DELINEAMENTO DA PESQUISA



4. DELINEAMENTO DA PESQUISA

Segundo Giovanni Sartori (1981), para fazer ciência não basta ter técnica de investigação e tratamento de dados: é preciso ter *consciência metodológica*. O autor afirma que para desenvolver uma pesquisa científica é preciso saber *pensar, ter método e lógica, ter metodologia*. Para a conhecimento empírico, no qual as Ciências Sociais aplicadas se enquadram, Sartori (1981) indica que a compreensão se dá através da descrição, condicionando e fundamentando a explicação. O autor afirma que o conhecimento empírico atua na descrição da realidade, com a finalidade de embasar as operações que venham a ser feitas nessa realidade, ou seja, um conhecimento aplicável que fundamenta a ação para obter os resultados previstos.

O método da análise escolhido para essa pesquisa foi o método hipotético-dedutivo, em que “se inicia pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos, acerca da qual formula hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese” (MARCONI; LAKATOS, 2000, p. 91). Para Marconi e Lakatos (2000, p. 46), o método refere-se ao “conjunto de atividades sistemáticas e racionais que (...) permite alcançar o objetivo (...) traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista”.

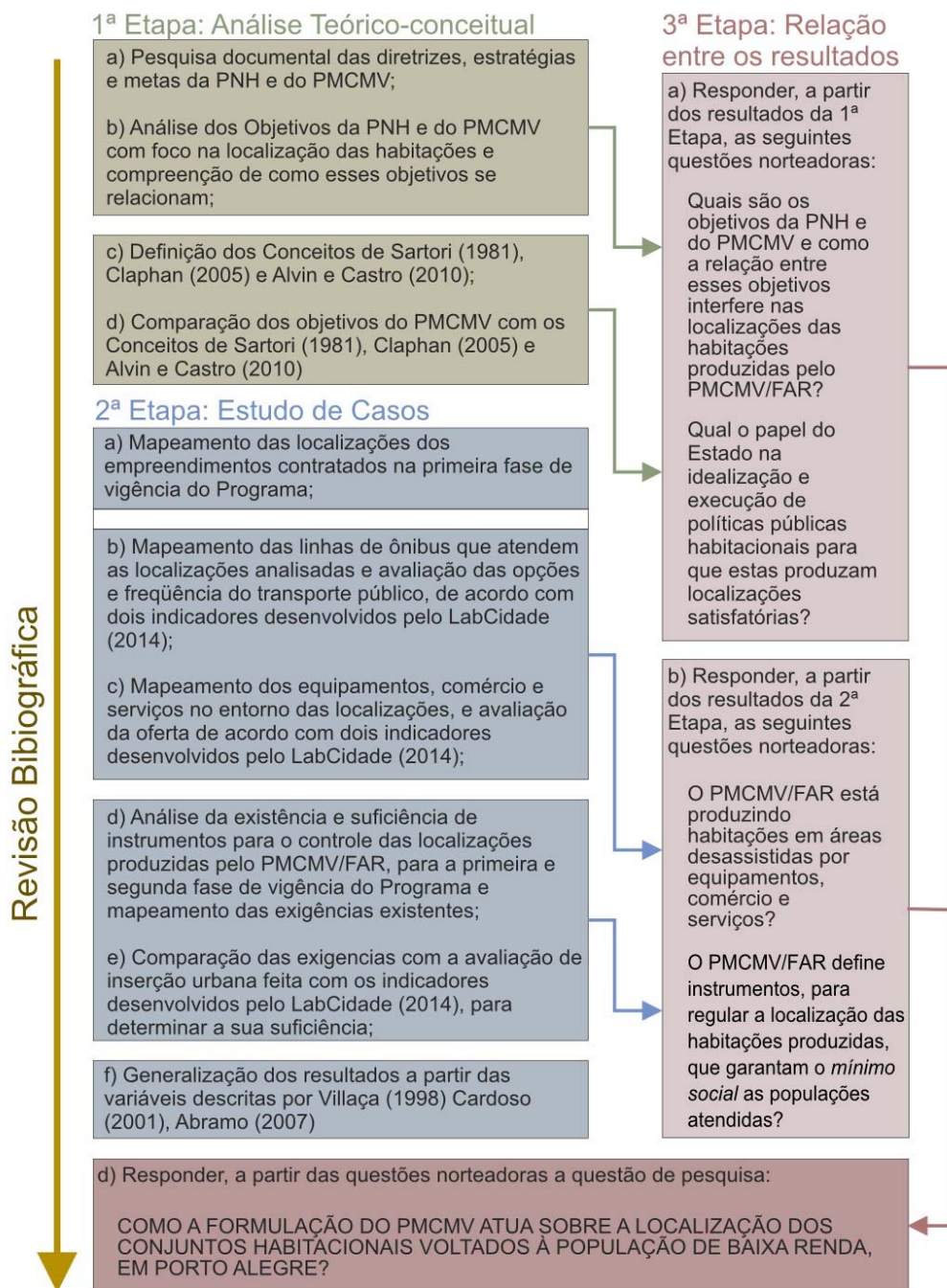
A pesquisa é delineada para avaliar a Política habitacional vigente, com foco na localização dos empreendimentos desenvolvidos pelo PMCMV/FAR, na primeira fase de vigência do Programa. Optou-se por desenvolver o trabalho partindo de duas estratégias de análise: o Estudo de Casos Múltiplos Incorporados e a Análise Teórico-Conceitual Comparada¹²³. A investigação tem um caráter quantitativo e qualitativo, buscando desenvolver, a partir do estudo de casos, um “estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento (...) mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto real” (GIL, 2010, p. 37). A análise Teórico-Conceitual Comparada visa complementar o estudo dos casos, a partir do estudo da formulação da política habitacional vigente. Cada uma dessas estratégias objetiva responder a diferentes questões norteadoras do trabalho, compondo, a partir delas, o

¹²³ A Estratégia de Pesquisa denominada de Análise Teórico-conceitual e o vínculo entre essa estratégia e o Estudo de Casos foram idealizados pela Dra. Livia Salomão Piccinini, como escopo de trabalho para o grupo de Pesquisa LeUrb, do qual essa autora participa.

resultado que responde a questão de pesquisa.

As duas estratégias de pesquisa supracitadas tiveram a coleta e a análise dos dados conduzidos por passos metodológicos, que subdividem-se, nesse trabalho, em três etapas, conforme o esquema apresentado na Figura 8.

Figura 8: Apresentação das etapas de trabalho desenvolvidas (passos metodológicos)



A primeira etapa de trabalho foi a análise comparativa dos objetivos da PNH e do PMCMV, em relação aos conceitos apresentados pelos autores Sartori (1981), Alvim e Castro (2010) e Clapham (2005); a segunda foi o estudo da localização dos empreendimentos implantados em Porto Alegre através do PMCMV/FAR, desenvolvido por meio do estudo de casos múltiplos, a fim de avaliar se as localizações produzidas possibilitam a acessibilidade a equipamentos e serviços para a população atendida; e a terceira e última foi o cruzamento entre essas duas análises a partir das questões norteadoras da pesquisa, o que embasou a resposta da questão de pesquisa. O esquema

A revisão bibliográfica, que atravessa as etapas de trabalho conforme apresentado no esquema acima, estabeleceu a fundamentação teórica do estudo, apoiando as etapas relativas aos passos metodológicos. A compreensão do que são políticas públicas de habitação apoiou-se nos autores Sartori (1981), Villaça (1998), Alvim e Castro (2010) e Bonduki (2008). A concepção do ideário para essas políticas, que fundamentou o desenvolvimento das questões para a análise teórico-conceitual, embasou-se no referencial de Sartori (1981), Clapham (2005) e Alvim e Castro (2010). O entendimento dos conceitos vinculados à localização e urbanidade se formou através da leitura de Abramo (2003; 2007), Cardoso (2001) e Villaça (1998).

Fundamentado na revisão bibliográfica se idealizou essa análise, prevendo a generalização dos resultados a partir das teorias consultadas. A Tabela 26 relaciona conceitos e variáveis utilizados, com os seus autores e o objeto de estudo.

Tabela 26: esquema de análise desenvolvida na pesquisa					
ANÁLISE TEÓRICO-CONCEITUAL COMPARATIVA			ESTUDO DE CASOS		
Autores	Conceitos	PNH + PMCMV	PMCMV (em relação a localizações)	Variáveis	Autores
Sartori (1981)	Perigo oposto	Objetivos da Política	Equipamentos Comércio Serviços Transportes	Segregação Espacial	Villaça (1998)
	Avaliação				
	Capital axiológico				
Calculo dos Meios	Acessibilidade				
Obj. claros e transp.					
Avaliação periódica					
Alvim e Castro (2010)	Cultura cívica				
	Interfaces e Interferências				
Clapham (2005)	Avaliação			Mínimo Social	Cardoso (2001)
	Solidariedade social				
	Circuito de Hab.				

A formulação teórica desses conceitos e variáveis é apresentada no subcapítulo 2.1 , denominado Localização das Moradias e o Estado; e a forma com que esses conceitos e variáveis generalizam os resultados empíricos é apresentado nos subcapítulos 4.1 e 4.2, denominados respectivamente A Análise Teórico-conceitual Comparativa e O Estudo de Casos Múltiplos.

Os dados que embasaram essas análises foram coletados de diversas fontes, tendo como instrumentos o mapeamento, a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica. Esses dados coletados são relacionados na Tabela 27, bem como as Estratégias de pesquisa e os instrumentos de coleta e análise de dados.

Tabela 27: Apresentação das técnicas de coleta de dados, vinculados às Estratégias de Pesquisa utilizadas nessa pesquisa

	Estudo de Casos	Análise Teórico-Conceitual
Pesquisa Documental	Consulta à legislação e aos documentos oficiais pertinentes para definir os objetivos da PNH e do PMCMV	Consulta às Portarias do Ministério das Cidades (MCidades) que normatizam a execução do PMCMV/FAR
		Consulta a dados referentes aos empreendimentos através do Gerência de Desenvolvimento Urbano da Caixa (GIDUR-CAIXA) e do site da Prefeitura de Porto Alegre
		Consulta a dados referentes a equipamentos e serviços públicos, através de sites oficiais vinculados à Prefeitura de Porto Alegre
	Consulta a dados divulgados pela Fundação João Pinheiro e IBGE, relativos ao censo de 2010	
Pesquisa Bibliográfica	Compreensão do que são políticas públicas de habitação, a partir de Sartori (1981), Villaça (1998), Alvim e Castro (2010) e Bonduki (2008).	
	Compreensão das dinâmicas sociais que interferem na produção do espaço urbano, com base em Abramo (2003; 2007), Cardoso (2001) e Villaça (1998)	
	Definição dos conceitos para análise dos objetivos das políticas públicas de habitação segundo Sartori (1981), Clapham (2005) e Alvim e Castro (2010)	Compreensão dos conceito de urbanidade, vinculado à inserção urbana segundo Linch (1960), Alexander (1965), Cardoso (2001), Jacobs (2000) e Trigueiro (2010)
		Definição dos conceitos para generalização dos resultados conforme Cardoso (2001) e Villaça (1998)
Mapeamentos	Mapeamento da localização dos empreendimentos produzidos em Porto Alegre através do PMCMV/FAR	
	Mapeamento da localização de equipamentos, comércio e serviços no entorno dos empreendimentos, através de levantamento em loco, levantamento por <i>Streetview</i> , dados oficiais e arquivos tipo <i>shape</i>	

Nos próximos subcapítulos serão melhor descritas as estratégias de pesquisa nas quais esses dados foram utilizados.

4.1. A Análise Teórico-conceitual Comparativa

As estratégias de pesquisa determinam a maneira com que um determinado estudo é desenvolvido. A análise teórico-conceitual aqui apresentada define uma forma de analisar normativas legais e publicações oficiais que regulam as políticas públicas. Utilizou-se essa estratégia nesse trabalho para compreender os objetivos da PNH e do PMCMV.

Segundo Alvim e Castro (2010), a intencionalidade da Política está implícita nas publicações oficiais e nas legislações que as regem. De acordo com esses autores, para entender a teoria por trás da política em questão, se deve compreender as ideias que geraram os objetivos e buscar explicar a cadeia causal que articulou os meios e os fins para o desenvolvimento da política em questão. Seguindo essa compreensão, definiu-se que a partir da leitura dos princípios e diretrizes das políticas públicas, é possível extrair os principais objetivos que definem os seus projetos de implementação. Os Programas que compõem uma determinada política visam implementar parte ou o todo desse projeto e, portanto, têm os seus objetivos vinculados aos da Política.

O estudo ora apresentado extraiu os objetivos da PNH vinculados às suas estratégias de atuação e estudou quais objetivos do PMCMV intencionam implementar essas estratégias. Os objetivos da PNH foram extraídos do Caderno do MCidades nº 4 (2004), PlanHab (MCIDADES, 2009b) e da legislação pertinente; os objetivos do PMCMV foram extraídos da legislação que rege o Programa como um todo e das portarias que normatizam o PMCMV/FAR.

Compreende-se que os objetivos do Programa podem priorizar ou não a execução da Política, com vistas a oferecer à população o *mínimo social*, descrito por Cardoso (2001) como necessário para que os indivíduos desenvolvam suas capacidades. As Políticas habitacionais devem visar à qualidade de vida das famílias atendidas, e a definição da localização das moradias produzidas pode interferir nessa finalidade de forma positiva ou negativa. O resultado dessa análise permite avaliar se a PNH tem entre os seus objetivos a produção de moradias em sua *forma ampliada* (CARDOSO, 2001), e se os objetivos do Programa visam implementar as estratégias vinculadas a esses

objetivos da Política.

Esse resultado responde a seguinte questão norteadora da pesquisa: quais são os objetivos da PNH e do PMCMV e como esses objetivos interferem nas localizações das habitações produzidas pelo PMCMV/FAR?

Assim como ocorre na Estratégia de estudo de casos, essa estratégia de pesquisa generaliza os seus resultados a partir da teoria. Com esse propósito, se desenvolve a análise da formulação da PNH e do PMCMV, com base nos conceitos de Sartori (1981), Clapham (2005) Alvim e Castro (2010). Esses autores definem como formular as políticas públicas para que essas tenham os resultados esperados. O resultado dessa análise possibilita apontar falhas e potencialidades na formulação da Política e do Programa, o que permite responder a seguinte questão norteadora da pesquisa: qual o papel do Estado na idealização e execução de políticas públicas habitacionais?

A Tabela 28 lista os conceitos de cada autor (apresentados no subcapítulo 2.1.2, denominado O Papel do Estado e as Políticas Públicas de Habitação) e define as questões de análise, que foram cotejadas com os objetivos da Política e do Programa.

Tabela 28: Apresentação detalhada da Análise Teórico-Conceptual Comparativa		
Autores	Conceitos	Variáveis
Sartori (1981)	Capital axiológico	Coesão comunitária
Alvim e Castro (2010)	Cultura cívica	
Clapham (2005)	Solidariedade social	
Sartori (1981)	Técnicas de avaliação	Avaliação
Alvim e Castro (2010)	Avaliação periódica	
Sartori (1981)	Cálculo dos meios (análise dos recursos técnicos e financeiros)	Análise dos recursos
Alvim e Castro (2010)	Disponibilidade de equipes e recursos	
Sartori (1981)	Perigo oposto	Exame dos efeitos contraproducentes
Alvim e Castro (2010)	Ação durável e apropriação particularista	
Clapham (2005)	Atuação dos produtores	
Sartori (1981)	Campos de equilíbrio	Compreensão dos interesses envolvidos
Alvim e Castro (2010)	Interfaces e interferências	
Clapham (2005)	Conciliar diferentes visões	
Sartori (1981)	A situação <i>a quo</i> e o estado <i>ad quem</i>	Definição do problema a ser enfrentado
Alvim e Castro (2010)	Objetivos claros e transparência nos processos	

O subcapítulo a seguir apresenta a outra estratégia de pesquisa utilizada nesse trabalho: o estudo de casos múltiplos.

4.2. O Estudo de Casos Múltiplos

Como foi apresentado no capítulo 2, denominado A QUESTÃO DA HABITAÇÃO, foram analisados nove empreendimentos nesse trabalho, agrupados em cinco localizações, já que alguns deles foram construídos em terrenos contíguos.

Optou-se por desenvolver esse trabalho com o Estudo de Casos Incorporados, ou seja, os casos serão analisados a partir de mais de uma unidade de análise (YIN, 2001). A unidade de análise principal é a *Inserção Urbana* das localizações. Também são estudadas, enquanto análise subsidiária que complementa a análise da unidade principal, as portarias do Ministério das Cidades que regulamentam as exigências mínimas para que os empreendimentos sejam contratados pela CAIXA, enquanto subunidade denominada Exigências para Enquadramento. O Estudo de Casos objetiva responder duas questões, apresentadas como questões norteadoras no subcapítulo 1.1 denominado O Problema de pesquisa:

O PMCMV/FAR define instrumentos, para regular a localização das habitações produzidas, que garantam o *mínimo social* as populações atendidas?

- O PMCMV/FAR está produzindo habitações em áreas desassistidas por equipamentos, comércio e serviços?

Cada uma dessas questões será respondida por uma unidade de análise: a análise das exigências para enquadramento, relativas à localização, feitas para a aprovação dos empreendimentos junto à CAIXA, considerando as normativas da primeira e da segunda fase de execução do Programa, responde a primeira questão; e o estudo da inserção urbana dos empreendimentos com foco na oferta de equipamentos públicos, comércio, serviços e transportes, através de quatro indicadores desenvolvidos pelo LabCidade et al (2014), respondem a primeira questão.

Conforme Yin (2001), para os Estudos de Casos, a generalização dos resultados ocorre através da teoria, a partir da qual as variáveis (conceitos) são estabelecidas para guiar a análise dos

resultados empíricos. Esse autor denomina esse tipo de Generalização Analítica, feita nesse trabalho segundo os conceitos de Villaça (1998), Cardoso (2001) e Abramo (2007), conforme apresentado na Tabela 29.

Tabela 29: Variáveis estabelecidas para a generalização analítica dos dados produzidos

Tipo de Dado	Variáveis	Autores	Critérios de Avaliação
Mapeamento da inserção urbana dos empreendimentos e exigências para enquadramento	Mínimo Social	Cardoso (2001)	Proximidade a equipamentos, comércio, serviços e transporte ¹
	Acessibilidade	Villaça (1998)	
	Segregação Espacial		

¹ No subcapítulo 4.2.2. denominado A Avaliação a partir das Unidades de Análise definidas, a forma de avaliação utilizada para analisar a proximidade a equipamentos, comércio, serviços e transporte é apresentada.

Optou-se também, por desenvolver o estudo dos casos múltiplos das localizações dos empreendimentos do PMCMV/FAR, contratados para Porto Alegre na primeira fase do Programa, por compreender que o estudo do caso da implantação do PMCMV/FAR em Porto Alegre necessitaria, para além da análise da inserção urbana dos empreendimentos, a análise do processo institucional de definição das localidades no município, de outro modo o caso de Porto Alegre não seria de fato analisado. Yin (2001, p. 64) afirma que estudos baseados em um único caso necessitam de “uma investigação cuidadosa do caso em potencial, para minimizar as chances de uma representação equivocada e para maximizar o espaço necessário para se coletar as evidências do estudo de caso”. O estudo de caso único vincula-se à busca do “por que” (YIN, 2001), logo, se optássemos por desenvolver o estudo de caso de Porto Alegre seriam respondidas as questões de *como* os empreendimentos foram implantados no município e *por que* foram implantados nessas localidades.

Essa pesquisa parte do pressuposto de que a localização dos empreendimentos nas cidades vincula-se aos objetivos do Programa, portanto a análise do *por que* não é feita através do Estudo de Caso do município em questão e sim da legislação que rege o Programa. O estudo empírico aqui definido busca compreender o *como* ocorreram essas localizações na cidade, o que é próprio do estudo de casos múltiplos (YIN, 2001).

A seleção das localizações, para a análise empírica da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV//FAR em Porto Alegre, baseou-se na fase do Programa em que os empreendimentos foram contratados. Optou-se por analisar todos os empreendimentos contratados na fase 1 do Programa, já que cada fase teve um regramento distinto. Esse estudo se propõe a analisar como a formulação

do Programa, no contexto da PNH, atua sobre a localização dos conjuntos habitacionais voltados à população de baixa renda, em Porto Alegre. Se a análise perpassa a normatização que rege o Programa, analisar todas as localizações produzidas sob o mesmo regramento é pertinente. Dessa forma, foram definidos os cinco casos de análise, apresentados na Tabela 30.

Tabela 30: Apresentação dos casos analisados no estudo empírico

Casos	Localização	Empreendimentos	Tipo de Caso - Propriedade	Resultados projetados
1	LTA1	Ana Paula	Empreendimento em terreno adquirido	Replicação literal
		Camila		
2	LTA2	Jardim Paraíso		
3	LTA3	Repouso do Guerreiro		
4	LTD1	Manoela Gonçalves		
		Maria Gonçalves		
		Joaquina Gonçalves		
5	LTD2	Camaquã		

Conforme Yin(2001), cada caso deve servir a um propósito específico, dentro da análise global do Estudo de Casos Múltiplos, podendo ter o papel vinculado à replicação dos resultados esperados:

(...) um caso ou objeto individual será considerado um parente próximo de um experimento único, e a análise deve seguir um experimento cruzado em vez de um projeto ou de uma lógica dentro de um experimento. A lógica subjacente ao uso de estudos de casos múltiplos é igual. Cada caso deve ser cuidadosamente selecionado de forma a:

- a) prever resultados semelhantes (uma replicação literal);
- b) produzir resultados contrastantes apenas por razões previsíveis (uma replicação teórica).

A capacidade de conduzir seis ou dez estudos de caso, efetivamente organizados dentro de um projeto de casos múltiplos, é análoga à capacidade de conduzir seis ou dez experimentos sobre tópicos relacionados; poucos casos (dois ou três) seriam replicações literais, ao passo que outros poucos casos (de quatro a seis) podem ser projetados para buscar padrões diferentes de replicações teóricas. Se todos os casos vierem a ser previsíveis, esses seis a dez casos, no conjunto, fornecerão uma base convincente para o conjunto inicial de proposições. (YIN, 2001, p. 69)

Seguindo essa lógica, os casos analisados foram divididos de acordo com a forma de aquisição dos terrenos em que foram edificadas (ver a Tabela 30). Os terrenos adquiridos pelas construtoras presume-se que terão avaliações mais negativas do que os terrenos doados pelo Estado, devido à definição da implantação dos empreendimentos ser determinada pelo empreendedor e apenas aprovada ou não pelo Estado. Se o empreendedor determina a localização,

provavelmente estará sujeita à lógica de conformação da cidade que, conforme a convenção urbana, apresentada por Abramo (2007), produz a segregação espacial, conceituada por Villaça (1998)¹²⁴. Denominaram-se esses casos como Replicação Literal, pois esperava-se que nessas localizações a hipótese do trabalho fosse confirmada. Para os terrenos doados pelo Estado, presume-se que os resultados serão distintos dos encontrados nos terrenos adquiridos, pois o Empreendedor não define a localização, podendo essa ser determinada por outros fatores, independentes da dinâmica do mercado imobiliário. Esses casos foram definidos como replicações teóricas, cujos resultados poderão contrastar com os demais, reafirmando o entendimento das razões que produziram ambos. No subcapítulo a seguir são apresentados cada um dos empreendimentos que as compõem.

4.2.1. Caracterização dos Casos Estudados

Nesse subcapítulo apresentam-se os empreendimentos contratados na primeira fase do PMCMV/FAR (2009-2011), que foram analisados aqui a partir das suas localizações. Cada uma dessas localizações corresponde a um caso estudado.

A localização de LTA1 é composta pelos condomínios Camila, Ana Paula e São Guilherme, implantados conforme a imagem abaixo:

Figura 9: Implantação dos condomínios localizados na LTA1



Fonte: Imagens extraídas do Google Earth

¹²⁴ Para compreender melhor os conceitos de Segregação Espacial e Convenção Urbana, ver o subcapítulo 2.1.1, denominado a Urbanidade e a Dinâmica de Localização das Populações na Cidade.

O Residencial Camila é localizado na Estrada João Antônio da Silveira, nº 4.850, bairro Restinga, em terreno adquirido pela construtora Mandinho, a qual foi responsável por todas suas fases de construção. Trata-se de um condomínio de casas com 192 unidades. O contrato junto à CAIXA foi firmado em agosto de 2009 e a obra concluída e entregue aos moradores em abril de 2011. Abaixo fotos ilustrativas do condomínio:

Figura 10: Imagens do Residencial Camila



Fonte: Imagens disponibilizadas pelo DEMHAB

O Residencial Ana Paula foi construído em terreno adquirido pela construtora, situado na Estrada João Antônio da Silveira, nº 4.760, no bairro Restinga. Trata-se de um conjunto de edifícios com 416 unidades habitacionais. Sua contratação foi realizada em maio de 2010 e as habitações entregues aos moradores em abril de 2012. A construtora Mandinho foi responsável pela realização de todas as fases de construção do empreendimento. Abaixo, fotos ilustrativas do condomínio:

Figura 11: Imagens do Residencial Ana Paula



Fonte: Imagens disponibilizadas pelo DEMHAB

O Residencial São Guilherme: encontra-se em fase final de construção. A contratação foi feita em 21 de dezembro de 2010 pela construtora BEM, a qual foi substituída pela construtora LBF Engenharia ao longo do processo. O residencial terá sete blocos de 140 apartamentos. Situa-se na Rua João Antônio da Silveira, nº 4680, no bairro Restinga, construído em terreno adquirido pela construtora. Serão entregues 352 unidades habitacionais aos beneficiários quando da conclusão das obras e etapas do processo.

Figura 12: Imagens do Residencial São Guilherme



Fonte: Imagens extraídas do Google Street View

A localização de LTA2 é composta pelo condomínio Jardim Paraíso, implantado conforme a imagem abaixo:

Figura 13: Implantação do Condomínio localizado na LTA 2



Fonte: Imagem extraída do Google Earth

Esse conjunto habitacional é situado na Estrada Barro Vermelho, nº 971, no bairro Restinga, construído em terreno adquirido pela construtora Dalmas, responsável por todas as fases do empreendimento. Ele é composto por um conjunto de edifícios com 500 unidades habitacionais. O contrato entre a construtora e a CAIXA é datado de dezembro de 2009 e a entrega da edificação aos moradores aconteceu em abril de 2012. Abaixo são apresentadas imagens ilustrativas do condomínio:

Figura 14: Imagens do Residencial Jardim Paraíso



Fonte: Imagens disponibilizadas pelo DEMHAB

A localização de LTA3 é composta pelo condomínio Repouso do Guerreiro, implantado conforme a imagem abaixo:

Figura 15: implantação do Condomínio localizado na LTA 3



Fonte: Imagem extraída do Google Earth

Esses prédios foram construídos em terreno adquirido pela construtora, localizado na Estrada Edgar Pires de Castro, nº 4880, no bairro Restinga. Trata-se de um conjunto de edifícios com 300 unidades habitacionais. A construtora que produziu a edificação foi a Epplan, que assinou contrato com a CAIXA em setembro de 2009. A edificação foi entregue aos moradores em novembro de 2011. Abaixo imagens ilustrativas do condomínio:

Figura 16: Imagens do Residencial Repouso do Guerreiro



Fonte: Imagens disponibilizadas pelo DEMHAB

A localização de LTD1 é composta pelos condomínios Ana Joaquina Gonçalves, Maria Gonçalves e Manoela Gonçalves. O contrato com a Caixa foi firmado para uma única incorporação, na época nomeada de Condomínio Bento Gonçalves. Posteriormente, o DEMHAB anunciou a entrega separada em três fases e a subdivisão em três condomínios, implantados conforme apresentado na Figura 17.

O Condomínio Maria Gonçalves é composto de 160 apartamentos edificadas em área doada pelo poder público, que localiza-se na Av. Bento Gonçalves, nº 5.435, no bairro Partenon. Sua construção foi feita pelas construtoras Mara Kauffman e Ecópolis, responsáveis pelas fases inicial e final, respectivamente. A contratação com a CAIXA ocorreu em outubro de 2010, e as habitações foram concluídas e entregues aos moradores em setembro de 2014. A Figura 18 apresenta imagens ilustrativas desse condomínio.

Figura 17: Implantação dos Condomínios localizados na LTD1



Fonte: Imagem extraída do Google Earth

Figura 18: Imagens do Condomínio Maria Gonçalves



Fonte: Imagens extraídas do site da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, cujas fotos são de autoria de Ricardo Giusti

O Condomínio Ana Joaquina Gonçalves é Localizado na Rua São Guilherme, nº 230, no bairro Partenon, o empreendimento foi executado por duas construtoras: construtora Mara Kauffman, que iniciou a obra, e construtora Ecópolis, que a concluiu. A assinatura do contrato com a CAIXA ocorreu em outubro de 2010 e a edificação foi entregue em outubro de 2015. O condomínio é composto por 180 apartamentos e terreno onde se encontra foi fruto de doação pública.

O Condomínio Manuela Gonçalves se localiza na Rua São Guilherme, nº 220, no bairro Partenon e possui 200 unidades habitacionais edificadas em terreno oriundo de doação pública.

Assim como os dois empreendimentos anteriores, este teve sua implementação iniciada pela construtora Mara Kauffman, porém, ao longo do processo, esta foi substituída pela construtora Ecópolis. A assinatura do contrato com a CAIXA ocorreu em outubro de 2010 e as habitações foram concluídas e entregues em dezembro de 2014. Abaixo imagens ilustrativas do condomínio:

Figura 19: Imagens do Residencial Manuela Gonçalves



Fonte: Imagens extraídas do site da PMPA, cujas fotos são de autoria de Ricardo Giusti

A quinta e última localização trabalhada nessa pesquisa é a LTD2, composta pelo condomínio Camaquã, implantado conforme a imagem abaixo:

Figura 20: implantação de Condomínio localizado na LTD2



Fonte: Imagem extraída do Google Earth

O Residencial Camaquã está em fase final de construção. Localizado na Travessa Escobar, nº 61, no bairro Camaquã, em terreno oriundo de doação pública. A construtora Mara Kauffman foi contratada e responsável pela fase inicial do empreendimento, sendo, porém, substituída pela

construtora Ferreira Leite em fases posteriores. A contratação com a CAIXA é datada de 22 de agosto de 2011. O Residencial deve ser entregue ainda em 2016, contendo 160 unidades habitacionais. Abaixo imagens ilustrativas do Condomínio:

Figura 21: Imagens do Residencial Camaquã



Fonte: Fotografias do acervo pessoal de Escobar, F. B.

No subcapítulo a seguir são apresentadas as análises desenvolvidas para avaliar a inserção urbana das localizações.

4.2.2. A Avaliação a partir das Unidades de Análise definidas

O estudo de casos múltiplos, apresentado nesse trabalho, se desenvolveu a partir de duas unidades de análise. A unidade de análise principal, denominada de *Inserção Urbana*, avalia as localizações segundo o acesso a equipamentos comércio e serviços, com base nos indicadores desenvolvidos pelo LabCidade et al. (2014); e a subunidade, que desenvolve a análise subsidiária feita pela unidade principal, avalia as exigências de enquadramento dos empreendimentos para a contratação junto à CAIXA. Utilizados para desenvolver cada unidade de análise, os dados coletados com base na pesquisa documental e mapeamentos, bem como as suas fontes, são apresentados na Tabela 31.

Tabela 31: Dados coletados e fontes

Unidades de Análise	Inserção urbana (unidade principal)	Exigências para enquadramento (subunidade)
Coleta de Dados		
Pesquisa Documental	Busca de dados referentes à localização, unidades habitacionais, construtoras envolvidas e datas de contratação e entrega dos empreendimentos produzidos em Porto Alegre, através do PMCMV/FAR, obtidos através do GIDUR-CAIXA e do site da Prefeitura ^I	
	Busca de dados referentes à população, renda, domicílios particulares permanentes, e déficit habitacional obtidos através de dados divulgados pela Fundação João Pinheiro e Censo do IBGE de 2010	
	Consulta ao endereço de cada Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS), Conselhos Tutelares, Hospitais e Pronto Atendimentos em Porto Alegre, através do site da Prefeitura	Consulta às Portarias do MCidades que normatizam a execução do PMCMV/FAR
	Consulta aos percursos das linhas de ônibus e horários de funcionamentos, através de sites oficiais vinculados à Prefeitura de Porto Alegre ^{II}	
Consulta a dados referentes ao número de vagas nas escolas, obtidos através do censo escolar de 2009 e 2014		
Mapeamento	Mapeamento da localização dos CRAS, CREAS, Conselhos Tutelares, Hospitais, Pronto Atendimentos e linhas de ônibus, no entorno dos empreendimentos produzidos em Porto Alegre através do PMCMV/FAR	Mapeamento e conferência da localização dos equipamentos, comércio e serviços que atendem no entorno dos empreendimentos, conforme é exigido nas portarias do Ministério das Cidades
	Mapeamento e conferência da localização dos equipamentos, comércio e serviços que atendem no entorno dos empreendimentos, conforme metodologia desenvolvida pelo LabCidade et al. (2014) ^{III}	
Generalização Analítica	Análise dos resultados a partir das variáveis estabelecidas pelos conceitos de Villaça (1998), Cardoso (2001) e Abramo (2007)	

^I Informações obtidas através do site <http://www.portoalegre.rs.gov.br>

^{II} As informações referentes aos percursos das linhas de ônibus foram obtidos através do site <http://www.poatransporte.com.br/>, e dos horários de funcionamento das linhas no site http://www.eptc.com.br/EPTC_linerarios/linha.asp

^{III} O *shapefile* do limite do município e dos eixos viários de Porto Alegre, foram obtidos através do site <http://observapoa.com.br>. O *shapefile* do Lago Guaíba gerado pelo *Shapefile* do Rio Grande do Sul de 2010 do IBGE <http://mapas.ibge.gov.br/bases-e-referenciais/bases-cartograficas/malhas-digitais.html>. O *shapefile* das escolas foi obtido no site <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=zU50UCIRxCgU.kUulsxUN6YBg>, exportadas em formato KML e transformadas em *shapefile*. O *shapefile* de área das praças/parques foi obtido através da Secretaria Municipal de Urbanismo-SMURB. O *shapefile* dos postos de saúde através do site <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=zU50UCIRxCgU.k1Qu0E6a0xqo>. Foram conferidas e ajustadas todas as localizações, através do recurso Street View dentro do Google Earth. Os demais dados mapeados, apresentados nos resultados dessa pesquisa, foram obtidos através do recurso *Street View* dentro do *Google Earth* ou em levantamento em loco.

A análise da subunidade denominada de *Exigências para Enquadramento* foi desenvolvida a partir dos parâmetros apresentados nas portarias, para a primeira e segunda fase de execução do PMCMV/FAR e aprovação dos empreendimentos. Para a primeira fase não foram definidos parâmetros objetivos relativos à localização dos empreendimentos. Já na segunda fase do Programa foi estabelecido que os municípios deveriam desenvolver o Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços, para o qual essas portarias estabeleceram parâmetros para o enquadramento dos empreendimentos em relação à inserção urbana. Apesar de as localizações produzidas terem sido contratadas na primeira fase, optou-se por não apenas fazer a crítica à falta de parâmetros nas normativas que regem a primeira fase, como também avaliar se as definições feitas na segunda fase viabilizariam as localizações analisadas. Dessa forma, é possível fazer a crítica às alterações produzidas pelas portarias, no sentido de observar se essas são efetivas para a produção de moradias em sua forma ampliada (CARDOSO, 2001). Essa crítica só é possível quando são comparados os resultados dessa análise com os resultados da avaliação da inserção urbana dos empreendimentos, que aprova ou desaprova as localizações produzidas.

A unidade de análise principal, denominada de *Inserção Urbana*, baseou-se na ferramenta desenvolvida pelo LabCidade et al. (2014), denominada *Ferramentas para a Avaliação da Inserção Urbana dos Empreendimentos do MCMV*¹²⁵. Essa ferramenta foi desenvolvida para ser usada pelo Estado ex-ante a implantação dos empreendimentos, com vistas a auxiliar a produção de moradia adequada (LABCIDADE et al, 2014). O trabalho desenvolvido pelo LabCidade et al. (2014) desenvolve a avaliação em São Paulo e Região Metropolitana a partir de três níveis de análise: no nível regional, observa-se a inserção urbana e os padrões de segregação produzidos; no nível da cidade, estuda-se o papel do dos Municípios na regulação das localizações dos empreendimentos; e no nível do entorno do empreendimento definem-se indicadores para avaliar a inserção urbana produzida. São utilizados no presente trabalho alguns desses indicadores para avaliar a inserção local dos empreendimentos.

O foco da pesquisa nessa escala [local, a nível do entorno do empreendimento] é analisar o padrão de inserção urbana dos empreendimentos, o que engloba verificar tanto o modelo de implantação das unidades habitacionais, quanto as características de desenho urbano e a oferta de comércio, serviços e equipamentos públicos em seu entorno.

¹²⁵ Trabalho desenvolvido através da chamada MCTI/CNPq/MCIDADES Nº 11/2012, publicado no relatório de pesquisa em 2014.

Ao se avaliar a inserção de um conjunto, este passa a ser visto como fator constitutivo das condições urbanísticas de uma determinada localidade, um elemento ativo na constituição do padrão de urbanidade desse lugar, interferindo em aspectos como o desenho da malha urbana, o parcelamento do solo, a infraestrutura, a permeabilidade do espaço construído, os padrões de uso e ocupação do solo, a proporção entre usos residenciais e não residenciais, a disponibilidade de áreas de uso comum, a adequação entre oferta e demanda por equipamentos e serviços públicos, a diversidade funcional e arquitetônica, e assim por diante. Para além das condições previamente existentes, buscou-se observar como os conjuntos do Programa impactaram as áreas onde foram implantados, avaliando se contribuíram para qualificá-las ou se, ao contrário, agiram no sentido de agravar problemas que já existiam. (LABCIDADE et al, 2014, p. 40).

Os indicadores desenvolvidos pelo LabCidade et al. (2014) apresentam resultados em uma escala de três níveis: bom, aceitável e insuficiente. A qualificação *insuficiente*, para qualquer um dos indicadores, é dada quando comprovado que "o empreendimento que está sendo avaliado não está de acordo com padrões mínimos de inserção urbana (...), a qualificação *Aceitável* garante um padrão mínimo satisfatório para cada indicador avaliado" (LABCIDADE et al., 2014, p. 68), sendo a qualificação Boa o esperado para garantir o acesso às amenidades urbanas pelas para populações atendidas.

Conforme o LabCidade et al. (2014), os indicadores foram construídos para a "análise dos casos empíricos em contextos de metrópoles regionais ou cidades médias inseridas em regiões metropolitanas brasileiras (nos municípios de São Paulo, Osasco, Campinas, Hortolândia, São Vicente, Natal e Rio de Janeiro)" (LABCIDADE et al., 2014, p. 69), não sendo indicados para avaliar cidades de pequeno porte. Os resultados obtidos no município de Porto Alegre foram bem distintos nas diferentes regiões da cidade, o que leva a crer que os indicadores são adequados ao porte da cidade, caso contrário, os resultados tenderiam a ser homogêneos devido à inadequação da escala de análise no entorno das localizações.

Para avaliar a acessibilidade através do transporte público, utilizou-se os indicadores 1 e 2 dessa ferramenta, cujos procedimentos de análise são descritos a seguir:

- a) Indicador 1 – opções de transporte: visa avaliar se a localização em questão é bem servida de linhas de transporte público. Conforme o LabCidade et al (2014), a qualidade do serviço de transporte público, que possibilita a acessibilidade às demais localizações da cidade, está diretamente relacionada à "quantidade de linhas de transporte disponíveis nas

proximidades do empreendimento e com itinerários diversificados que permitam ao morador chegar a diferentes localidades da cidade” (LABCIDADE et al., 2014, p. 70). A análise desenvolvida por esse indicador seguiu os seguintes passos:

- I. Identificação da entrada da unidade habitacional (ou do edifício) mais próxima ao centro da poligonal do empreendimento (ou conjunto de empreendimentos contíguos), que será o ponto de partida para o cálculo dos percursos andados;
- II. Identificação das paradas dentro de um percurso a pé de até 1km. Nesse trabalho, a identificação ocorreu, para cada um dos casos estudados, a partir da localização das paradas dentro do raio de 1 Km. A localização foi feita pela marcação de paradas do *Google Earth* e confirmada pelo *Shape*, contendo a localização das paradas em Porto Alegre, disponibilizado pela Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC). Em seguida foram traçados, através do *Google Earth*, os percursos mais lógicos para chegar a cada uma delas. Foram descartadas as paradas cujo percurso extrapolou a medida de 1 km andado;
- III. Identificação de todas as linhas de ônibus que passam por essas paradas. Nesse trabalho, a identificação ocorreu, para cada um dos casos estudados, segundo o *Google Earth*, e confirmada pelo *Shape*, o trajeto de cada linha de ônibus foi disponibilizado pela EPTC;
- IV. Agrupamento das linhas de ônibus em itinerários, considerando que serão diferentes aqueles com distância superior a 2km em algum ponto, e verificação de quantos itinerários diferentes há para cada caso estudado;
- V. Avaliação dos casos em relação a opções de transporte, considerando boas as localizações com quatro itinerários ou mais diferentes; aceitáveis as localizações com pelo menos dois itinerários diferentes e insuficientes as localizações com dois ou menos itinerários diferentes;
- VI. Caso o resultado seja insuficiente, é possível acrescentar os itinerários oriundos de terminais de passageiros que tenham ônibus alimentadoras servindo as localizações. Porém, esses ônibus alimentadoras precisam ser avaliados como

Aceitáveis pelo indicador 2 (frequência de transporte). Para esse trabalho, foram avaliadas também as linhas de ônibus que atendem ao terminal Restinga.

A definição do Critério de 1 km andado considera que os moradores "do empreendimento não tenham que caminhar mais que 15 minutos para acessar a rede de transporte público" (LABCIDADE et al., 2014, p. 73). O critério de diferenciação dos itinerários considera a distância de 2km e garante que "duas linhas sejam consideradas itinerários diferentes somente quando efetivamente percorrerem territórios diferentes (...), considerando esta o dobro da distância percorrida a pé abrangida por uma linha" (LABCIDADE et al., 2014, p. 73-74). "Esta distância foi testada nos estudos de caso da pesquisa na RMSP, RMC e também no município de São Vicente (litoral de São Paulo), atendendo suficientemente ao objetivo do indicador" (LABCIDADE et al., 2014, p. 74).

b) Indicador 2 – frequência do transporte: visa avaliar se as linhas referentes aos itinerários definidos no indicador 1 têm intervalo de tempo regular entre um veículo e outro, que atendem as localizações por um período operação diário aceitável. A seguir o passo a passo do método utilizado:

- I. Conferência do intervalo médio entre os ônibus de uma mesma linha, entre as 10h e 16h em dias de semana¹²⁶. Para esse trabalho, foi consultada, no site da EPTC, a tabela horária de cada linha e calculado o intervalo médio entre cada ônibus;
- II. Conferência do período de atividade diário de cada linha, em dias úteis. Neste trabalho, foi consultada, no site da EPTC, a tabela horária de cada linha e calculada a diferença entre o último e primeiro horário de cada linha;

¹²⁶ A frequência de uma linha é geralmente maior nos horários de pico do que nos entropicos. Partindo deste pressuposto, a avaliação será feita somente para o período de entropico, entre 10h e 16h, para que se garanta um padrão aceitável do serviço de transporte inclusive fora dos horários de maior demanda. (...)O período de operação, assim como a frequência das linhas, geralmente varia entre os dias úteis, fins de semana e feriados. Para este indicador, só serão avaliados os dados das linhas em dias úteis (LABCIDADE et al., 2014, p. 74-75).

- III. Avaliação dos casos em relação à frequência de transporte, considerando boas as linhas com frequência igual ou inferior a 10 min, aceitável as entre 11 e 20 min e insuficiente as superiores a 20 min;
- IV. Avaliação dos casos em relação ao período de atividade de cada linha, considerando como: boas as linhas que operam 24h por dia, aceitáveis as que operam 17h ou mais por dia e insuficientes as que operam 17h ou menos por dia;
- V. Avaliação dos itinerários, compondo a frequência e período de atividade de cada linha, considerando como bons os itinerários com pelo menos uma linha com boa frequência e bom período de duração; aceitáveis os itinerários com pelo menos uma linha com frequência e período aceitáveis; e insuficiente os que não tiverem pelo menos uma linha com frequência e período aceitáveis.

Para avaliar o acesso a comércio equipamentos e serviços, foram utilizados dois indicadores: 3 e 4 da ferramenta desenvolvida pelo LabCidade et al. (2014). Como o foco desse trabalho é avaliar a inserção urbana dos empreendimentos enquanto fator material de urbanidade, optou-se por apenas avaliar o acesso a pé às amenidades urbanas, adaptando, assim, o indicador 4, que previa também a análise do acesso por ônibus aos equipamentos, comércio e serviços por ele avaliado. O mapeamento dos equipamentos comércio e serviços foi feito a partir de imagens do *Street View* do *Google Earth*, considerando apenas as áreas com imagens posteriores ao ano de 2013. Nas ruas em que não havia imagens atualizadas, foi feito levantamento em loco. Os procedimentos de análise desses dois indicadores são descritos a seguir:

- c) Indicador 3 – usos cotidianos: visa avaliar a diversidade de atividades no entorno dos empreendimentos, com foco na oferta de equipamentos, comércio e serviços que necessitam estar próximos da habitação por implicar deslocamentos peatonais diários. A seguir, o passo a passo do método utilizado:

- I. Identificação da entrada da unidade habitacional (ou do edifício) mais próxima ao centro da poligonal do empreendimento (ou conjunto de empreendimentos contíguos). Que será o ponto de partida para o cálculo dos percursos andados;
- II. Mapeamento, dentro do raio de 1km a partir do centro do localização, das ocorrências dos seguintes usos (denominados de obrigatórios): creche pública e escola pública de ensino infantil (considerando a capacidade de absorver a demanda gerada pelo empreendimento), área livre para lazer e recreação e mercados de pequeno porte. Definiu-se, então, para cada uso, a localização que estava mais próxima, e traçou-se, a partir do *Google Earth*, o percurso peatonal mais lógico para acessar. Foram descartados os usos cujo percurso extrapolou a distância de 1 km;
- III. Mapeamento, dentro do raio de 1km a partir do centro do localização, das ocorrências dos seguintes usos (denominados de complementares): açougue, padaria, farmácia, restaurante (pizzaria, lanchonete, etc.), salão de beleza, academia, lotérica ou caixa eletrônico, assistência técnica e reparação (eletroeletrônicos, eletrodomésticos, veículos, bicicletas, etc..) e lojas de material de construção (casa de ferragem, vidraçarias, etc.). Para as ruas que não possuíam imagens atualizadas realizou-se levantamento em loco. Para cada uso, foi definida a localização que estava mais próxima, traçando, por meio do *Google Earth*, o percurso peatonal mais lógico de acesso; descartados os usos cujo percurso extrapolou a distância de 1 km;
- IV. Avaliação dos casos em relação aos usos cotidianos, considerando como boas as localizações atendidas por todos os usos obrigatórios (tendo as escolas e creches a capacidade de absorver a demanda) e todos os usos complementares; como aceitáveis as localizações atendidas por todos os usos obrigatórios (com as escolas e creches a capacidade de absorver a demanda) e por pelo menos quatro usos complementares; e insuficiente as localizações que não forem atendidas por todos os usos obrigatórios e por menos de quatro usos complementares.

Conforme o LabCidade et al. (2014), a definição desse indicador pautou-se no entendimento de que a "proximidade dos empreendimentos às diversas centralidades urbanas é um dos problemas

centrais da produção do Programa MCMV, sobretudo na Faixa 1" (LABCIDADE et al., 2014, p. 81). Essa publicação afirma que a distância de 1 km foi definida "admitindo somente distâncias percorriáveis à pé de no máximo 15 minutos, já que são usos cotidianos comumente feitos também por crianças, ou mães com criança de colo, às vezes idosos, ou pessoas carregando compras" (LABCIDADE et al., 2014, p. 81).

d) Indicador 4 – usos eventuais: visa avaliar a diversidade de atividades no entorno dos empreendimentos, com foco na oferta de equipamentos, comércio e serviços que necessitam de deslocamentos cotidianos, porém de menor frequência, podendo ter deslocamentos mais demorados, considerando um público de jovens e adultos¹²⁷. Esse indicador prevê a possibilidade de deslocamentos a pé de até 20 min, o que corresponde a deslocamentos peatonais em uma distância de 1,4 km percorridos. A seguir o método utilizado especificado:

- I. Identificação da entrada da unidade habitacional (ou do edifício) mais próxima ao centro da poligonal do empreendimento (ou conjunto de empreendimentos contíguos), que será o ponto de partida para o cálculo dos percursos andados;
- II. Mapeamento, dentro do raio de 1,4 km a partir do centro da localização, das ocorrências dos seguintes usos (denominados como usos obrigatórios): unidade básica de saúde¹²⁸; escola pública de ensino fundamental e de ensino médio (considerando a capacidade de absorver a demanda gerada pelo empreendimento);

¹²⁷ Esse indicador compreende usos "cuja frequência não seja diária têm uma tolerância maior para as distâncias máximas percorriáveis e permitem a utilização de transporte público desde que ele não exceda o tempo máximo estipulado. Atividades como pagar uma conta no caixa eletrônico, ir ao supermercado ou a uma loja não são feitas todos os dias, mas não podem estar muito distantes dos moradores. (...)Existem usos que, embora tenham uma frequência diária, estão agrupados neste indicador, por permitirem caminhadas mais longas. As escolas de Ensino Fundamental, Médio e Técnico também são equipamentos demandados diariamente, mas o perfil de seus usuários principais, de jovens e adolescentes, permite que as caminhadas sejam mais longas ou contem com o auxílio de transporte público.

¹²⁸ A metodologia utilizada previa a análise de unidades de saúde e pronto atendimentos. Optou-se por analisar apenas as unidades de saúde por esse indicador, por entender os pronto-atendimentos como equipamentos que atendem à demanda referente a outra escala territorial, não sendo necessário estarem acessíveis a apenas 1,4 km do usuário. Para mais informações referentes às territorialidades dos diferentes níveis de atendimento previstos no SUS, acessar: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/entenda-o-sus>.

farmácia; área para práticas esportivas; supermercado e lotérica ou caixa eletrônico. Ficou definida, para cada uso, a localização mais próxima, traçando-se, por intermédio do *Google Earth*, o percurso peatonal mais lógico de acesso; também descartados os usos cujo percurso extrapolou a distância de 1,4 km;

- III. Mapeamento, dentro do raio de 1,4 km a partir do centro do localização, das ocorrências dos seguintes usos (denominados como usos complementares): instituição de Ensino Superior, CRAS¹²⁹, Biblioteca pública, Delegacia, Centro médico ou clínicas especializadas, correios, loja de vestuários (de calçados, etc.), loja de eletroeletrônicos (utensílios domésticos, mobiliário, etc.), restaurante, banco, escritório ou consultório, livraria ou papelaria, assistência técnica e reparação (eletroeletrônicos, eletrodomésticos, veículos, bicicletas, etc.) e escola de línguas, de informática ... (formação complementar). Foi definida para cada uso a localização que estava mais próxima, traçando-se pelo *Google Earth*, o percurso peatonal mais lógico para acessar; também descartados os usos cujo percurso extrapolou a distância de 1,4 km;
- IV. Avaliação dos casos em relação aos usos eventuais, avaliando como boas as localizações atendidas por todos os usos obrigatórios (com as escolas e postos de saúde capacidade de absorver a demanda) e todos os usos complementares (os CRAS com capacidade de absorver a demanda); como aceitáveis as localizações atendidas por todos os usos obrigatórios e por pelo menos sete usos complementares; e insuficiente as localizações não atendidas por todos os usos obrigatórios e por menos de sete usos complementares.

O cálculo da demanda por equipamentos públicos, gerada pelos empreendimentos foi feita para os postos de saúde e escolas conforme os dados do censo de 2010, relativos aos setores

¹²⁹ Para esse trabalho não foi possível calcular se cada CRAS de referência para cada localização tinha capacidade de atender a demanda devido à recente implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Porto Alegre (conforme retorno dado à solicitação de dados pela Fundação de Assistência Social e Cidadania - FASC), apenas havendo dados sistematizados referentes aos atendimentos em CRAS e CREAS a partir do ano de 2014. Para mais informações sobre o funcionamento do SUAS acessar: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Catalogo/Suas_-_Os_desafios_da_assistencia_social.pdf

censitários em que cada localização foi implantada e o número de unidades habitacionais produzidas, de acordo com informações disponibilizadas pela CAIXA. A avaliação da absorção dessa demanda pelos equipamentos públicos foi feita segundo dados disponibilizados pela Secretaria Municipal de Saúde e pelos Censos Escolares. Analisou-se o incremento de equipes de saúde da família para os postos de referência de cada localização, entre os anos de 2009 e 2016, e a variação no número de vagas ofertadas pelas escolas (creches, pré-escolas, ensino fundamental e ensino médio), entre os anos de 2009 e 2014, que estavam acessíveis aos empreendimentos em um percurso de até 1km para as creches e pré-escolas e de até 1,4 km para o ensino fundamental e ensino médio.

INSERÇÃO URBANA E URBANIDADE NO ENTORNO DOS EMPREENDIMENTOS DO PMCMV/FAR EM PORTO ALEGRE



5. INSERÇÃO URBANA E URBANIDADE NO ENTORNO DOS EMPREENDIMENTOS DO PMCMV/FAR EM PORTO ALEGRE

As amenidades urbanas compõem os elementos materiais de urbanidade, que, junto com os elementos imateriais, qualificam o espaço urbano. Como já foi exposto anteriormente, a inserção urbana das moradias produzidas pelo Estado deve considerar os equipamentos, serviços e comércios disponíveis no entorno, a fim de propiciar às famílias beneficiárias a habitação em sua forma ampliada, ou seja, com fácil acesso a essas amenidades (CARDOSO, 2001; VILLAÇA, 1998).

No capítulo anterior, ponderou-se sobre os objetivos da PNH e do PMCMV, apontando as fragilidades em suas formulações no que tange à garantia de provisão de moradias com fácil acesso às amenidades urbanas (equipamentos, comércio e serviços). Nesse capítulo, será desenvolvido o estudo dos casos implantados em Porto Alegre através do PMCMV/FAR, para avaliar se essas fragilidades apontadas estão de fato resultando na produção de moradias desassistidas de fatores materiais de urbanidade e ponderar sobre as exigências feitas pelo Programa para a implantação de habitações produzidas por esse subprograma vinculado à F1.

Tabela 32: Empreendimentos do PMCMV/FAR analisados

Código Localizações	Empreendimentos
LTA1	Camila
	Ana Paula
	São Guilherme
LTA2	Jardim Paraíso
LTA3	Repouso do Guerreiro
LTD1 ¹	Ana Joaquina Gonçalves
	Maria Gonçalves
	Manoela Gonçalves
LTD2	Camaquã

¹ Contratado junto à Caixa como um único empreendimento, esses três condomínios tiveram datas diversas de entrega, por isso, para esse trabalho, são tratados como unidades independentes.

As cinco localizações avaliadas são apresentadas na Figura 22 e na Tabela 32, e são denominadas de LTDs e LTAs. Essa denominação refere-se à forma de definição das implantações. Quem propõe a localização dos terrenos, quando adquiridos pelas construtoras, são essas empresas; já quando os terrenos são doados pelo Estado, são as municipalidades que definem a implantação dos empreendimentos. A diferenciação na forma de definição das localizações analisadas gerou distinções nos resultados, que serão apontados nos resultados das avaliações desenvolvidas por esse estudo ao longo desse capítulo.

Apresenta-se, nos subcapítulos a seguir, a avaliação da inserção urbana dos empreendimentos em relação a fatores de urbanidade presentes no entorno dos empreendimentos. Trata-se da avaliação de opções e frequência de transportes e acesso a equipamentos públicos, serviços e comércio, de acordo com os quatro indicadores do LabCidade et al (2014), apresentados no subcapítulo 4.2.2, e a avaliação da demanda gerada aos equipamentos públicos no entorno dos empreendimentos.

Perpassando as análises referentes à inserção urbana dos empreendimentos, são apresentadas as exigências legais feitas para a segunda fase do Programa, que pautam o

estudo de viabilidade a ser estipulado pelas municipalidades, a fim de comparar essas exigências criadas na segunda fase do Programa com os resultados obtidos nas avaliações, com o intuito de ponderar sobre a suficiência dessas exigências.

A partir do resultado dessas avaliações, as variáveis relativas ao conceitos de Cardoso (2001) e Villaça (1998). apresentadas na Tabela 33, auxiliam na análise das localizações produzidas pelo PMCMV/FAR, no intuito de responder as seguintes questões norteadoras dessa pesquisa: o PMCMV/FAR define instrumentos para regular as localizações? Esse Programa está produzindo habitações em áreas desassistidas por equipamentos, comércio e serviços?

Figura 22: Localização no município de Porto Alegre dos Casos Estudados

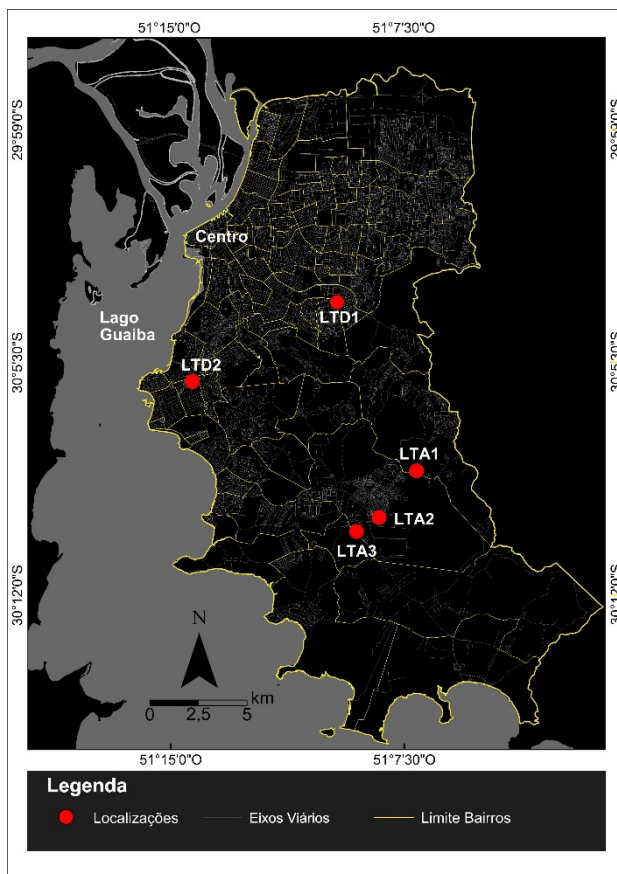


Tabela 33: Síntese dos critérios de avaliação utilizados no Estudo de Casos		
Variáveis	Autores	Critérios de Avaliação
Mínimo Social	Cardoso (2001)	
Acessibilidade	Villaça (1998)	
Segregação Espacial		Proximidade e fácil acesso a equipamentos, comércio, serviços e transporte

5.1. As opções e frequência do Transporte Público

Foram avaliadas as inserções urbanas dos empreendimentos em relação às opções e oferta de transporte público, a partir da análise das linhas de ônibus que atendem as cinco localizações estudadas. A publicação desenvolvida pelo LabCidade e ITDP Brasil¹³⁰, denominada *Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV*, propõe dois indicadores para avaliar os meios de circulação. Utilizou-se dos indicadores 1 e 2, denominados respectivamente Opções de Transporte e Frequência do Transporte para avaliar das linhas de ônibus que atendem as localizações, a partir do enquadramento dessas em itinerários¹³¹. São observados: a quantidade de itinerários que atendem a cada localização, o intervalo entre viagens e o período de operação de cada linha. Se as localizações têm acesso a pelo menos três itinerários em um percurso de 1 km, são avaliadas como aceitáveis pelo indicador de Opções de transporte e, para cada itinerário, é necessário que pelo menos uma linha tenha o intervalo entre viagens inferior a 20 minutos e opere de forma contínua por pelo menos 17 horas.

Para cada uma das cinco localizações foram identificadas as linhas de ônibus que atendem em um percurso de 1km. Essas linhas foram agrupadas conforme os itinerários apresentados na Tabela 34.

Tabela 34: Itinerários referentes às linhas de ônibus que atendem aos empreendimentos		
Principais vias percorridas por cada itinerário		
Código Itinerários	A	Av. Econ. Nilo Wulff – R. Luis Menezes – Estr. João Antônio Silveira – Estr. João de Oliveira Remião - Av. Bento Gonçalves - Av. Albion - Av. Guilherme Alves - Av. Ipiranga - Av. Carlos Gomes - Av. Benjamin Constant – R. Cairu
	B	Estr. João Antônio da Silveira - Av. Edgar Pires de Castro - Av. Wenceslau Escobar - Av. Padre Cacique – Centro
	C	Estr. João Antônio da Silveira - Av. Edgar Pires de Castro - Av. Juca Batista - Av. Cavalhada - Av. Azenha - Av. João Pessoa – Centro
	D	Estr. do Varejão - Edgar Pires de Castro - Cavalhada - Azenha - João Pessoa - Centro
	E	Estr. João Antônio da Silveira - Av. Edgar Pires de Castro - Av. Costa Gama - Av. Oscar Pereira - Av. João Pessoa – Centro
	F	Estr. São Caetano – Bc. Passo da Taquara – Av. Edgar Pires De Castro – Estr. João Antônio Silveira – Av. Econ. Nilo Wulff
	G	Estr. São Francisco – Estr. João Antônio de Oliveira Remião - Av. Bento Gonçalves - Av. João Pessoa – Centro

¹³⁰ Laboratório de Espaço Público e Direito à Cidade, vinculado à USP e *Institute for Transportation and Development Policy*.

¹³¹ O indicador de Opções de transporte define que uma determinada linha pertence a um percurso distinto de outra quando distam, em qualquer ponto do trajeto, mais do que 2 km de distância (LABCIDADE et. al., 2014).

H	Estr. João Antônio de Oliveira Remião - Av. Bento Gonçalves - Av. João Pessoa – Centro
I	UFRGS – Estr. João Antônio de Oliveira Remião - Av. Bento Gonçalves - Av. João Pessoa - Centro
J	Av. Antônio de Carvalho - Av. Bento Gonçalves - Av. João Pessoa - Centro
K	Av. Diário de Notícias, Av. Icaraí, Av. Campos Velho, Av. Teresópolis, Av. Ipiranga, Av. Antônio de Carvalho, Av. Protásio Alves, Av. do Forte, R. Don Diogo de Souza
L	Av. Juca Batista - Av. Cavalhada - Av. Carlos Gomes - Aeroporto
M	Av. Otto Niemeyer – R. Rodrigues da Fonseca - Av. Cristiano Kraemer - Av. João do Colto – R. Major Tito - Av. Costa Gama - Estr. do Rincão – R. Giacomo Muttoni – Estr. João de Oliveira Remião - Av. Bento Gonçalves – UFRGS
N	Av. Azenha - Av. Teresópolis – R. Rodrigues da Fonseca - R. Cristiano Kraemer - Av. João do Colto – R. Major Tito - Av. Costa Gama - Estr. do Rincão – R. Giacomo Muttoni – R. Afonso Lorenzo Mariante – R. Santo Dias da Silva
O	R. Landell de Moura - Av. Wenceslau Escobar - Av. Otto Niemeyer - Av. Cavalhada - Av. Azenha - Av. Venâncio Aires - Av. Oswaldo Aranha - Centro
P	Av. Edgar Pires de Castro - Av. Juca Batista - Av. Cavalhada - Av. Azenha - Av. João Pessoa – Centro
Q	Av. Cristiano Kraemer – R. João Salomoni - Av. Cavalhada - Av. Azenha - Av. João Pessoa - Centro
R	Gedeon Leite - Jorge Pereira Nunes – R. Cristiano Kraemer – R. João Salomoni - Av. Cavalhada - Azenha - João Pessoa – Centro
S	Av. Orleans - Av. Serraria - Av. Juca Batista - Av. Cavalhada - Av. Azenha - Av. João Pessoa - Centro
T	Av. Icaraí - Av. Padre Cacique - Av. Borges de Medeiros - Centro
U	Av. Cel. Massot – Av. Wenceslau Escobar - Av. Pereira Passos – R. Guaíba – R. Copacabana – R. Nicolau Dias de Farias - Av. Otto Niemeyer - Av. Cavalhada – R. Cel. João Pinto – R. Dário Totta – R. Sepé Tiaraju - Av. Orfanatórfio – R. Dona Malvina - Av. Cruzeiro do Sul - Av. Icaraí - Av. Campos Velho - Av. Cavalhada - Av. Cel Massot
V	Av. Icaraí – R. Moab Caldas – Av. Azenha – Av. João Pessoa - Centro
X	Av. Cavalhada – R. Campos Velho – Av. Icaraí – Av. Padre Cacique – Av. Borges de Medeiros - Centro
Z	R. Prof.ª Cecilia Corseuil - R. Landell De Moura - Av. Wenceslau Escobar - Av. Otto Niemeyer - Av. Cavalhada - Av. Cel. Aparício Borges - Av. Ipiranga - R. Joao Guimaraes - Av. Potássio Alves - Av. Osvaldo Aranha - Av. Mauá - Centro

A primeira localização cujos resultados serão apresentados é a LTA1. Essa localização é atendida por seis linhas sistemáticas¹³², cujos percursos para acesso a elas estão apresentados na Figura 23. Essas seis linhas compõem apenas um percurso, denominado nesse trabalho de percurso A, que liga o Terminal da Restinga à zona norte da cidade via zona leste. O fato de apenas um percurso atender a essa localização a desaprova no indicador de transportes. A Figura 24 apresenta o itinerário A em relação a LTA1 e ao restante da cidade. As linhas que atendem à LTA1 são apresentadas na Tabela 35. Em relação à avaliação da frequência de transportes, das seis linhas, quatro têm o período de funcionamento superior a 17 horas diárias e nenhuma tem o intervalo entre viagens com tempo inferior a 20 minutos. Dessa forma, o indicador de frequência de transportes desaprova a acessibilidade na LTA1.

¹³² Foram excluídas para essa análise as linhas que funcionam apenas em determinadas épocas do ano e as Alimentadoras Escolares, que têm como público os alunos das escolas públicas da Restinga.

Figura 23: Percursos de até 1km as paradas, nº de linhas que atendem ao LTA1 e vias em que circulam no entorno do empreendimento

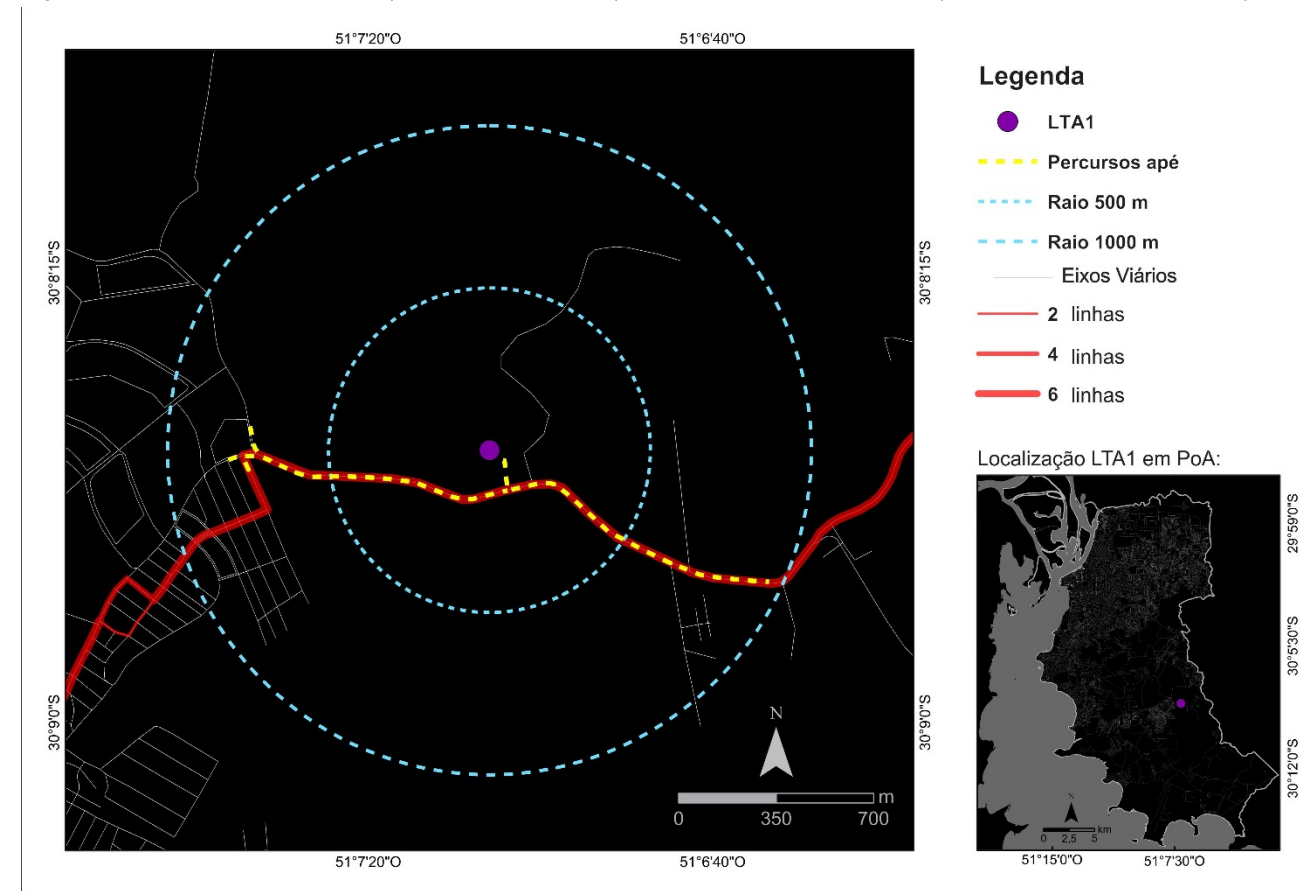


Figura 24: Itinerário A em relação à LTA1

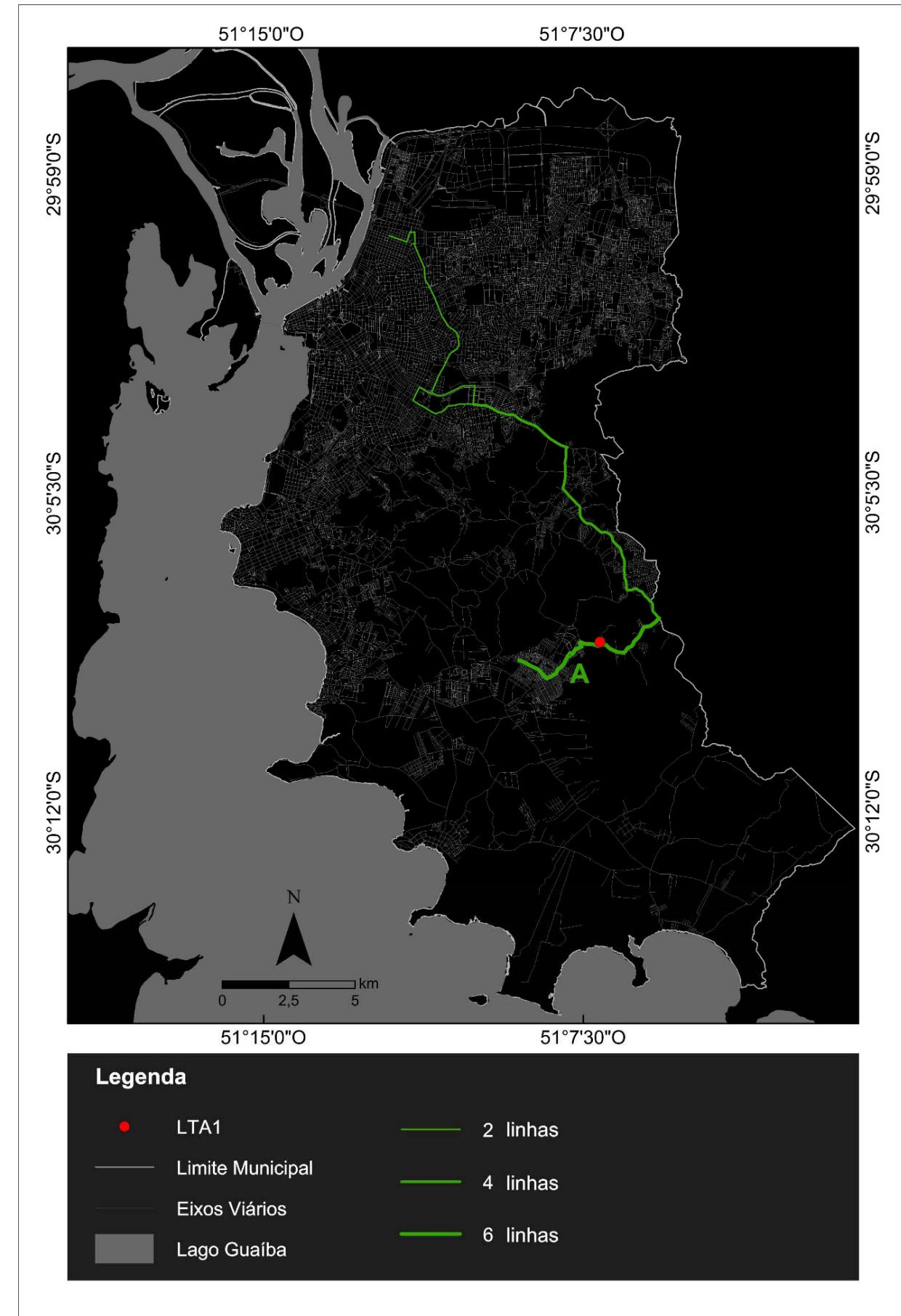


Tabela 35: Itinerários e linhas de ônibus que atendem ao LTA1, avaliados conforme os Indicadores 1 e 2 da Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana

Itin.	Cód.	Itinerários e Linhas Nome da Linha	Intervalo entre Viagens				Avaliação Itinerário
			Período	das 10h às 16h	Avaliação Linha		
A	A14	Alimentadora Lomba/Restinga/5 Unidade	18:49	ACEIT.	00:38	INSUF.	INSUF.
	3142	PUC / Restinga / III Perimetral	17:40	ACEIT.	00:52	INSUF.	
	3143	Restinga / PUC / III Perimetral	17:50	ACEIT.	00:39	INSUF.	
	A141	Alimentadora Restinga/Lomba/5unidade	06:15	INSUF.	-	INSUF.	
	314	PUC Restinga	16:05	INSUF.	02:19	INSUF.	
	3141	Restinga PUC	18:00	ACEIT.	01:27	INSUF.	
Avaliação indicador "Opções de Transporte"					1 itinerário	INSUFICIENTE	
Avaliação indicador "Frequência de Transporte"					0 itinerários	INSUFICIENTE	

Figura 25: Percursos Peatonais de até 1km as paradas, nº de linhas que atendem ao LTA2 e vias em que circulam no entorno do empreendimento

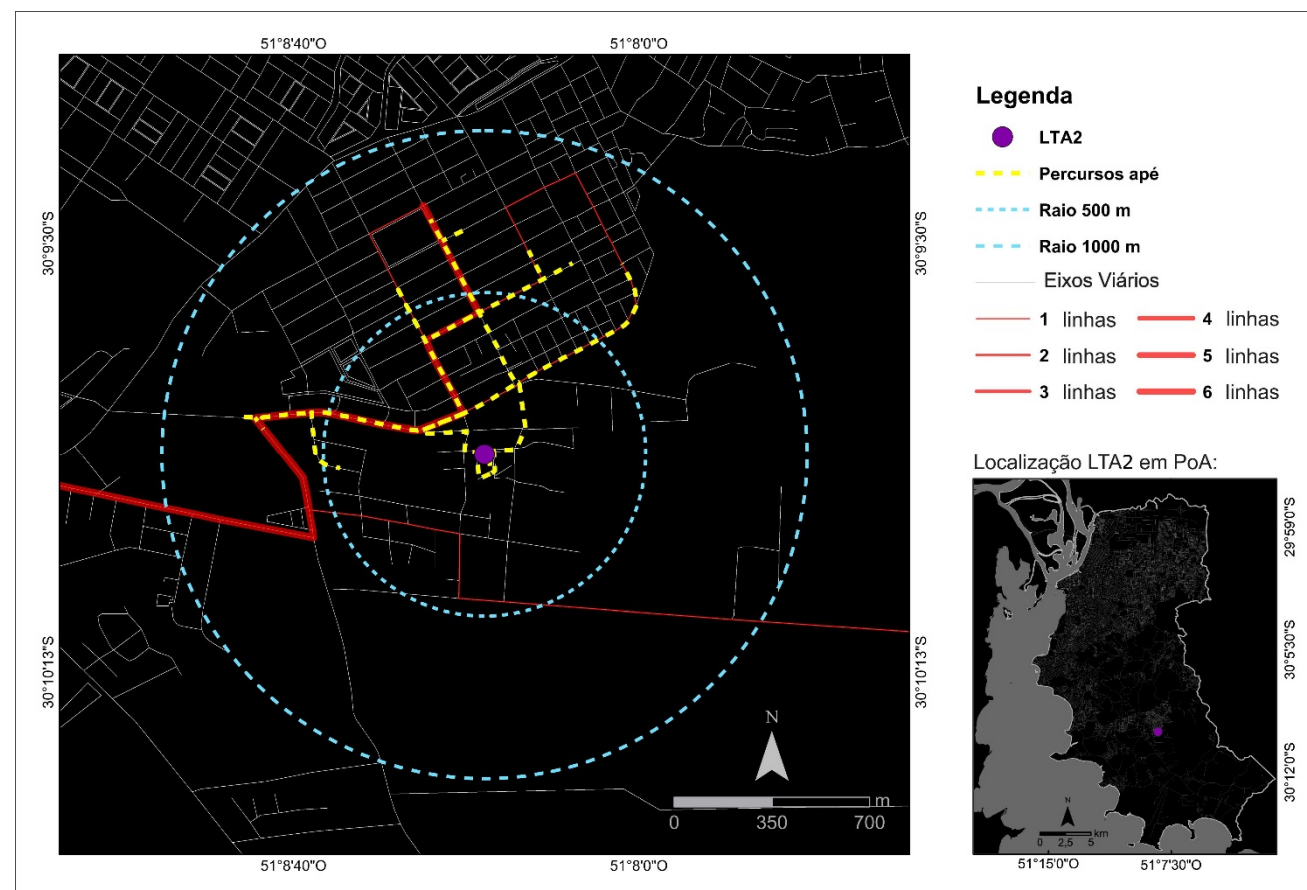


Figura 26: Itinerários C e B em relação à LTA2

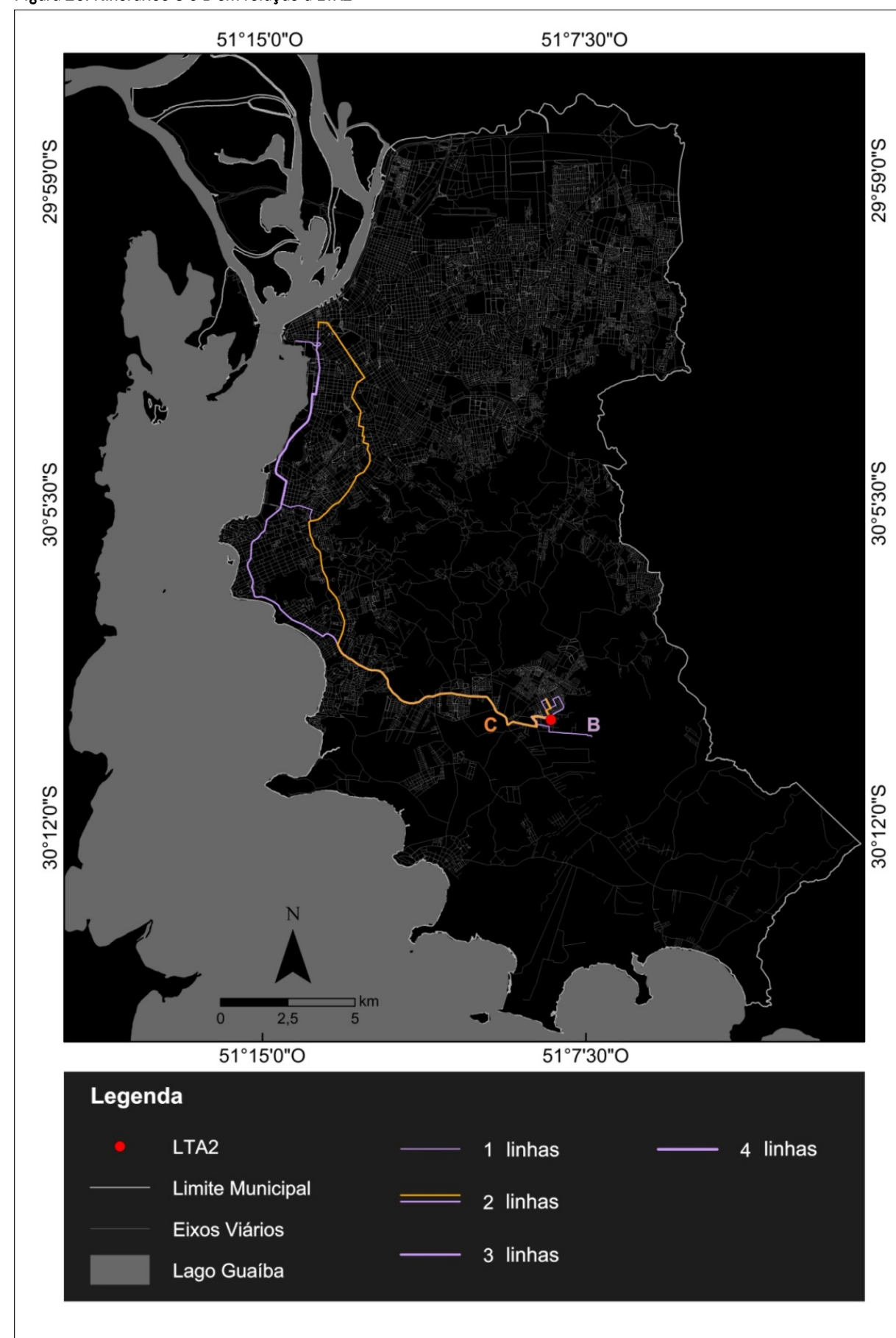


Tabela 36: Itinerários e Linhas de Ônibus que atendem ao LTA2, avaliados conforme os Indicadores 1 e 2 da Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana

Itin.	Itinerários e Linhas		Intervalo entre Viagens				Avaliação Percurso
	Cód.	Nome da Linha	Período	das 10h às 16h	Avaliação Linha		
B	111	Restinga Velha (Tristeza)	12:50	INSUF.	04:08	INSUF.	INSUF.
	1111	Restinga Velha(Tristeza)/Shopping	-	INSUF.	-	INSUF.	
	A11	Alimentadora Chácara Do Banco	14:27	INSUF.	01:10	INSUF.	
	R3	Rápida/Núcleo Esperança	01:40	INSUF.	-	INSUF.	
C	R3	Rápida/Núcleo Esperança	01:40	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.
	R4	Rápida - Restinga Velha	11:47	INSUF.	00:57	INSUF.	
	211	Restinga Velha	17:45	ACEIT.	00:37	INSUF.	
Avaliação indicador "Opções de Transporte"				2 itinerários		INSUFICIENTE	
Avaliação indicador "Frequência de Transporte"				0 itinerários		INSUFICIENTE	

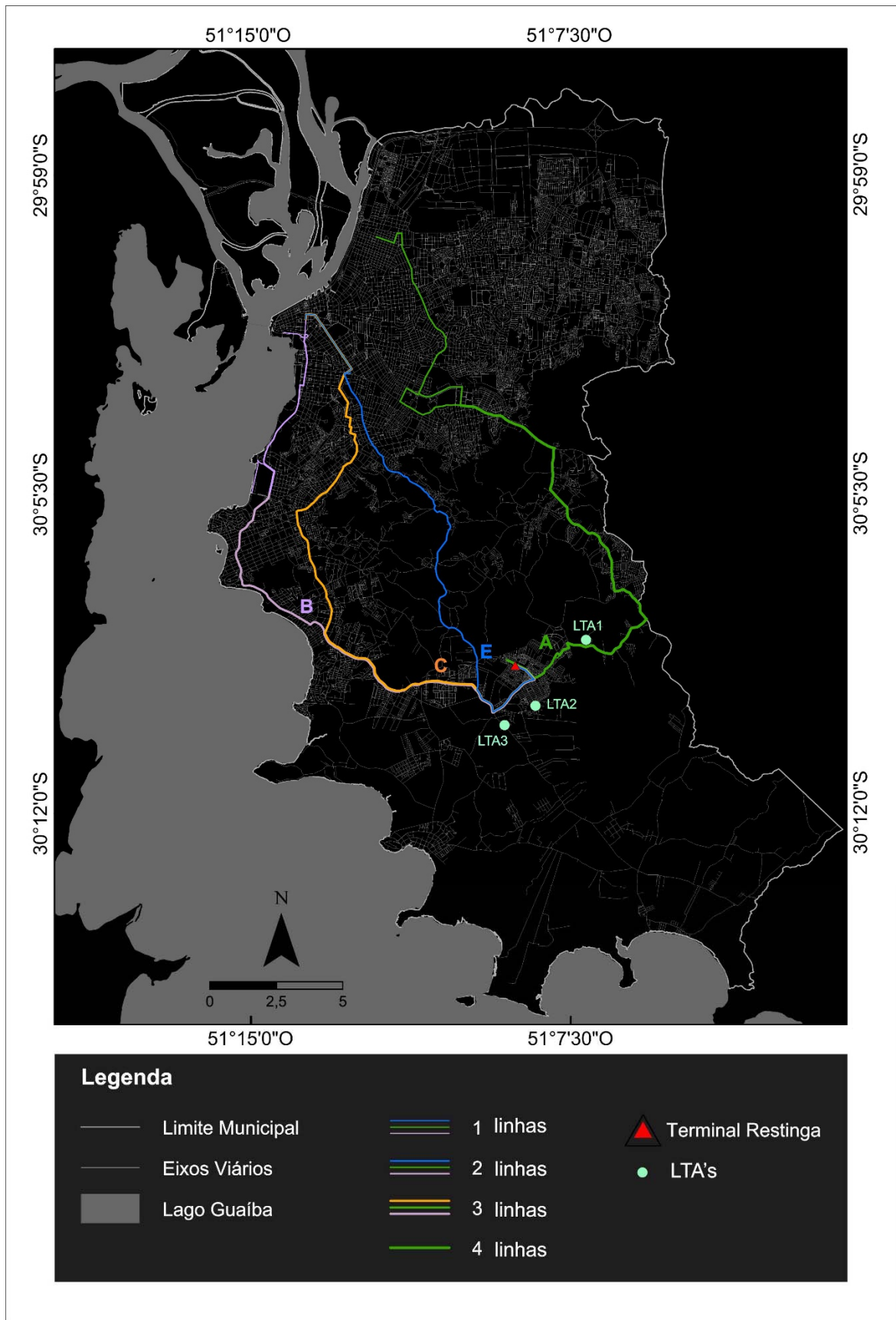
Ambos indicadores de transporte reprovam a LTA1, sendo a inserção urbana dos empreendimentos Camila, Ana Paula e São Guilherme avaliada como não devidamente assistida por transportes públicos.

Se uma das linhas, que vai até o Terminal da Restinga, fosse qualificada como aceitável pelo Indicador de Frequência de Transporte, poderiam ser inclusos os itinerários que passam por esse terminal, porém, para essa localização, foram todas avaliadas como Insuficientes. O terminal localiza-se a 3,63 km do LTA1, a 2,3 km do LTA2 e a 3,65 km do LTA3 (distância de percurso). Portanto, há a necessidade de transporte coletivo para acessar os itinerários que não passam nas proximidades dos empreendimentos localizados no bairro Restinga.

Atendem ao terminal doze linhas, que distribuem-se em quatro itinerários. Os percursos feitos por esses itinerários na cidade e a localização do terminal em relação às três localizações analisadas nesse trabalho, que foram implantadas no bairro Restinga, são apresentadas na Figura 27. A Tabela 37 apresenta as linhas que compõem os quatro itinerários e a avaliação referente à frequência de transportes.

Tabela 37: Itinerários e Linhas de Ônibus que atendem ao Terminal da Restinga, avaliados conforme os Indicadores 1 e 2 da Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana								
Itinerários e Linhas			Intervalo entre Viagens					Avaliação Percurso
Itin.	Cód.	Nome da Linha	Período	das 10h às 16h		Avaliação Linha		
A	3142	PUC / Restinga / III Perimetral	17:40	ACEIT.	00:52	INSUF.	INSUF.	INSUF.
	314	PUC Restinga	16:05	INSUF.	02:19	INSUF.	INSUF.	
	3141	Restinga PUC	18:00	ACEIT.	01:27	INSUF.	INSUF.	
	3143	Restinga / PUC / III Perimetral	17:50	ACEIT.	00:39	INSUF.	INSUF.	
B	110	Restinga Nova Via Tristeza	00:00	INSUF.	15:54	INSUF.	INSUF.	INSUF.
	1102	Restinga Nova Via Tristeza/Barra Shopping	00:00	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.	
	1101	Restinga Nova Via Tristeza/Dom e Feriados	-	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.	
C	210	Restinga Nova	18:28	ACEIT.	00:32	INSUF.	INSUF.	INSUF.
	R101	Rápida Restinga Nova/Cavahada/Domingos	-	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.	
	R10	Rápida Restinga Nova/Cavahada	16:07	INSUF.	00:15	ACEIT.	INSUF.	
E	216	Restinga Glória	17:15	ACEIT.	00:46	INSUF.	INSUF.	INSUF.
	R16	Rápida Restinga Nova/Glória	01:53	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.	

Figura 27: Itinerários A, B, C e E ao terminal da Restinga e à LTA1, à LTA2 e à LTA3



As linhas que compõem esses quatro itinerários são avaliadas em relação a frequência de transportes como insatisfatórias: das doze linhas, cinco têm o período de funcionamento superior a 17 horas diárias e uma tem o intervalo entre viagens com tempo inferior a 20 minutos, sendo que nenhuma tem ambas as avaliações classificadas como aceitáveis. Dessa forma, mesmo que houvesse linhas que fizessem a conexão entre o LTA1 e o Terminal, com a frequência avaliada como aceitável, a localização ainda seria considerada insatisfatória porque os itinerários a serem acrescentados não têm linhas com frequência aceitável.

A próxima localização que apresenta os resultados referentes aos indicadores de transporte é a LTA2. Essa localização é atendida por sete linhas de forma sistemática, cujos percursos para acesso a elas estão apresentados na Figura 25.

As sete linhas que atendem a localização em questão compõem dois itinerários, denominados nesse trabalho de B e C. Ambos percursos direcionam-se ao centro via zona sul da cidade. O que os difere são as avenidas que percorrem: o itinerário B tangencia a orla, passando por avenidas importantes na estruturação viária do município, como a Av. Cel. Marcos e Av. Pe. Cacique; já o itinerário C percorre a metade sul da 3ª Perimetral e encaminha-se ao centro através da Av. Azenha. O número de dois itinerários ainda não configura uma situação de opções de transporte aceitável, reprovando a LTA2 para esse indicador. Como nenhuma das linhas que atendem a localização em questão, encaminha os moradores ao Terminal da Restinga, mesmo que as avaliações de frequência das linhas sejam consideradas satisfatórias, não há a possibilidade de agregar os itinerários do terminal para o atendimento das populações da LTA2. A Figura 26 apresenta os itinerários B e C em relação à LTA2 e ao restante da cidade.

As linhas que atendem a LTA2 são apresentadas na Tabela 36. Em relação à avaliação da frequência de transportes, das sete linhas, apenas uma tem o período de funcionamento superior a 17 horas diárias e nenhuma tem o intervalo entre viagens com tempo inferior a 20 minutos. Dessa forma, o indicador de frequência de transportes desaprova a acessibilidade na LTA2.

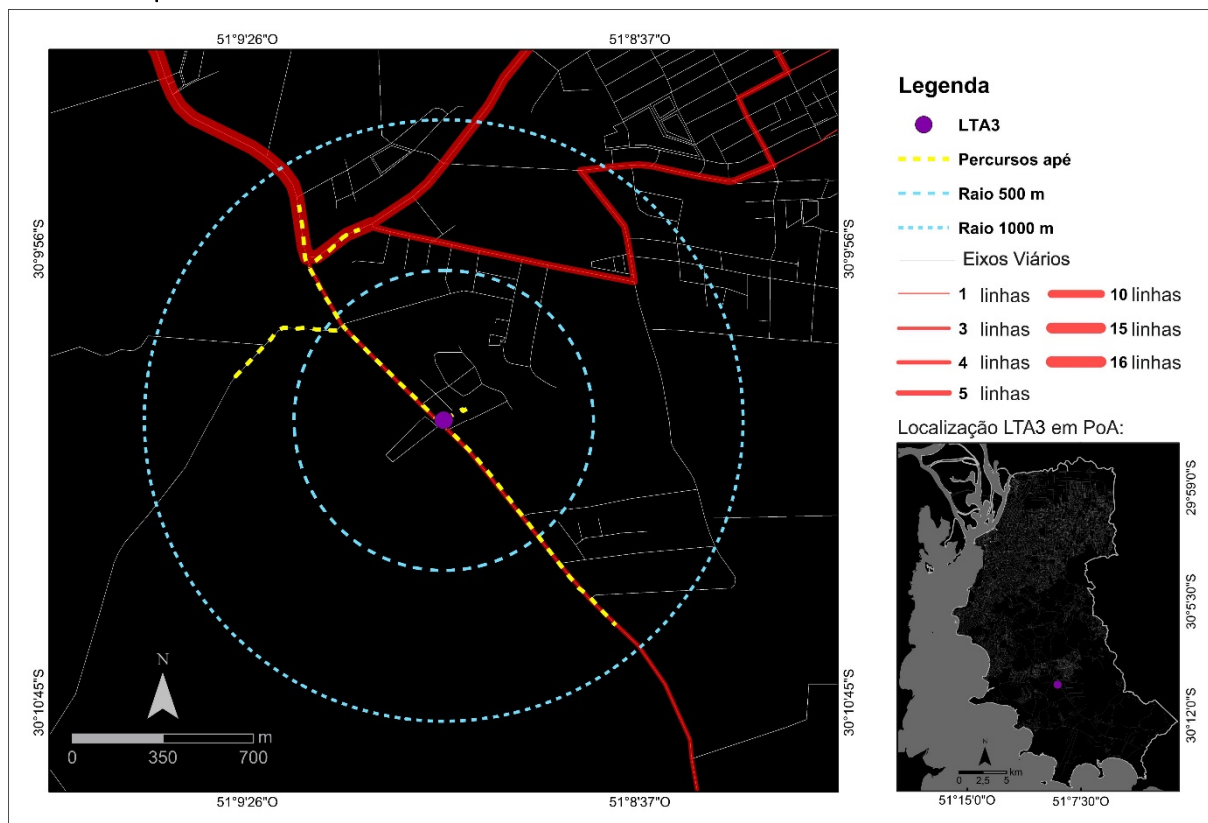
Ambos os indicadores de transporte reprovam a LTA2, sendo a inserção urbana do empreendimento Jardim Paraíso (LTA2) avaliada como não devidamente assistida por transportes públicos.

A próxima localização a apresentar os resultados referentes aos indicadores de transporte é a LTD3. Essa localização é atendida por dezoito linhas de forma sistemática. As linhas que atendem a LTA3 são apresentadas na Tabela 38. Em relação à avaliação da frequência de transportes, das dezoito linhas, apenas três têm o período de funcionamento superior a 17 horas diárias e uma tem o intervalo entre viagens com tempo inferior a 20 minutos, sendo que nenhuma linha tem ambos. Assim, o indicador de frequência de transportes desaprova a acessibilidade na LTA3.

Tabela 38: Itinerários e Linhas de Ônibus que atendem ao LTA3, avaliados conforme os Indicadores 1 e 2 da Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana								
Itinerários e Linhas			Intervalo entre Viagens				Avaliação Percurso	
Itin.	Cód.	Nome da Linha	Período	das 10h às 16h		Avaliação Linha		
B	110	Restinga Nova Via Tristeza	16:27	INSUF.	00:31	INSUF.	INSUF.	INSUF.
	111	Restinga Velha (Tristeza)	12:50	INSUF.	04:08	INSUF.	INSUF.	
	1101	Restinga Nova Via Tristeza/Dom e Feriados	-	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.	
	1102	Restinga Nova Via Tristeza/Barra Shopping	01:00	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.	
	1111	Restinga Velha(Tristeza)/Shopping	-	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.	
	R3	Rápida/Núcleo Esperança	01:40	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.	
C	R3	Rápida/Núcleo Esperança	01:40	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.	INSUF.
	R4	Rápida - Restinga Velha	11:47	INSUF.	00:57	INSUF.	INSUF.	
	209	Restinga	15:45	INSUF.	00:28	INSUF.	INSUF.	
	210	Restinga Nova	18:28	ACEIT.	00:32	INSUF.	INSUF.	
	211	Restinga Velha	17:45	ACEIT.	00:37	INSUF.	INSUF.	
	R10	Rápida Restinga Nova/Cavahada	16:07	INSUF.	00:15	ACEIT.	INSUF.	
R101	Rápida Restinga Nova/Cavahada/Domingos	-	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.		
D	2671	Lami/Varejão(Via Edgar Pires de Castro)	09:45	INSUF.	01:45	INSUF.	INSUF.	INSUF.
	2672	Lami (Via Beco da Vitória)	15:10	INSUF.	02:35	INSUF.	INSUF.	
E	216	Restinga Glória	17:15	ACEIT.	00:46	INSUF.	INSUF.	INSUF.
	R16	Rápida Restinga Nova/Glória	01:53	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.	
F	A13	São Caetano (Alimentadora)	16:05	INSUF.	02:51	INSUF.	INSUF.	INSUF.
Avaliação indicador "Opções de Transporte"					5 itinerários		BOM	
Avaliação indicador "Frequência de Transporte"					0 itinerários		INSUF.	

Os percursos para acesso a essas linhas estão apresentados na Figura 28, mostrando também as vias em que há mais acesso a linhas de ônibus:

Figura 28: Percursos Peatonais de até 1km as paradas, nº de linhas que atendem ao LTA3 e vias em que circulam no entorno do empreendimento



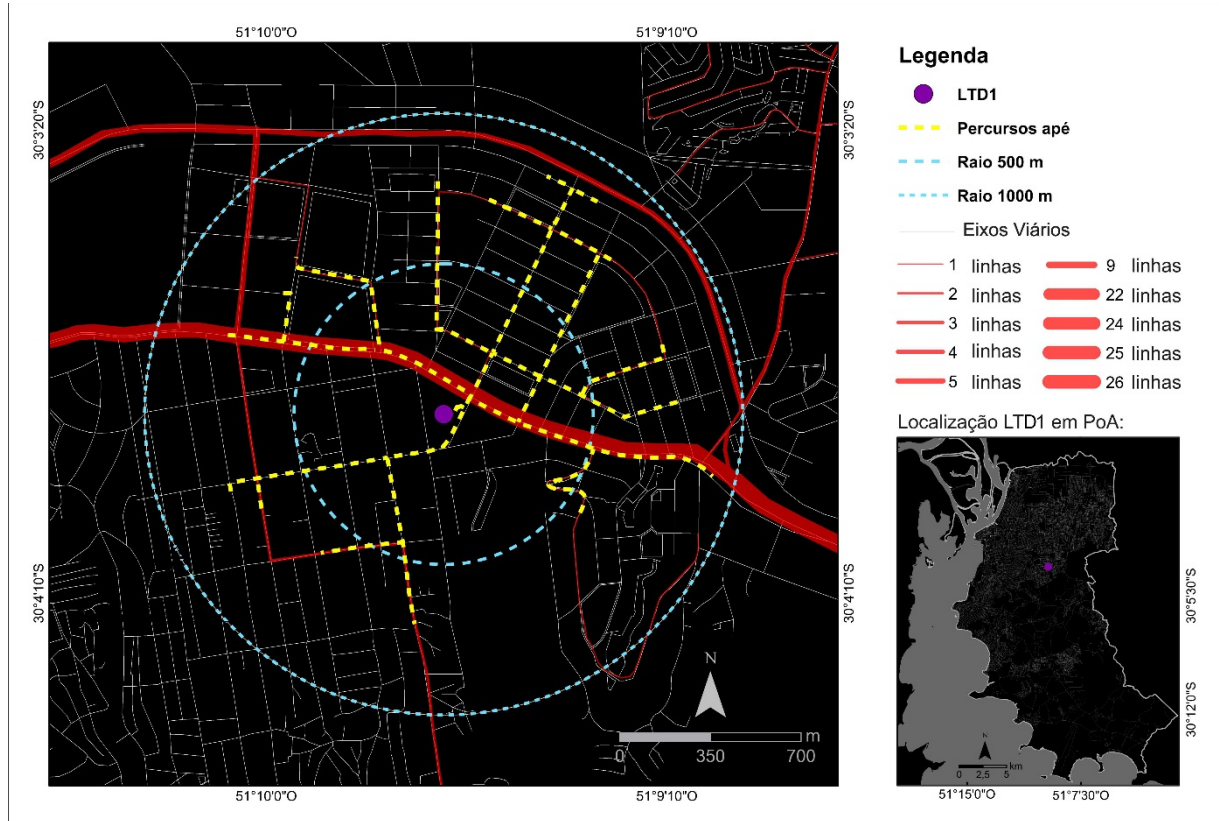
A Figura 30 apresenta os itinerários C e E e a Figura 31 apresentam os itinerários B, D e F, todos em relação à LTA3 e ao restante da cidade.

As dezoito linhas que atendem a localização em questão compõem cinco itinerários, denominados nesse trabalho de B, C, D, E e F. A maior parte dos percursos direcionam-se ao Centro.

Os percursos D e F direcionam-se também ao extremo sul do município. Os percursos C e D encaminham-se ao Centro através da metade sul da 3ª Perimetral e da Av. Azenha. O itinerário B tangencia a orla, passando por avenidas importantes na estruturação viária do município, como a Av. Cel. Marcos e Av. Pe. Cacique. O itinerário E corta os bairros Belém Velho e Vila Nova, cruzando áreas pouco urbanizadas da cidade; e o itinerário F liga o extremo sul do município ao terminal da Restinga. O número de itinerários configura uma situação de opções de transporte boa, aprovando a LTA3 para esse indicador. Porém, como nenhuma das linhas (e conseqüentemente nenhum itinerário) foi aprovada no indicador de frequência de transportes, a LTA3 tem a avaliação de sua inserção urbana em relação ao acesso a transportes classificada como insuficiente.

A próxima localização a ser avaliada é a LTD1. A Figura 29 mostra os percursos peatonais para acessar a essas linhas e a quantidade de linhas disponíveis conforme as vias que percorrem.

Figura 29: Percursos Peatonais de até 1km as paradas, nº de linhas que atendem ao LTD1 e vias em que circulam no entorno do empreendimento



Os seis itinerários que atendem a LTD1 são apresentados nas figuras abaixo, sendo os percursos desenvolvidos na cidade para os itinerários G, H e J apresentados na Figura 32 e os percursos desenvolvidos pelos itinerários A, I e K apresentados na Figura 33.

Dos seis itinerários que atendem a localização, quatro encaminham-se ao Centro e dois a zona norte da cidade: o itinerário A parte do bairro Restinga, passa pela região da Lomba do Pinheiro e encaminha as populações à zona norte através da 3ª Perimetral; o itinerário K liga a zona sul da cidade (Shopping Barra Sul) à zona norte (Shopping Bourbon Wallig); os itinerários G e H partem da região da Lomba do Pinheiro em direção ao Centro; o itinerário I liga o Campus do Vale da UFRGS ao Centro; e o itinerário J, a Av. Antônio de Carvalho ao Centro.

A LTD1 é atendida por trinta e duas linhas, apresentadas na Tabela 39.

Figura 30: Itinerários C e E em relação à LTA3

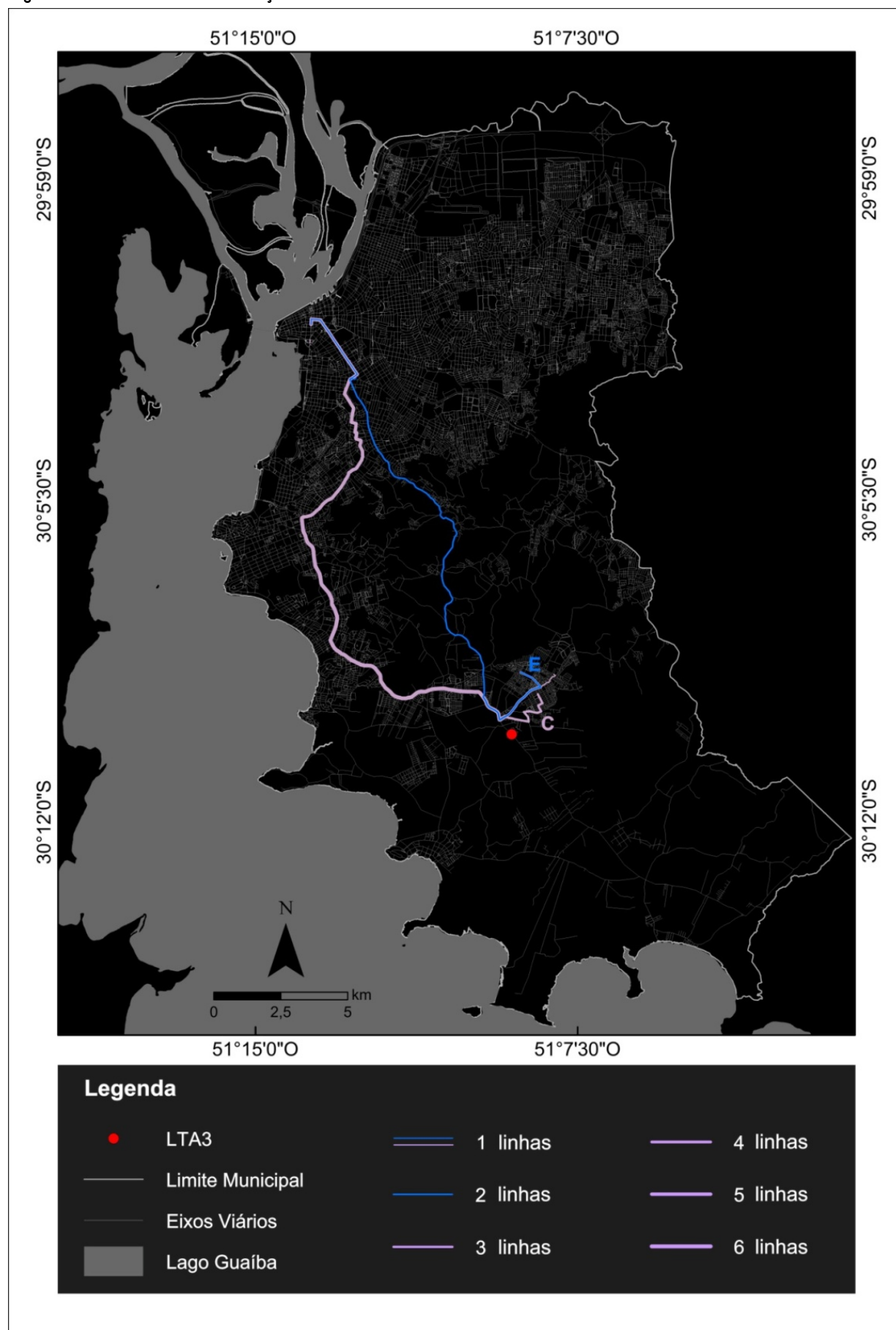


Figura 31: Itinerários B, D e F em relação à LTA3

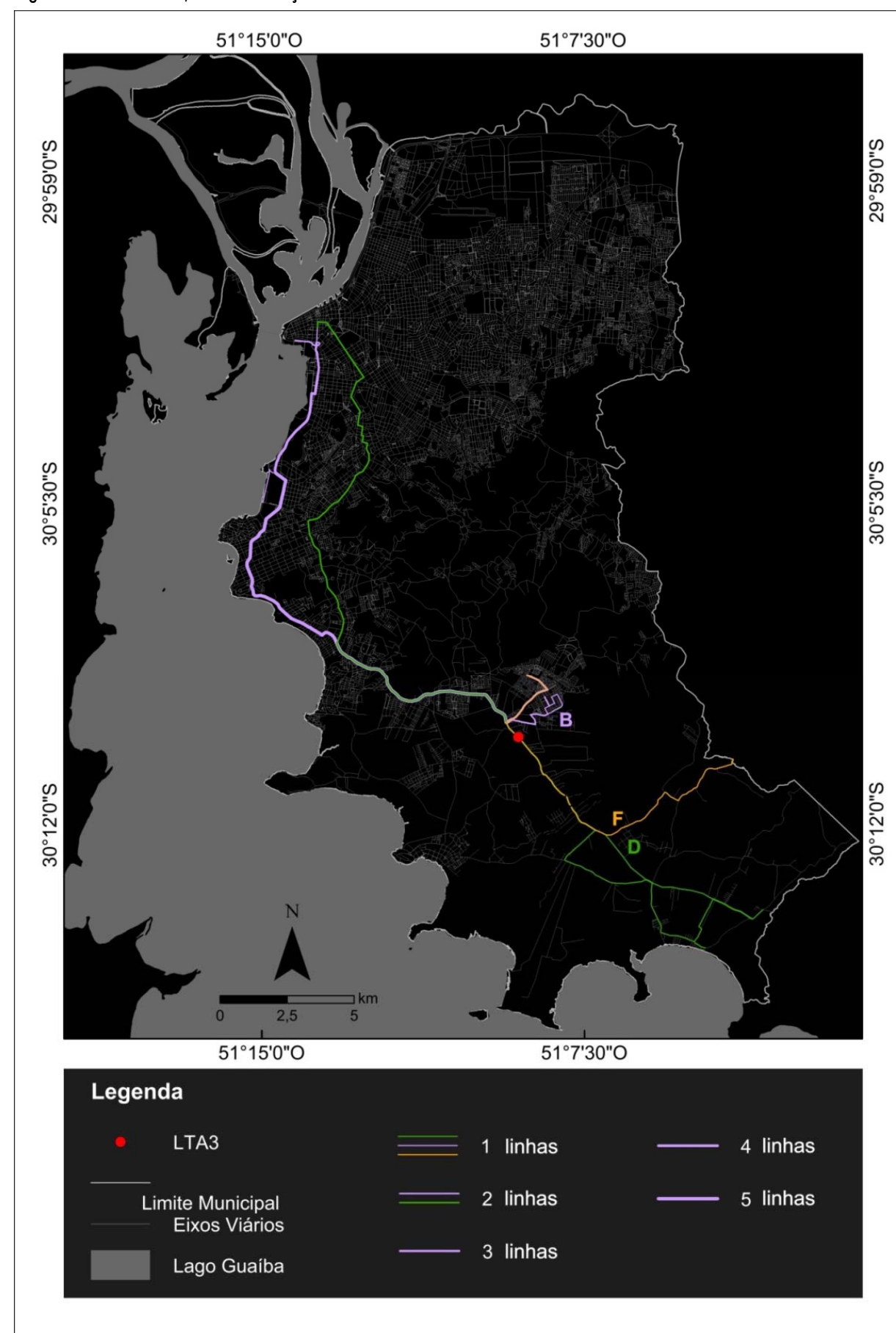


Figura 32: Itinerários G, H e J em relação à LTD1

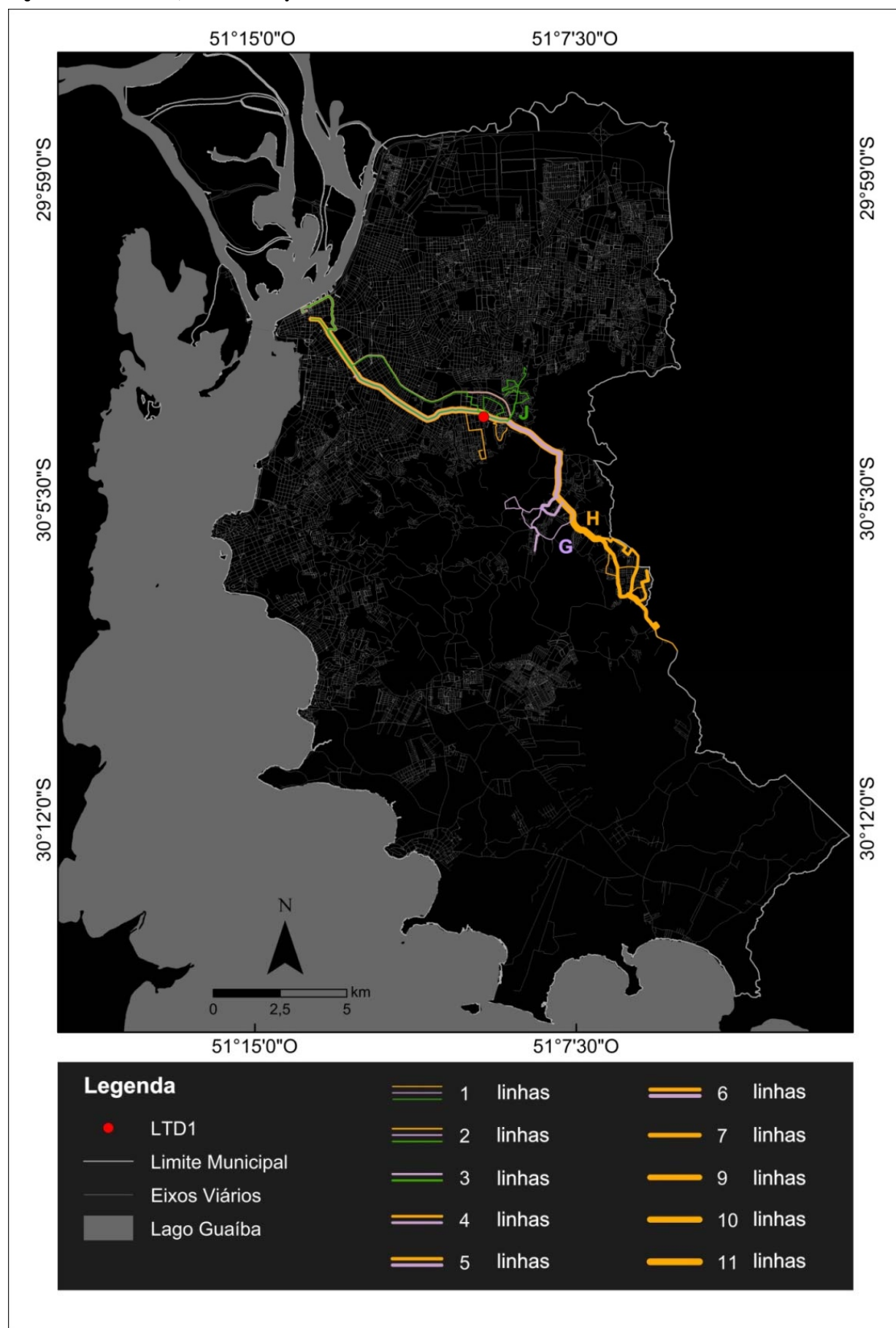


Figura 33: Itinerários A, I e K em relação à LTD1

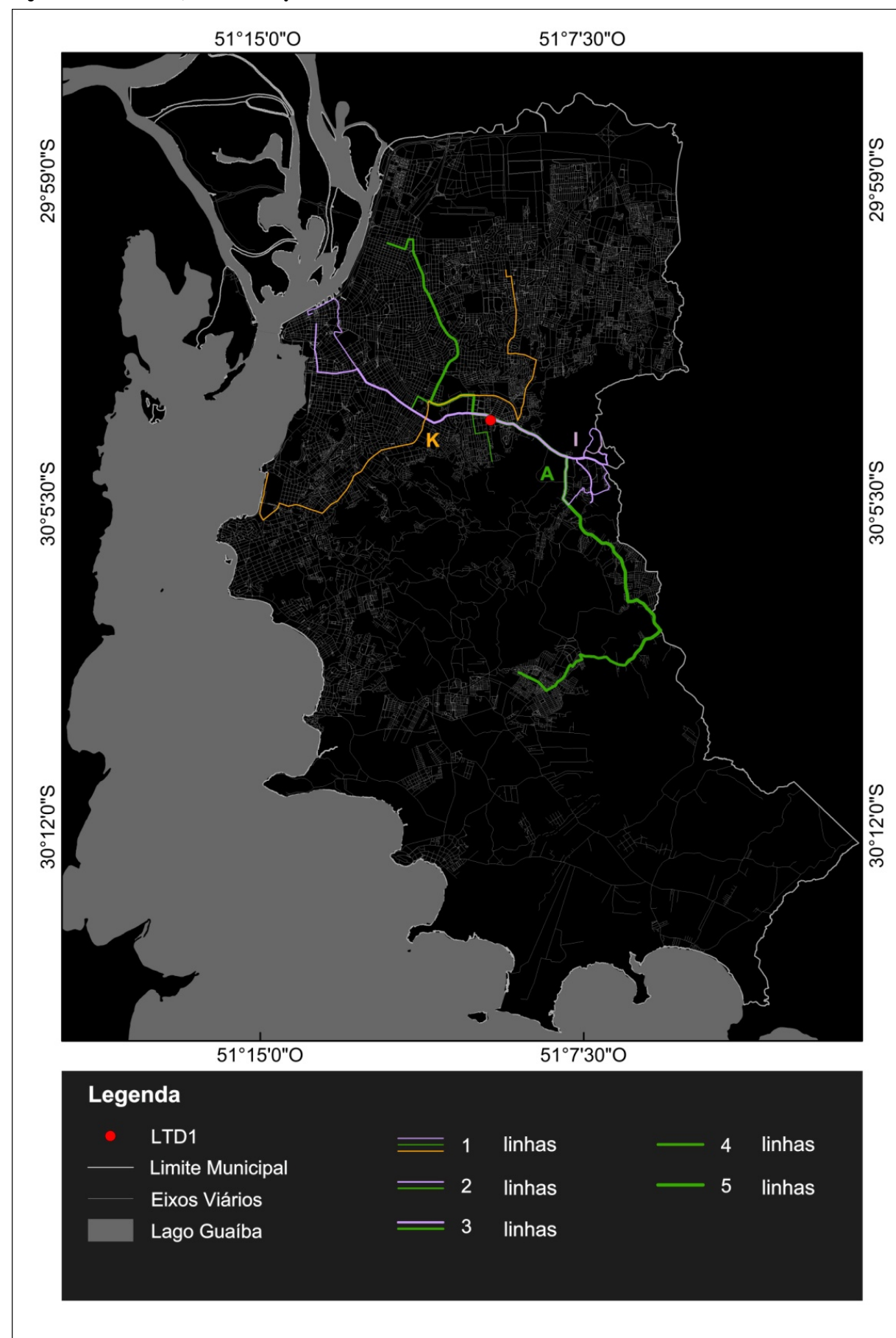
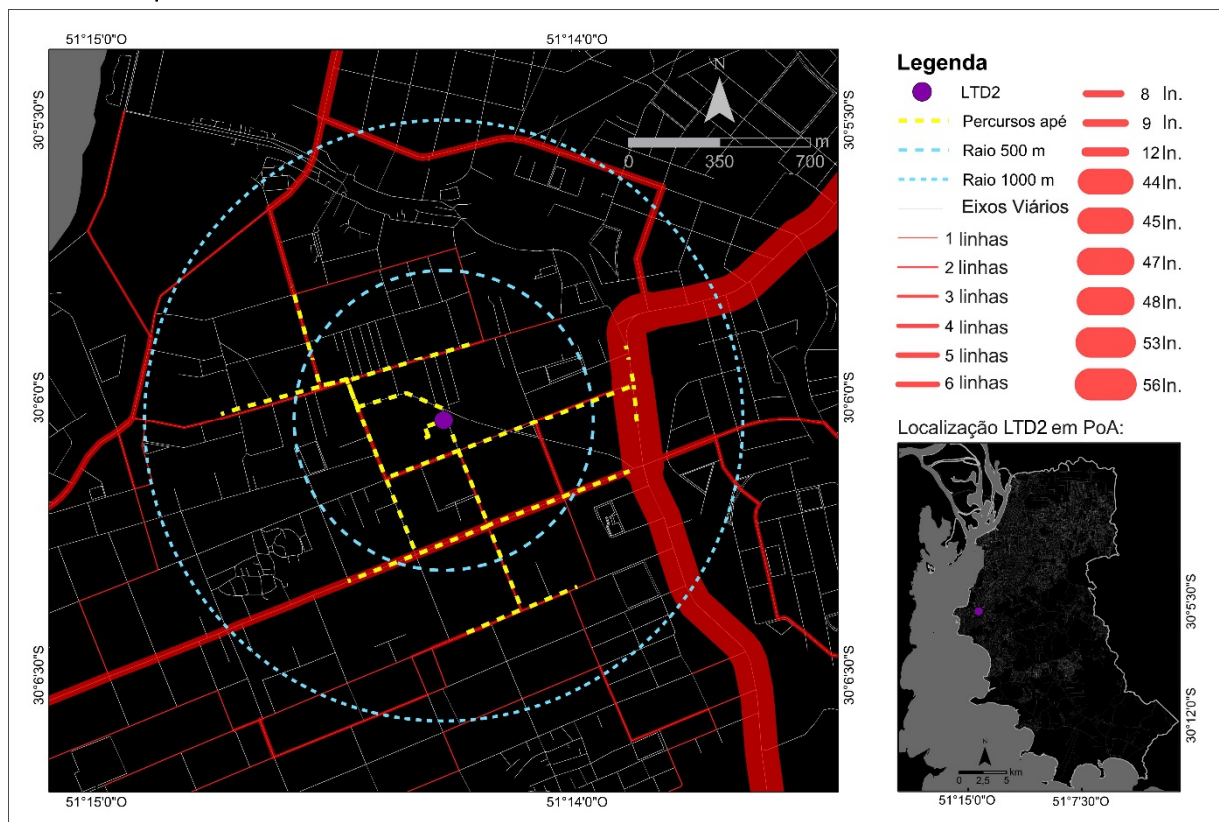


Tabela 39: Itinerários e Linhas de Ônibus que atendem à LTD1, avaliados conforme os Indicadores 1 e 2 da Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana								
Itinerários e Linhas			Intervalo entre Viagens					Avaliação Percurso
Itin.	Cód.	Nome Da Linha	Período	das 10h às 16h		Avaliação Linha		
A	314	PUC Restinga	16:05	INSUF.	02:19	INSUF.	INSUF.	INSUF.
	3141	Restinga PUC	18:00	ACEIT.	01:27	INSUF.	INSUF.	
	3142	PUC / Restinga / III Perimetral	17:40	ACEIT.	00:52	INSUF.	INSUF.	
	3143	Restinga / PUC / III Perimetral	17:50	ACEIT.	00:39	INSUF.	INSUF.	
	3144	Pitinga / PUC / III Perimetral	00:30	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.	
	3442	Pitinga / PUC / III Perimetral	18:00	ACEIT.	00:29	INSUF.	INSUF.	
G	395	Quinta do Portal / Salgado Filho	15:30	INSUF.	02:30	INSUF.	INSUF.	INSUF.
	394	Mapa	19:00	ACEIT.	00:24	INSUF.	INSUF.	
	3941	Mapa/Quinta do Portal/Sábado/Domingo	-	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.	
	3942	Mapa / Terminal Azenha	02:25	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.	
	3943	Mapa / Via Ipiranga	02:18	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.	
	3951	Quinta Portal/Salg. Filho/Parada 6	16:50	INSUF.	00:35	INSUF.	INSUF.	
H	R31	Rápida - Bento	16:15	INSUF.	00:12	ACEIT.	INSUF.	ACEIT.
	348	Jardim Bento Goncalves	17:45	ACEIT.	00:35	INSUF.	INSUF.	
	397	Bonsucesso	19:15	ACEIT.	00:21	INSUF.	INSUF.	
	398	Pinheiro	18:05	ACEIT.	00:16	ACEIT.	ACEIT.	
	R32	Rápida - Bonsucesso	15:25	INSUF.	00:40	INSUF.	INSUF.	
	3981	Pinheiro/ Parada 24 Via Viçosa	01:45	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.	
	3984	Pinheiro Via Viçosa	17:10	ACEIT.	00:56	INSUF.	INSUF.	
	R321	Rápida - Bonsucesso/Parada 13	15:38	INSUF.	00:40	INSUF.	INSUF.	
	3972	Bonsucesso / Até Terminal Azenha	02:55	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.	
	3982	Pinheiro / Até Terminal Azenha	02:48	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.	
	344	Santa Maria	18:55	ACEIT.	00:21	INSUF.	INSUF.	
	3973	Bonsucesso / Via Ipiranga	02:58	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.	
	3983	Pinheiro / Via Ipiranga	02:47	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.	
I	375	Agronomia / Informática	08:49	INSUF.	00:25	INSUF.	INSUF.	ACEIT.
	376	Herdeiros / Esmeralda	18:15	ACEIT.	00:30	INSUF.	INSUF.	
	3751	Agronomia	18:46	ACEIT.	00:13	ACEIT.	ACEIT.	
J	360	IPE	18:15	ACEIT.	00:20	ACEIT.	ACEIT.	ACEIT.
	361	Cefer	18:55	ACEIT.	00:14	ACEIT.	ACEIT.	
	353	Ipiranga / PUC	18:29	ACEIT.	00:13	ACEIT.	ACEIT.	
K	T4	Transversal 4	18:35	ACEIT.	00:10	BOM	ACEIT.	ACEIT.
Avaliação indicador "Opções de Transporte"					6 itinerários		BOM	
Avaliação indicador "Frequência de Transporte"					4 itinerários		ACEITAVEL	

Em relação à avaliação da frequência de transportes, das trinta e nove linhas, dezesseis têm o período de funcionamento superior a 17 horas diárias e sete têm intervalo entre viagens com tempo inferior a 20 minutos, sendo a linha T4 com intervalo de 10 minutos e a sua avaliação nesse quesito como boa, e não apenas aceitável. Seis linhas têm a avaliação do período e intervalo entre viagens classificadas como pelo menos aceitável, definindo os itinerários H, I, J e K como aceitáveis. Dessa forma, o indicador de frequência de transportes aprova a acessibilidade na LTD1. Como trata-se de mais do que três itinerários aprovados pelo indicador de frequência, o indicador de opções de transporte também aprova a localização.

A próxima localização a ser tratada é a LTD2. Os percursos para acesso às linhas estão apresentados na Figura 34.

Figura 34: Percursos peatonais de até 1km as paradas, nº de linhas que atendem ao LTD2 e vias em que circulam no entorno do empreendimento



Essa localização é atendida por sessenta e duas linhas sistemáticas, que compõem apenas dezesseis itinerários. Os itinerários B, C e D são apresentados na Figura 35 e os itinerários L, P e Q na Figura 36.

Os itinerários D e P ligam o extremo sul do município ao Centro da cidade; o itinerário L percorre da zona sul à zona norte do município através da 3ª Perimetral; o Q liga o bairro Belém Velho ao Centro; e os itinerários C e B partem do bairro Restinga em direção ao Centro da cidade também.

As Figura 37 apresenta os itinerários R, M e N. O itinerário R liga o bairro Belém Velho ao Centro; o N parte da Lomba do Pinheiro em direção à Azenha, através do bairro Belém Velho; o itinerário M liga o Barra Shopping ao Campus do Vale (UFRGS)

A Figura 38 apresenta os itinerários U, V e X. O itinerário V liga a zona sul a ao Centro, atravessando o complexo de Vilas Grande Cruzeiro do Sul; o U parte do bairro Assunção em direção ao Alto Teresópolis (UniRitter); e o itinerário X liga a zona Sul ao Centro via Av. Pe. Cacique.

Os últimos quatro itinerários que atendem a LTD2 são apresentados na Figura 39, denominados de S, T, O e Z.

Os itinerários O liga o bairro Serraria ao Centro da cidade, através da metade sul da 3ª Perimetral e da Av. Azenha. O S parte do Bairro Tristeza em direção ao Centro, via Av. Osvaldo Aranha e o Z parte do mesmo bairro, também em direção ao Centro, passando pela 3ª Perimetral e Av. Ipiranga. O último itinerário que atende a LTD2, o T, parte da zona sul em direção ao Centro via Av. Icaraí.

A LTD2 é atendida por sessenta e duas linhas, apresentadas na Tabela 40. Referente à avaliação da frequência de transportes, dessas sessenta e duas linhas, vinte têm o período de funcionamento superior a 17 horas diárias e doze apresentam intervalo entre viagens inferior a 20 minutos, sendo que as linhas T11 e Cohab (165) têm intervalo de 10 minutos, tendo avaliação nesse quesito como boa e não apenas aceitável. Dessas linhas, onze têm a avaliação do período e intervalo entre viagens classificada como pelo menos aceitável, definindo os itinerários C, L, R, T, V e X como aceitáveis. Assim, o indicador de frequência de transportes aprova a acessibilidade na LTD2. Como são mais do que três itinerários aprovados pelo indicador de frequência, o indicador de opções de transporte também aprova a localização.

Figura 35: Itinerários B, C e D em relação à LTD2

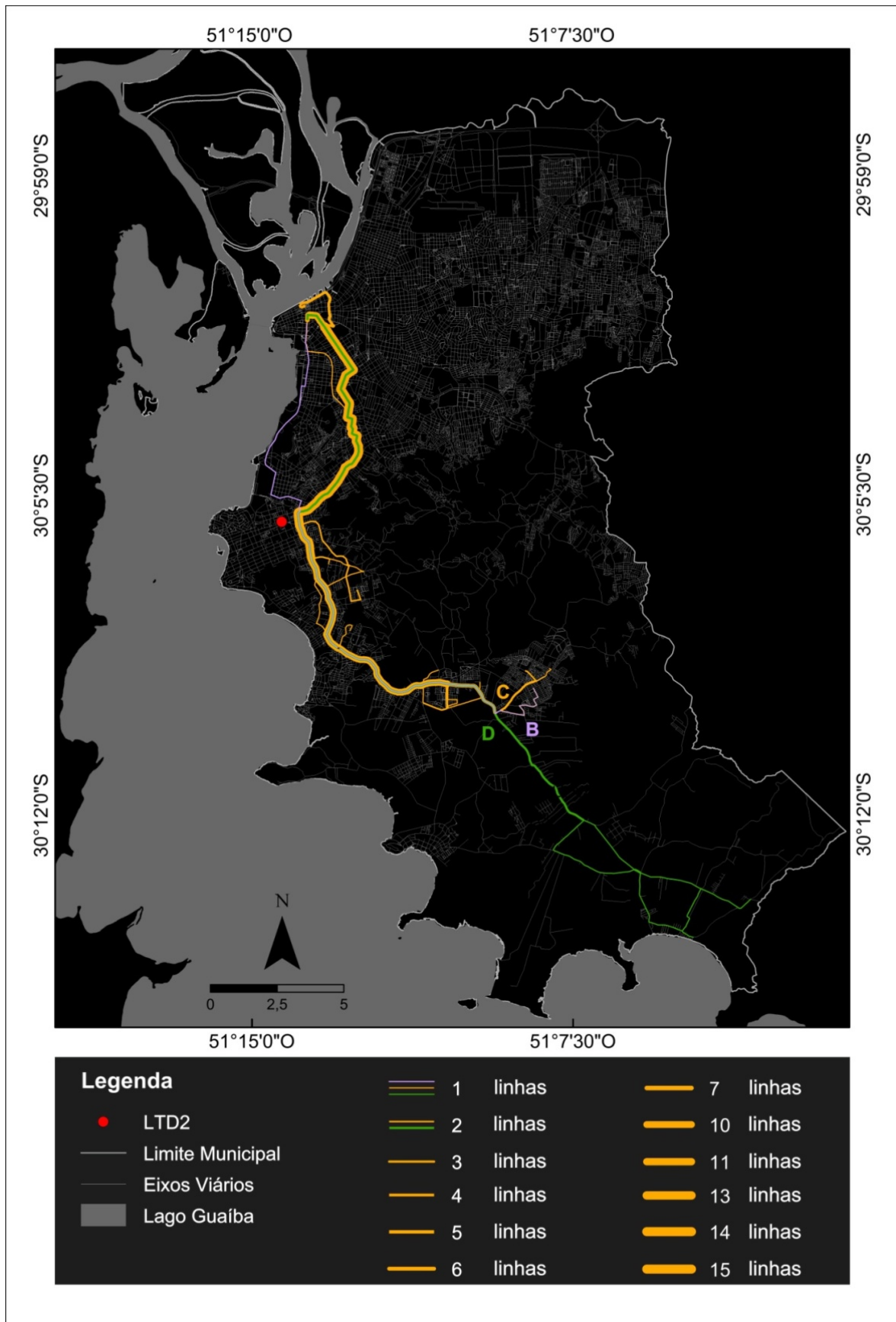


Figura 36: Itinerários L, P e Q em relação à LTD2

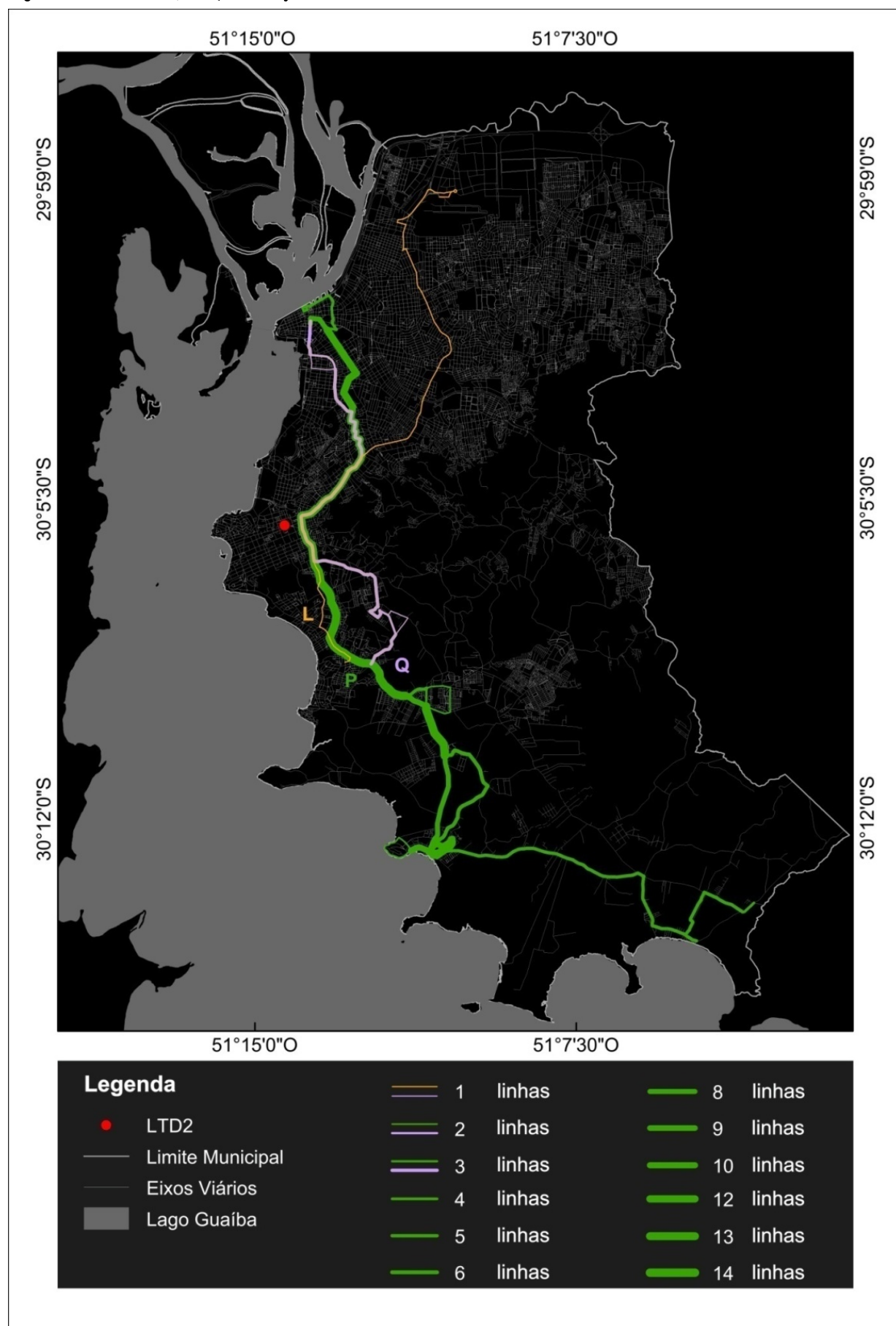


Figura 37: Itinerários M, N e R em relação à LTD2

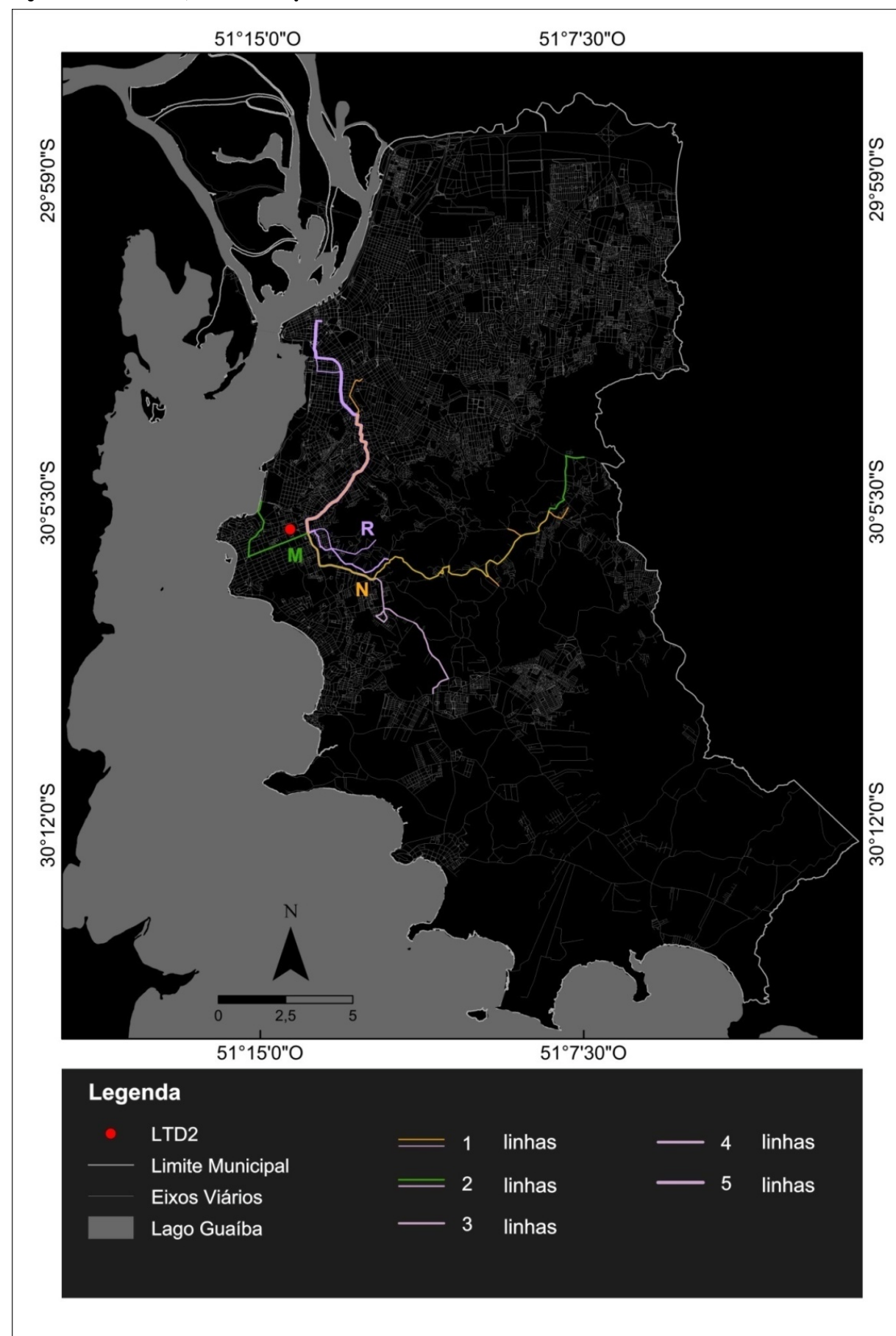


Figura 38: Itinerários U, V e X em relação à LTD2

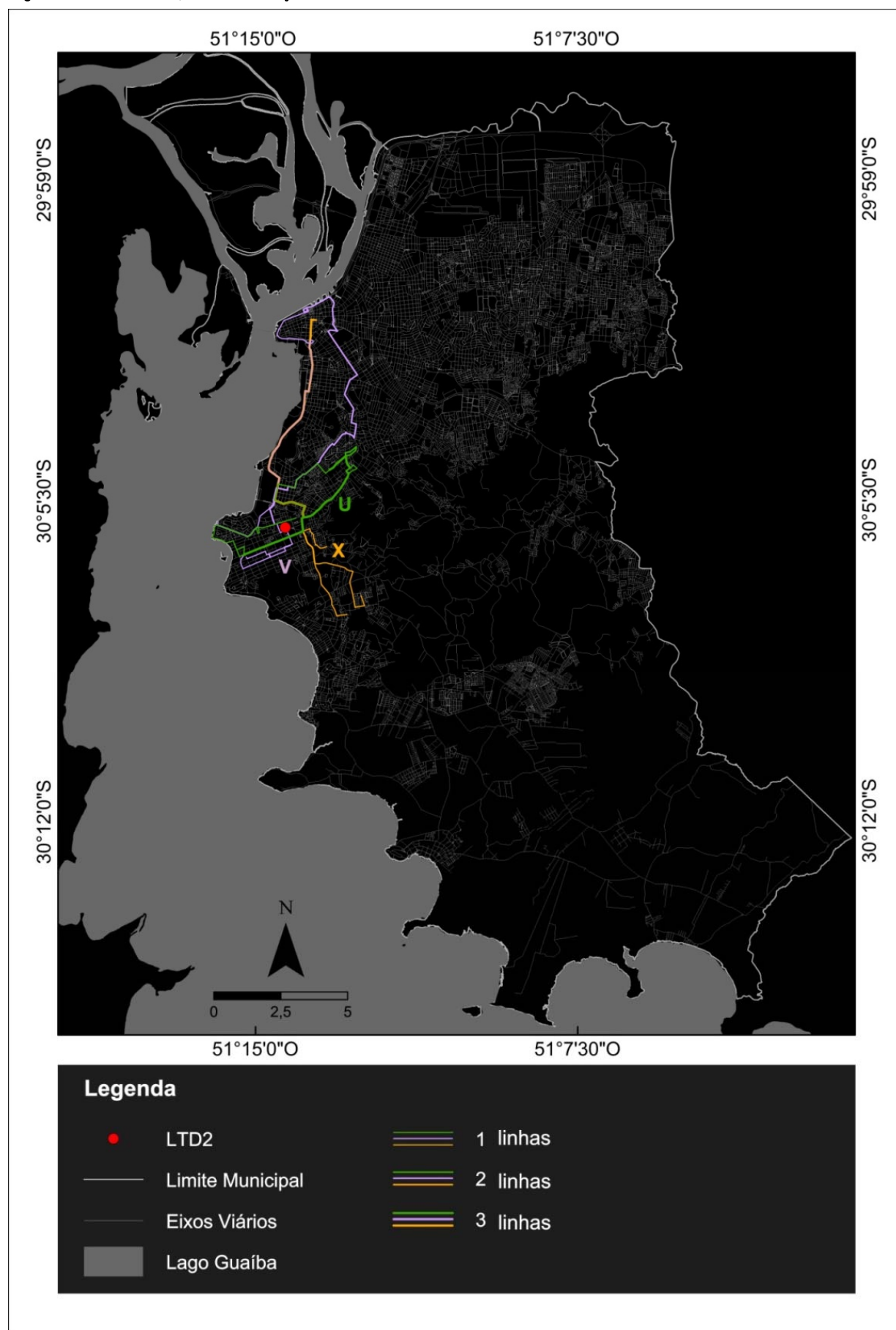


Figura 39: Itinerários S, T, O e Z em relação à LTD2

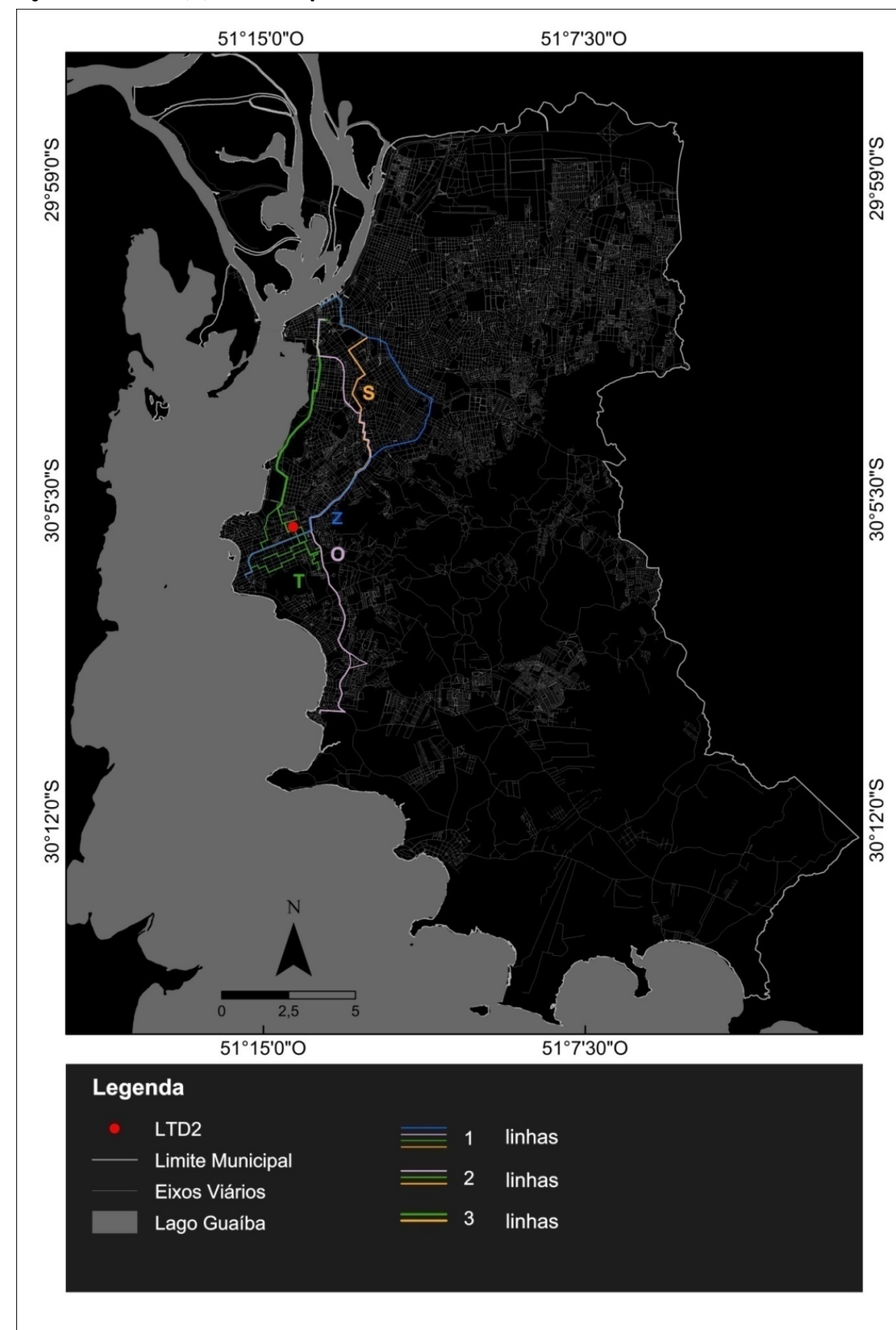


Tabela 40: Itinerários e Linhas de Ônibus que atendem à LTD2, avaliados conforme os Indicadores 1 e 2 da Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana

Itinerários e Linhas			Intervalo entre Viagens				Avaliação Percurso		
Itin.	Cód.	Nome Da Linha	Período	das 10h às 16h		Avaliação Linha			
B	R3	Rápida/Núcleo Esperança	01:40	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.	INSUF.	
	209	Restinga	15:45	INSUF.	00:28	INSUF.	INSUF.		
	210	Restinga Nova	18:28	ACEIT.	00:32	INSUF.	INSUF.		
	211	Restinga Velha	17:45	ACEIT.	00:37	INSUF.	INSUF.		
	266	Vila Nova	18:33	ACEIT.	00:13	ACEIT.	ACEIT.		
	2661	Vila Nova (João Salomoni)	00:30	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.		
	272	Moradas Da Hípica	16:10	INSUF.	00:42	INSUF.	INSUF.		
	2721	Moradas da Hípica (Costa Gama)	-	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.		
C	2722	Moradas da Hípica (via Schneider)	-	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.		ACEIT.
	2723	Hípica (Gedeon Leite)	01:00	INSUF.	01:00	INSUF.	INSUF.		
	288	Ipanema / Morro Alto	15:17	INSUF.	01:03	INSUF.	INSUF.		
	262	Jardim V. Nova	20:10	ACEIT.	00:12	ACEIT.	ACEIT.		
	2621	Jardim V. Nova (Cascatinha)	01:40	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.		
	R4	Rápida - Restinga Velha	11:47	INSUF.	00:57	INSUF.	INSUF.		
	R10	Rápida Restinga Nova/Cavahada	16:07	INSUF.	00:15	ACEIT.	INSUF.		
	R9	Rápida Hípica	00:45	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.		
D	2671	Lami/Varejão (via Edgar Pires de Castro)	09:45	INSUF.	01:45	INSUF.	INSUF.	INSUF.	
	2672	Lami (via Beco da Vitória)	15:10	INSUF.	02:35	INSUF.	INSUF.		
L	T11	Transversal 11	18:05	ACEIT.	00:10	BOM	ACEIT.	ACEIT.	
M	286	Belém Velho/Cristal/UFRGS	17:20	ACEIT.	00:21	INSUF.	INSUF.	INSUF.	
	2861	Belém Velho/Cristal/UFRGS	17:20	ACEIT.	00:21	INSUF.	INSUF.		
N	2843	B. Velho (S. Francisco)/ Rincão/ Betão até Azenha	18:50	ACEIT.	00:39	INSUF.	INSUF.	INSUF.	
O	280	Otto/HPS	18:40	ACEIT.	00:23	INSUF.	INSUF.	INSUF.	
	2801	Otto/HPS/Sábados/Domingos/Feriados	-	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.		
Z	2802	OTTO/HPS/3ª PERIMETRAL	18:35	ACEIT.	00:27	INSUF.	INSUF.	INSUF.	
	267	Lami (Via Belém Novo)	03:15	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.	INSUF.	
	2675	Lami até Cavahada	05:45	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.		
	268	Belém Novo(via Cavahada)	17:50	ACEIT.	00:23	INSUF.	INSUF.		
	2681	Belém Novo/Chapéu Do Sol	02:20	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.		
	2682	Belém Novo/Chapéu/Gedeon	-	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.		
	2685	Belém Novo até Otto	-	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.		
P	269	Lami/Belém	18:50	ACEIT.	-	INSUF.	INSUF.		
	273	Belém Novo/Hípica	15:10	INSUF.	00:55	INSUF.	INSUF.		
	2732	Belém Novo/Hípica/Veludo	06:34	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.		
	2733	Belém Novo/Hípica/Veludo(via Schneider)	-	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.		
	D67	Lami via Belém Novo/Direta	05:05	INSUF.	00:32	INSUF.	INSUF.		
	R67	Rápida Lami (via Belém Novo)	10:15	INSUF.	00:45	INSUF.	INSUF.		
	R68	Rápida Belém Novo (via Cavahada)	11:25	INSUF.	01:50	INSUF.	INSUF.		

	2731	2731 - Belém Novo/Hípica (via Schneider)	-	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.	
Q	281	Campo Novo	18:35	INSUF.	00:24	INSUF.	INSUF.	INSUF.
	2811	Campo Novo / Morro Agudo	16:55	INSUF.	00:38	INSUF.	INSUF.	
	2814	Campo Novo/Domingos	-	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.	
	2812	Campo Novo/Gedeon Leite	11:58	INSUF.	01:20	INSUF.	INSUF.	
R	2816	Campo Novo/Gedeon Leite/Domingos	-	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.	ACEIT.
	270	Grutinha	17:05	ACEIT.	00:18	ACEIT.	ACEIT.	
	2701	Grutinha (via Amapá)	-	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.	
	271	Amapá	16:56	INSUF.	00:29	INSUF.	INSUF.	
S	283	Ipanema / Cavalhada	14:48	INSUF.	00:33	INSUF.	INSUF.	INSUF.
	2832	Ipanema/Cavalhada/Cirino Prunes	05:19	INSUF.	05:01	INSUF.	INSUF.	
T	173	Camaquã	20:05	ACEIT.	00:14	ACEIT.	ACEIT.	ACEIT.
	187	Padre Réus	19:05	ACEIT.	00:13	ACEIT.	ACEIT.	
	186	Liberal	18:50	ACEIT.	00:13	ACEIT.	ACEIT.	
U	C80	Circular Zona Sul	16:40	INSUF.	00:26	INSUF.	INSUF.	INSUF.
	C802	UniRitter até Otto -Wenceslau	16:40	INSUF.	00:30	INSUF.	INSUF.	
	C801	Otto-Wenceslau até UniRitter	16:40	INSUF.	00:30	INSUF.	INSUF.	
V	282	Cruzeiro Do Sul	18:28	ACEIT.	00:14	ACEIT.	ACEIT.	ACEIT.
	2821	Pereira Passos	18:30	ACEIT.	00:19	ACEIT.	ACEIT.	
	188	Assunção	18:20	ACEIT.	00:13	ACEIT.	ACEIT.	
X	165	Cohab	17:55	ACEIT.	00:07	BOM	ACEIT.	ACEIT.
	170	Jardim Das Palmeiras	01:15	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.	
	R1	Rápida / Jardim Vila Nova	05:55	INSUF.	04:05	INSUF.	INSUF.	
	R81	Rápida Campo Novo	01:40	INSUF.	-	INSUF.	INSUF.	
Avaliação indicador "Opções de Transporte"					16 itinerários		BOM	
Avaliação indicador "Frequência de Transporte"					6 itinerários		ACEITÁVEL	

Em relação às exigências do Programa para a localização dos empreendimentos, considerando a questão dos transportes, as portarias que regulavam a primeira fase de execução do PMCMV/FAR definiam que as edificações deveriam ser implantadas dentro da malha urbana com acesso a transporte público. Porém, a forma de avaliação desse atendimento e os responsáveis por essa avaliação não eram definidos. Para a segunda fase do Programa, as normativas do Ministério das Cidades estabeleceram a obrigação da administração Municipal de avaliar o atendimento de transporte público e prover o atendimento no caso de projetos aprovados em áreas desassistidas. As orientações para essa avaliação é a identificação em um raio de 2,5 Km das linhas regulares de transporte público coletivo e a sua suficiência para o atendimento da população em questão. Não há orientações de como produzir essa avaliação. No ano de 2013, o Ministério das Cidades passou a

exigir também a apresentação do traçado das rotas de pedestre, as paradas de transporte público, bem como as distâncias percorridas.

Para que o atendimento das populações beneficiárias por transporte público seja de fato avaliada pelo poder público municipal, é necessário estabelecer a metodologia de análise, como a dos indicadores do LabCidade et al. utilizada nesse trabalho, de forma a produzir resultados objetivos para essas avaliações. Devido à ausência de uma metodologia clara, avalia-se as exigências da Portaria MCidades nº 168, de 2013, relativas ao acesso a transportes, insuficientes para garantir que esse fator de urbanidade material possibilite o acesso das famílias à habitação em sua forma ampliada (CARDOSO, 2001).

Quanto aos resultados dos indicadores do LabCidade et al. (2014), para a avaliação de acesso a transportes para as cinco localizações analisadas, a síntese desses resultados é apresentada na Tabela 41.

Tabela 41: Resumo dos resultados da avaliação dos transportes para as cinco localizações

LT's	Opções de Transporte		Frequência dos Transportes		Avaliação Localização
	Itinerários	Avaliação	Itinerários	Avaliação	
LTA1	1	INSUFICIENTE	0	INSUFICIENTE	INSUFICIENTE
LTA2	2	INSUFICIENTE	0	INSUFICIENTE	INSUFICIENTE
LTA3	5	BOM	0	INSUFICIENTE	INSUFICIENTE
LTD1	6	BOM	4	ACEITAVEL	ACEITAVEL
LTD2	16	BOM	6	ACEITÁVEL	ACEITAVEL

A LTD1 e a LTD2 foram implantadas em áreas com boas opções de transporte público, com a frequência avaliada como aceitável, sendo assim consideradas bem servidas de transporte público. A LTA3, apesar de ter boas opções de transporte, tem insuficiência na frequência das linhas disponibilizadas. Para que a inserção urbana dessa localização seja avaliada como aceitável, é necessário que pelo menos três das linhas que atendem a localização (inseridas em distintos itinerários) funcionem por um período superior a 17 horas e tenham um intervalo entre viagens inferior a vinte minutos. A LTA1 e a LTA2 têm poucas opções de transporte e baixa frequência nas linhas existentes, sendo consideradas deficitárias para o atendimento das populações em relação a transporte público.

No próximo subcapítulo são apresentadas as avaliações referentes ao acesso a equipamentos, comércio e serviços no entorno das localizações analisadas.

5.2. A urbanidade e o acesso a Equipamentos, Comércio e Serviços

Foram avaliadas as inserções urbanas dos empreendimentos, de acordo com o indicador 3, denominado Oferta de Usos Obrigatórios e de acordo com o indicador 4, denominado Oferta de Usos Eventuais, desenvolvidos pelo LabCidade et al. (2014), para a Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana do PMCMV. Esses dois indicadores estabelecem parâmetros de avaliação que analisam a urbanidade material existente nas localizações, a partir do conjunto de usos cotidianos e eventuais, e não da análise do acesso a cada equipamento, obtendo como resultado a aprovação ou desaprovação em relação a esses conjuntos de usos¹³³. Esses indicadores avaliam a disponibilidade de equipamentos públicos, comércio, serviços que devem estar acessíveis às populações nas proximidades de suas moradias, e que são utilizados nesse trabalho para avaliar se a inserção urbana das moradias, produzidas através das ações do Estado, gera localizações cujos fatores materiais de urbanidade estão disponíveis.

Parte dos equipamentos e comércio avaliados são considerados, pela metodologia utilizada, como obrigatórios, ou seja, imprescindíveis enquanto fatores de urbanidade. Outra parte são considerados complementares, ou seja, parte desses equipamentos e serviços devem estar disponíveis para a população. A Tabela 42 apresenta os usos dos indicadores 3 e 4 do LabCidade et al. (2014).

Como já apresentado no subcapítulo 4.2.2 (denominado A Avaliação a partir das Unidades de Análise definidas), esses equipamentos, comércio e serviços supracitados foram mapeados no raio de 1km para os usos cotidianos e no raio de 1,4km para os usos eventuais, e foram considerados apenas os

¹³³ GOBATTO, F. G. (2016) apresenta em seu estudo a inadequação das distâncias propostas pela metodologia do LabCidade et. al. (2014), quando avaliados equipamentos e serviços públicos de forma isolada, a partir de distâncias lineares (não por percursos andados como prevê a metodologia), indicando quais seriam os raios ideais para a avaliação dos equipamentos e serviços públicos. A metodologia desenvolvida por essa autora é mais adequada para avaliar o acesso a cada um dos equipamentos estudados (postos de saúde, praças, escolas, etc.), o que não é escopo de trabalho dessa pesquisa, mas pode embasar estudos posteriores.

usos cujas distâncias percorridas a pé não ultrapassavam a 1km andado para os usos cotidianos e 1,4km andados para os usos eventuais.

Tabela 42: Usos cotidianos e usos eventuais analisados com base nos indicadores 3 e 4 desenvolvidos pelo LabCidade et al. (2014)

INDICADOR 3		INDICADOR 4	
Usos cotidianos (disponíveis em até 1,0 km andados)		Usos eventuais (disponíveis em até 14 km andados)	
Obrigatórios (todos devem estar acessíveis)	Creches públicas	Obrigatórios (todos devem estar acessíveis)	Supermercados
	Pré-Escolas Públicas		Escolas Pública de Ensino Médio
	Área para lazer e recreação		UBS ou PSF ¹
	Mercados, quitandas, etc.		Farmácias
Complementares (pelo menos 4 devem estar acessíveis)	Açougues	Complementares (pelo menos 7 devem estar acessíveis)	Áreas para práticas esportivas
	Padarias		Escolas Pública de Ensino Fundamental
	Farmácias		Lotéricas e caixas eletrônicos
	Restaurantes e lanchonetes		CRAS
	Salões de beleza		Biblioteca Pública
	Academias		Delegacia
	Lotéricas e Caixas eletrônicos		Bancos
	Assist. e Reparação		Centro Médico ou Clín. Especializadas
	Lojas de Materiais de Construção		Escolas de Formações Complementares
			Posto dos Correios
	Lojas de vestuário, de calçados, etc.		
	Escritórios e Consultórios		
	Lojas de Utensílios Domésticos		
	Livrarias e Papelarias		
	Restaurantes (lanchonetes, etc.)		
	Assist. e Reparação		

¹ Unidade Básica de Saúde (UBS) ou Posto de Saúde da Família (PSF);

Fonte: tabela elaborada por Escobar, F. B. com base na metodologia desenvolvida por LabCidade et. al. (2014)

Foram analisadas também as exigências definidas pela Portaria MCidades nº 168, de 2013¹³⁴, relativas ao acesso a equipamentos, comércio e serviços no entorno do empreendimento, em um raio de 2,5km. São analisadas aqui, nesse subcapítulo, as exigências que coincidem com os usos definidos pelo LabCidade et al. (2014) como cotidianos e eventuais. Essas exigências devem

¹³⁴ A Portaria que determinou o regramento específico para o PMCMV/FAR no ato de lançamento da 2ª fase de execução foi a de nº 325, de julho de 2011, que já definia a necessidade de estudo de viabilidade a ser desenvolvido pelas municipalidades. Essa Portaria foi substituída pela de nº 465, em outubro de 2011, e em abril de 2013 pela Portaria nº 168.

constar no Relatório de Diagnóstico de Demanda por Equipamentos e Serviços apresentado pelas municipalidades, cujos usos são os seguintes:

- De uso cotidiano - creches, pré-escolas e equipamentos de lazer;
- De uso eventual - Escolas de Ensino fundamental, postos de Saúde, supermercados e CRAS¹³⁵.

Inicia-se a apresentação dos resultados pela acessibilidade aos Usos Cotidianos na LTA1, localização referente aos Condomínios Ana Paula, Camila e São Guilherme. A Figura 40, apresenta a localização do único uso cotidiano obrigatório acessível a menos de 1km andado, entre os quatro exigidos nesse quesito da avaliação.

Dentre os usos cotidianos obrigatórios, no entorno da LTA1 faltam creches públicas, pré-escolas públicas ou áreas de lazer e recreação em um percurso a pé de até 1km. Os usos complementares são apresentados pela Figura 41.

Em relação aos usos cotidianos complementares, os beneficiários que receberam imóveis na LTA1 têm acesso a seis usos entre os nove considerados nessa avaliação, não tendo acesso a farmácias, academias e caixas eletrônicas ou lotéricas. Mesmo que os usos definidos como cotidianos complementares tenham um número de localizações destinadas a comércio e serviços considerado aceitável (mais de quatro, conforme a metodologia aplicada), não ter o número total dos usos cotidianos obrigatórios define a avaliação da LTA1 como insuficiente no acesso aos usos cotidianos.

A razão para a avaliação de usos cotidianos ser considerada insuficiente para a LTA1 é a acessibilidade a áreas de recreação e lazer, creches e pré-escolas públicas, aceitável a partir do raio de análise de 2,5 km, exigido pelo Ministério das Cidades. A Figura 42 apresenta os equipamentos exigidos pelo Ministério das Cidades e avaliados pelos Usos Cotidianos, inscritos no raio de 2,5 km.

¹³⁵ Esse trabalho aponta a existência de equipamentos públicos e supermercados no raio de 2,5km. Pela legislação, é exigido o mapeamento de comércio e serviços de caráter local sem defini-los. Seria inviável nesse trabalho mapear todos os serviços e comércios no raio de 2,5 km. Optou-se, então, por fazer o levantamento dos supermercados, por compreender que esse tipo de comércio supre diversas necessidades e possibilita a comparação com os levantamentos feitos para os usos eventuais analisados. Esses pontos de comércio foram levantados em loco, a partir das principais avenidas, pelo *Google Street view* (imagens a partir de 2013) e por pesquisa no *Google Maps*. Não é analisado também se a demanda é suprida no raio de 2,5km e nem se há interferência dentro desse raio nas demandas de outros empreendimentos de Interesse Social, como define a legislação.

Figura 40: Mapeamento dos Usos Cotidianos Obrigatórios em percurso andado de 1 km do LTA1

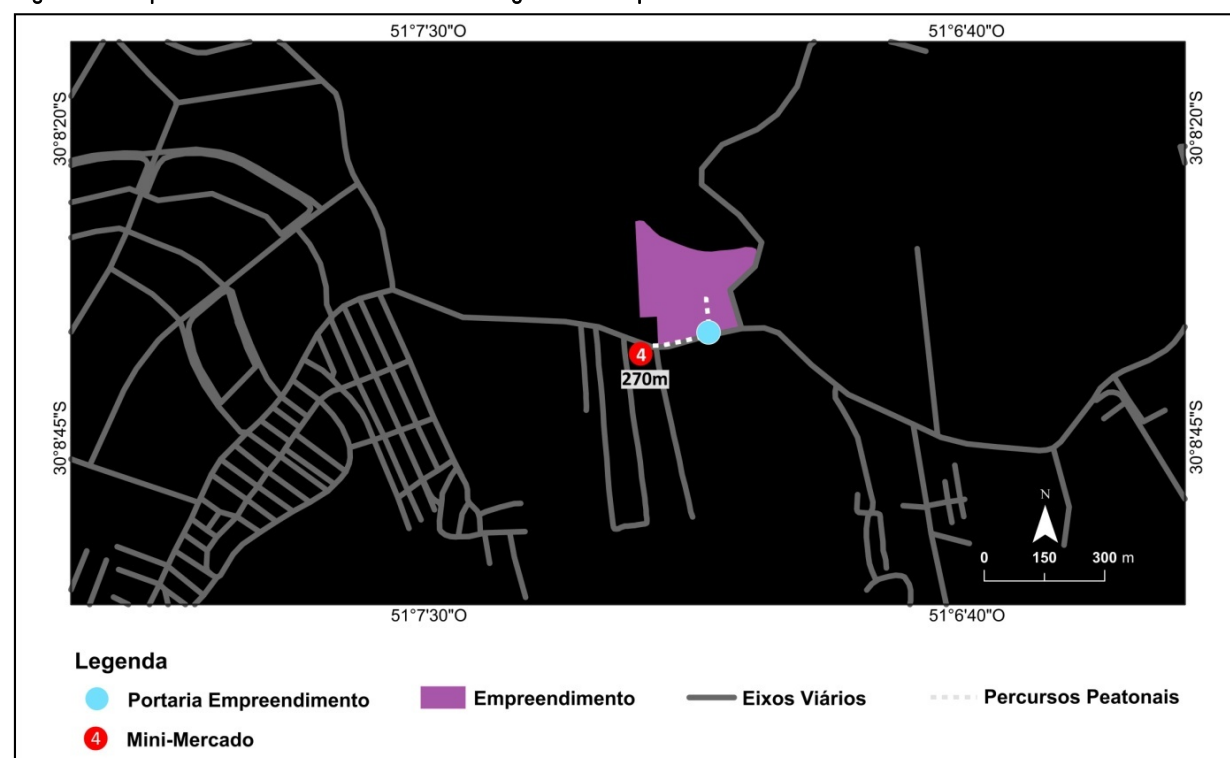


Figura 42: Mapeamento conforme as exigências para enquadramento no PMCMV/FAR (fase 2), para a LTA1 (raio de 2,5 km), referentes aos Usos Cotidianos da avaliação do LabCidade et al (2014)

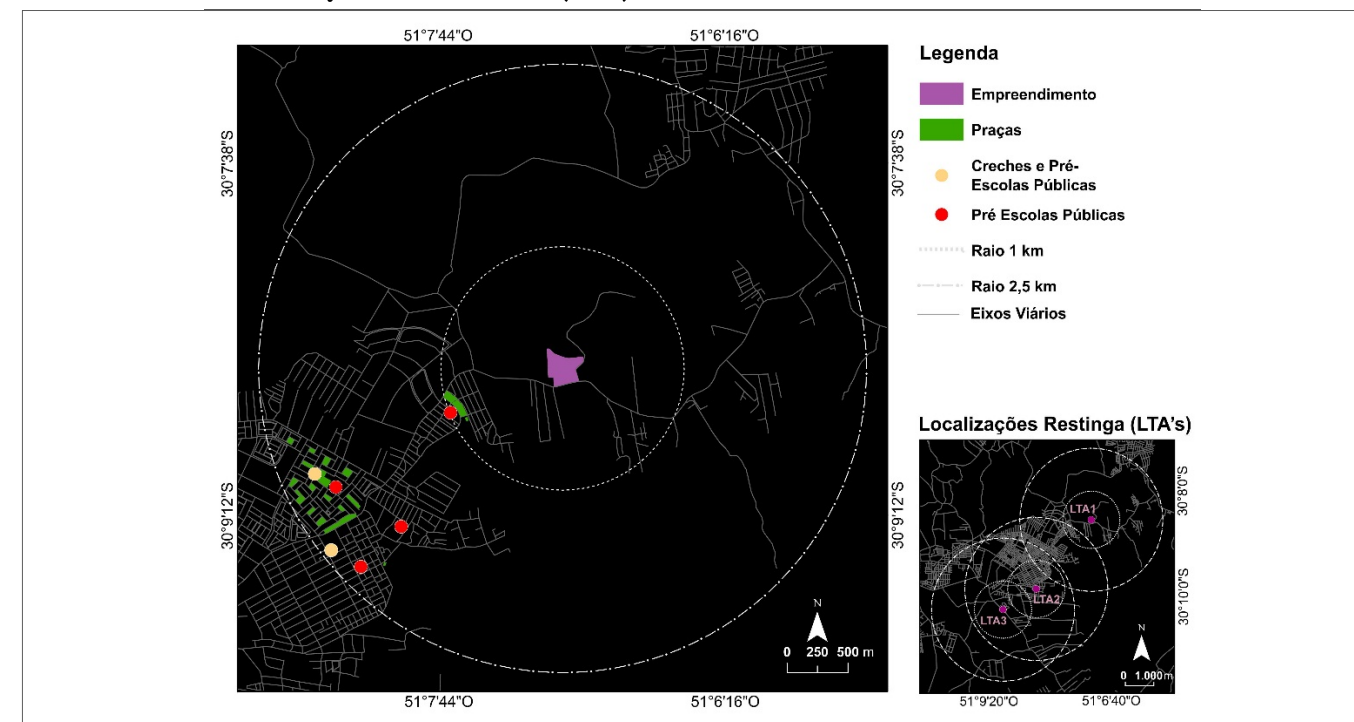


Figura 41: Mapeamento dos Usos Cotidianos Complementares em percurso andado de 1 km do LTA1

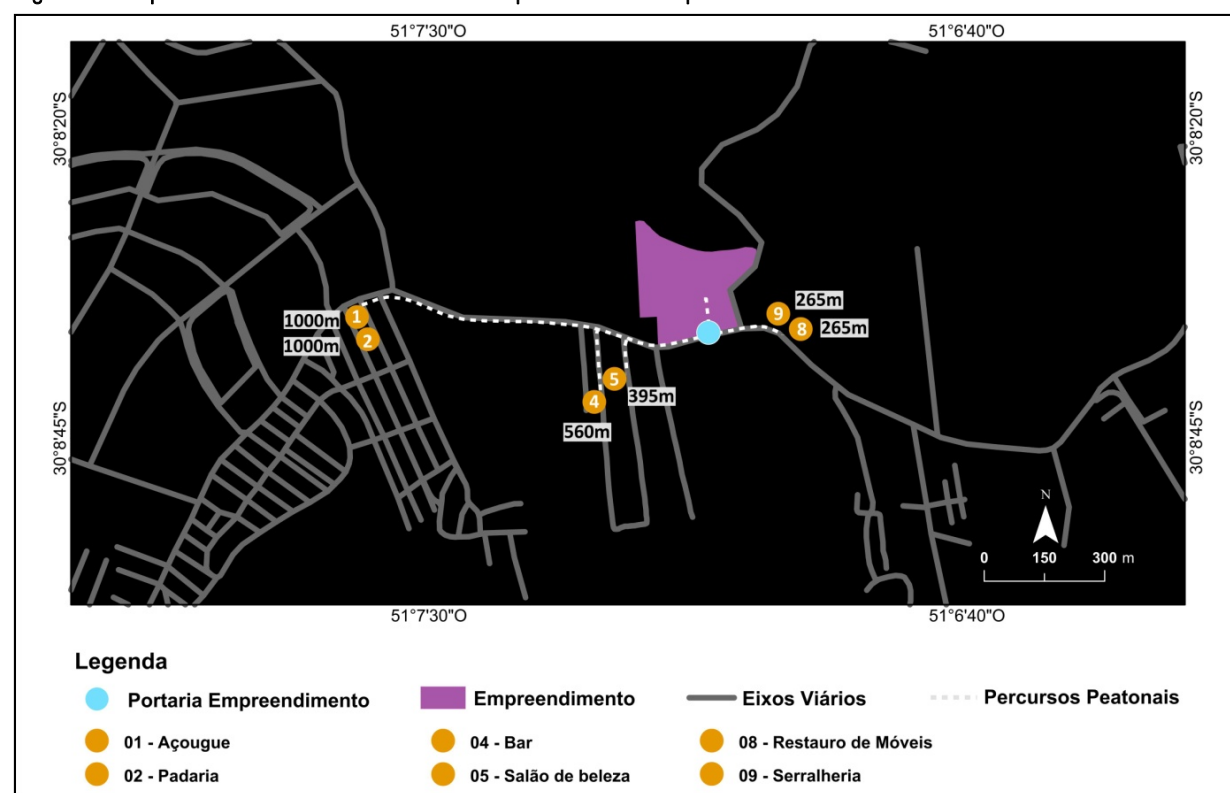


Tabela 43: Síntese dos resultados para a LTA1

	Usos Cotidianos (disponíveis em até 1,0 km andados)		Aval. Exig. MCidades	Usos Eventuais (disponíveis em até 1,4 km andados)		
Obrigatórios	Creches Públicas	Não Acess.	Tem	Tem	Escolas Pública de Ensino Fundamental	Obrigatórios
	Pré-Escolas Públicas	Não Acess.	Tem	Tem	Área de Práticas Esportivas	
	Área para Lazer/Recreação	Não Acess.	Tem	Não Acess.	UBS ou PSF	
	-	-	Tem	Não Acess.	Supermercados	
	-	-	-	Não Acess.	Farmácias	
	-	-	-	Não Acess.	Caixa Eletrônico	
Complementares	Mercados, Quitandas, etc.	Tem	-	Não Acess.	Escolas Pública de Ensino Médio	Complementares
	-	-	Tem	Não Acess.	CRAS	
	Padarias	Tem	-	Não Acess.	Bibliot. Pública	
	Farmácia	Não Acess.	-	Não Acess.	Delegacia	
	Academias	Não Acess.	-	Não Acess.	Bancos	
	Salões de Beleza	Tem	-	Não Acess.	Centro Médico	
	Restaurantes e Lanchonetes	Tem	-	Tem	Escolas de F. Compl.	
	Lotéricas e Caixas Eletrônicos	Não Acess.	-	Não Acess.	Correios	
	-	-	-	Não Acess.	Lojas de Vest. Calç.	
	Assistências e Reparções	Tem	-	Não Acess.	Escritórios e Consult.	
	-	-	-	Tem	Lojas de Ut. Domést.	
	Lojas de Materiais de Construção	Tem	-	Não Acess.	Livrarias e Papel.	
Açougue	Tem	-	Tem	Restaurantes e lanch.		
			Tem	Assist. e Reparação		
AVALIAÇÃO		Insuficiente	Acessível	Insuficiente	AVALIAÇÃO	

Figura 43: Mapeamento dos Usos Eventuais Obrigatórios em percurso andado de 1,4 km do LTA1

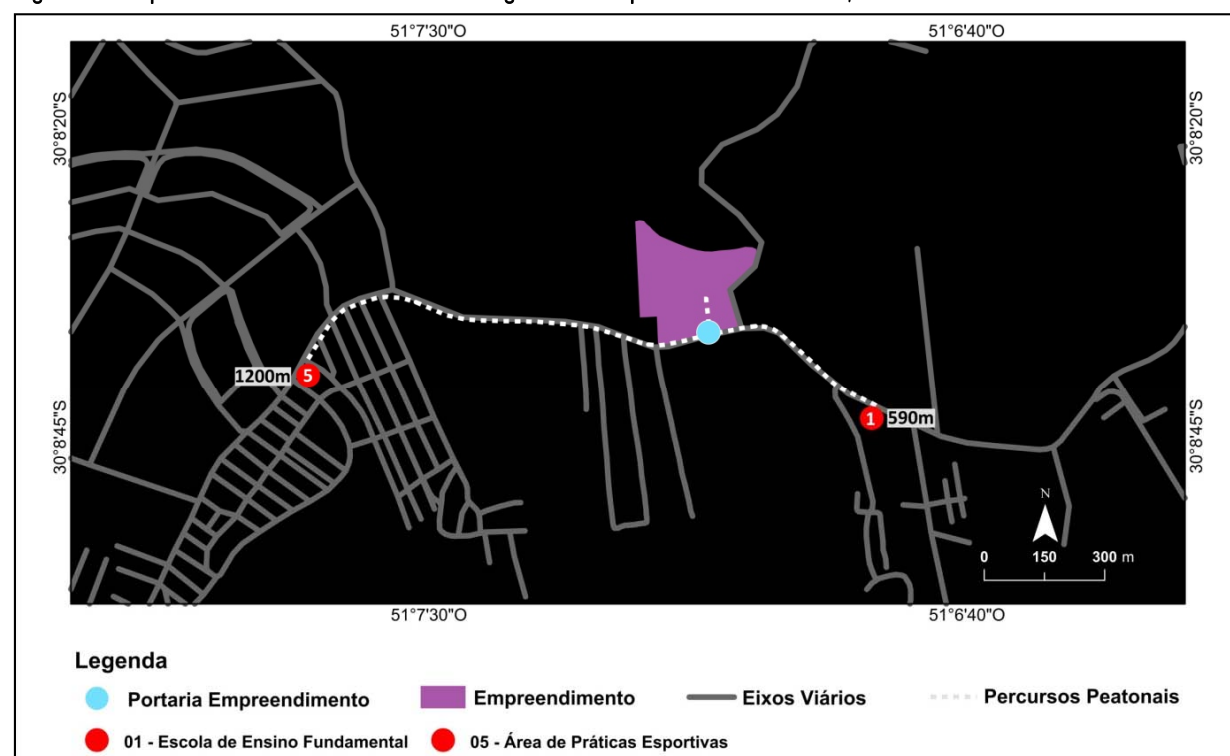


Figura 45: Mapeamento conforme as exigências para enquadramento no PCMV/FAR (fase 2), para a LTA1 (raio de 2,5 km), referentes aos Usos Eventuais da avaliação do LabCidade et al. (2014)

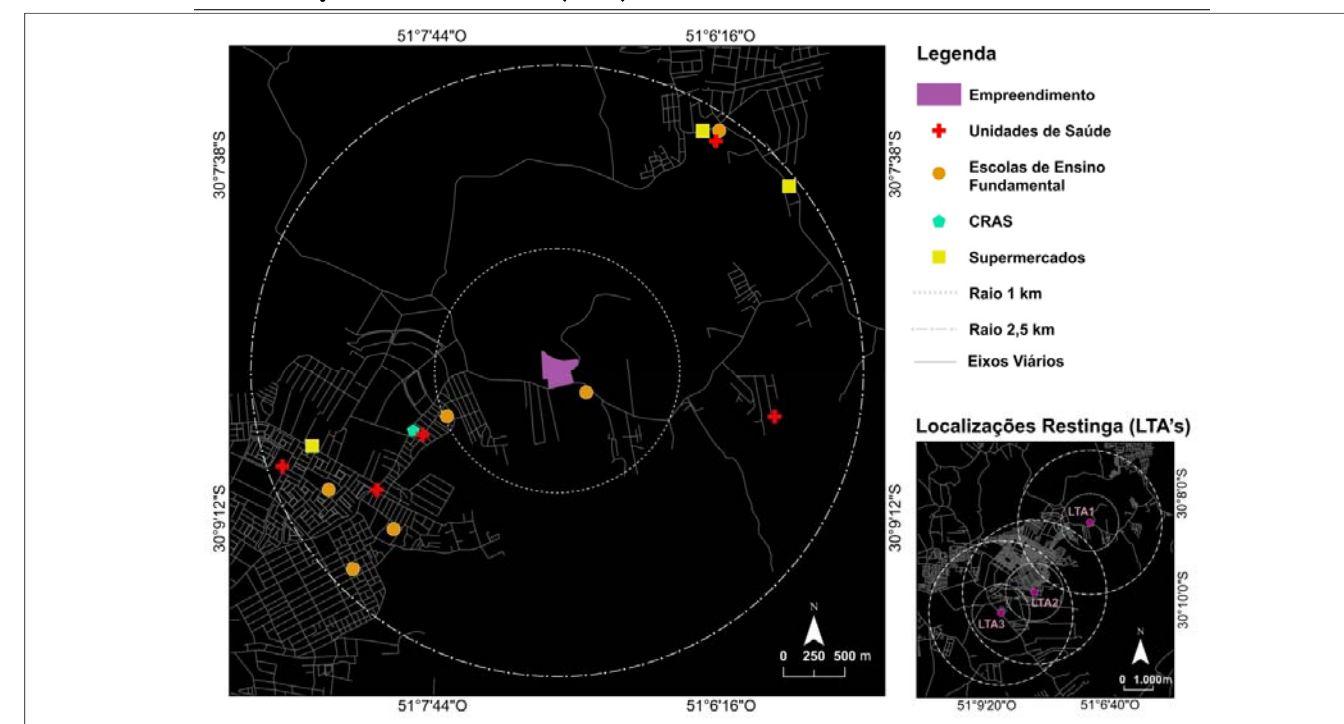


Figura 44: Mapeamento dos Usos Eventuais Complementares em percurso andado de 1,4 km do LTA1

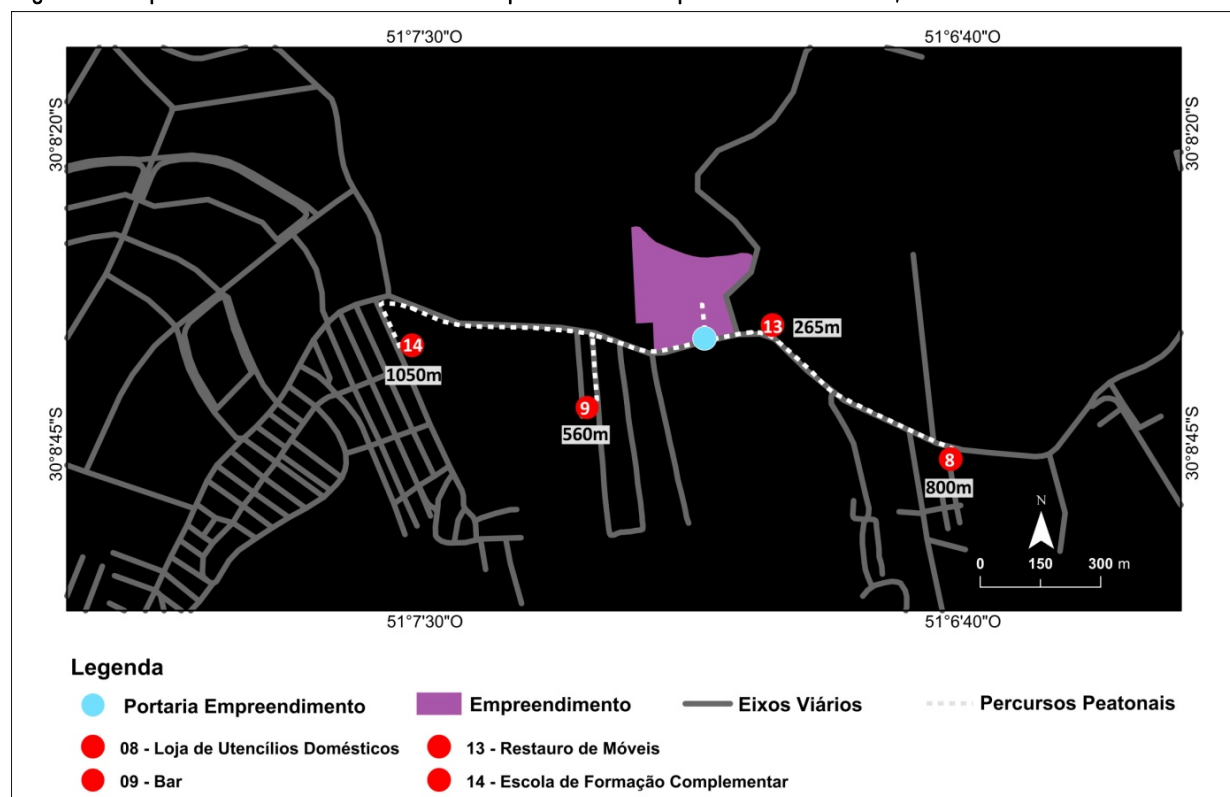


Tabela 43: Síntese dos resultados para a LTA1

	Usos Cotidianos (disponíveis em até 1,0 km andados)		Aval. Exig. MCidades	Usos Eventuais (disponíveis em até 1,4 km andados)		
Obrigatórios	Creches Públicas	Não Acess.	Tem	Tem	Escolas Pública de Ensino Fundamental	Obrigatórios
	Pré-Escolas Públicas	Não Acess.	Tem	Tem	Área de Práticas Esportivas	
	Área para Lazer/Recreação	Não Acess.	Tem	Não Acess.	UBS ou PSF	
	-	-	Tem	Não Acess.	Supermercados	
	-	-	-	Não Acess.	Farmácias	
	-	-	-	Não Acess.	Caixa Eletrônico	
Complementares	Mercados, Quitandas, etc.	Tem	-	Não Acess.	Escolas Pública de Ensino Médio	Complementares
	-	-	Tem	Não Acess.	CRAS	
	Padarias	Tem	-	Não Acess.	Bibliot. Pública	
	Farmácia	Não Acess.	-	Não Acess.	Delegacia	
	Academias	Não Acess.	-	Não Acess.	Bancos	
	Salões de Beleza	Tem	-	Não Acess.	Centro Médico	
	Restaurantes e Lanchonetes	Tem	-	Tem	Escolas de F. Compl.	
	Lotéricas e Caixas Eletrônicos	Não Acess.	-	Não Acess.	Correios	
	Assistências e Reparações	Tem	-	Não Acess.	Lojas de Vest. Calç.	
	Lojas de Materiais de Construção	Tem	-	Tem	Escritórios e Consult.	
	Açougue	Tem	-	Tem	Lojas de Ut. Domést.	
				Não Acess.	Livrarias e Papel.	
				Tem	Restaurantes e lanch.	
			Tem	Assist. e Reparação		
AVALIAÇÃO	Insuficiente	Acessível	Insuficiente	AVALIAÇÃO		

Dentro do raio de 2,5 km, há seis instituições de ensino infantil: duas com creches e dezessete praças disponíveis, equipamentos cuja acessibilidade é reprovada pelo indicador de Oferta de Usos Cotidianos. A escola de ensino infantil e a praça mais próxima encontram-se em um raio de 1km da LTA1, porém extrapolam o percurso de 1km percorrido. É possível observar um aumento significativo no número desses equipamentos disponíveis ao aumentar o raio de 1km para 2,5 km, como também a sobreposição com os raios das demais localizações analisadas no bairro Restinga. Essas sobreposições condicionam que a capacidade desses equipamentos terá que ser dividida entre as demandas dos diferentes empreendimentos: todos os equipamentos apresentados como disponíveis para a LTA1 também são considerados disponíveis para a LTA2 e parte deles para a LTA3.

Em relação à avaliação dos usos eventuais a Figura 43 apresenta os dois usos obrigatórios disponíveis a menos de 1,4 km andados, entre os seis exigidos nesse quesito da avaliação. Trata-se de uma escola de ensino fundamental e uma praça, cujas distâncias estão apontadas na Figura 43.

Dentre os usos eventuais obrigatórios, os moradores da LTA1 não têm acesso a supermercados, caixas eletrônicos, escolas públicas de ensino médio, postos de saúde e farmácias, em um percurso de até 1,4 km. Em relação aos usos eventuais complementares, as famílias beneficiárias dos imóveis na LTA1 tem acesso a apenas quatro usos entre os quatorze considerados nessa avaliação, conforme apresentado na

Figura 44, não tendo acesso a caixas eletrônicos ou lotéricas, CRAS, biblioteca pública, delegacia, bancos, centro médico, posto dos correios, lojas de vestuário, escritórios ou consultórios e livrarias ou papelarias. Ambos os resultados desaprovam a LTA1 em relação aos usos eventuais: parte dos usos obrigatórios não se localiza no entorno da localização, e não há o número mínimo de sete usos complementares acessíveis em um percurso de menos de 1,4 km.

Analisando as exigências do Ministério das cidades, que enquadram-se entre os usos eventuais, observa-se que no raio de 2,5 km há cinco postos de saúde, seis escolas de ensino fundamental, um CRAS e três supermercados. Dentro do raio de 1km há apenas duas escolas de ensino fundamental, acessíveis a menos de 1,4 km percorridos, conforme apresentado na Figura 45.

Para os dois indicadores desenvolvidos pelo LabCidade et al. (2014), de Usos Cotidianos e Usos Eventuais, a LTA1 teve a sua inserção urbana avaliada como insuficiente para acesso a equipamentos, comércio e serviços. Os equipamentos que foram considerados por essa metodologia como inacessíveis estão inseridos no raio de 2,5 km de análise, definido pela Portaria MCidades nº168, de 2013. A Tabela 43 apresenta a síntese dos resultados.

A próxima localização a ser tratada é a LTA2, cujos resultados relativos à acessibilidade a comércio, serviços e equipamentos são referentes ao Condomínio Jardim Paraíso. Em relação aos Usos Cotidianos Obrigatórios, os resultados são apresentados na Figura 46, na qual consta as distâncias ao três usos localizados a menos de 1 km: mercado, área de lazer e recreação e pré-escola pública.

Esse indicador desaprova os usos obrigatórios devido a não haver oferta de creche a menos de 1 km de percurso do empreendimento. A creche mais próxima localiza-se a 1200m¹³⁶. Em relação aos usos cotidianos complementares, a Figura 47 mostra que há sete pontos de comércio e serviço entre os nove usos avaliados: açougue, padaria, lanchonete, salão de beleza, academia, assistência e reparação e loja de materiais de construção.

Não há, a menos 1 km, apenas dois dos usos avaliados: farmácias e lotéricas ou caixas eletrônicos. Para que a localização seja considerada adequada, é exigido apenas que quatro dos usos avaliados estejam disponíveis. Dessa forma, os usos cotidianos complementares são considerados aceitáveis. Porém, como não há creche pública acessível a menos de 1 km do percurso, uso considerado obrigatório, o indicador de oferta de usos cotidianos avalia como insuficientes para a LTA2. Ao analisar o acesso a equipamentos, de acordo com o raio exigido pelo Ministério das Cidades, observa-se que todas as praças da Restinga são consideradas acessíveis, que há nove pré-escolas e quatro creches abrangidas pelo raio de 2,5 km, conforme é apresentado na Figura 48.

Dentro do raio de 1 km, há três pré-escolas, uma creche e quatro praças, porém, acessíveis em um percurso de 1 km, há apenas uma pré-escola e duas praças. Portanto, assim como ocorreu na LTA1, ao avaliar a localização através das exigências feitas pela Portaria MCidades nº168, de 2013, verifica-se que todos os equipamentos listados avaliados são considerados acessíveis.

¹³⁶ A creche mais próxima localiza-se na EMEI Paulo Freire. Há oferta de pré-escolas a 880m do empreendimento, na EMEF Lindovino Faton.

Figura 46: Mapeamento dos Usos Cotidianos Obrigatórios em percurso andado de 1 km do LTA2



Figura 47: Mapeamento dos Usos Cotidianos Complementares em percurso andado de 1 km do LTA2



Figura 48: Mapeamento conforme as exigências para enquadramento no PMCMV/FAR (fase 2), para a LTA2 (raio de 2,5 km), referentes aos Usos Cotidianos da avaliação do LabCidade et al (2014)

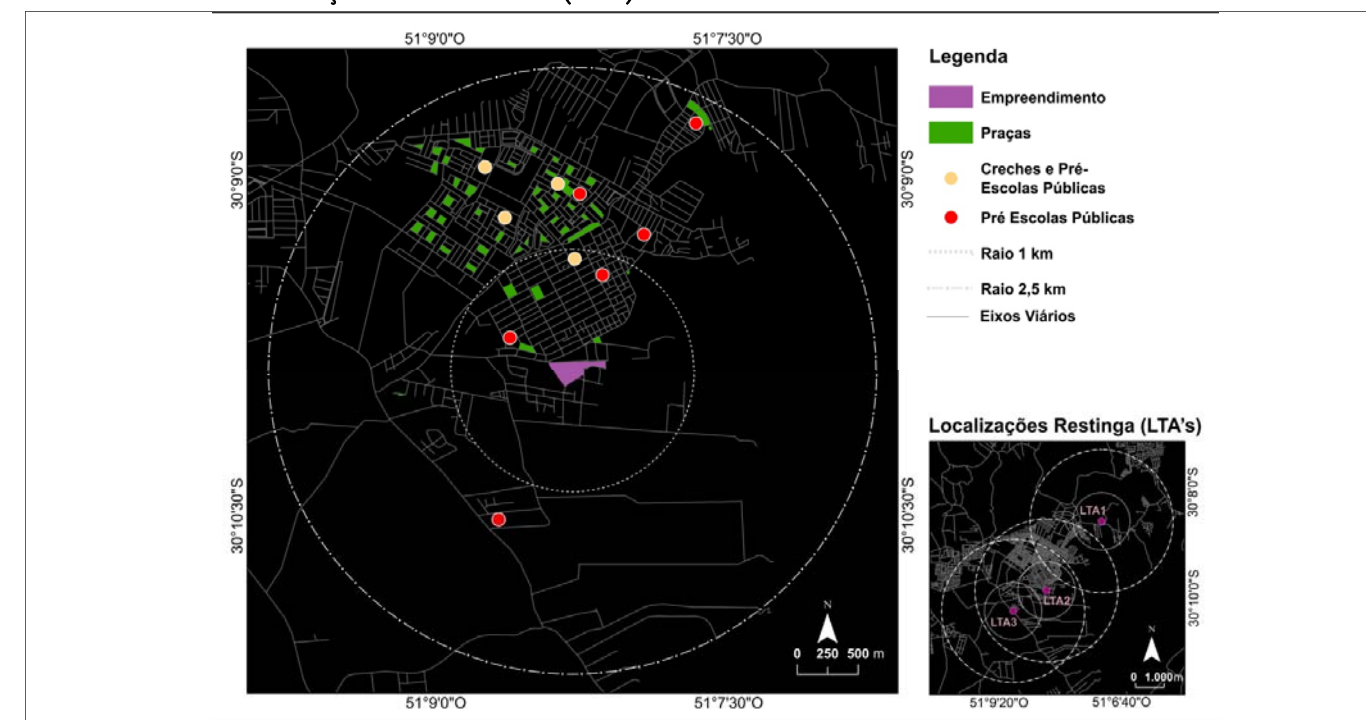


Tabela 44: Síntese dos resultados para a LTA2

	Usos Cotidianos (disponíveis em até 1,0 km andados)		Aval. Exig. MCidades	Usos Eventuais (disponíveis em até 1,4 km andados)		
Obrigatórios	Creches Públicas	Não Acess.	Tem	Tem	Escolas Pública de Ensino Fundamental	Obrigatórios
	Pré-Escolas Públicas	Tem		Tem	Área de Práticas Esportivas	
	Área para Lazer/Recreação	Tem		Tem	UBS ou PSF	
				Tem	Supermercados	
				Tem	Farmácias	
				Tem	Caixa Eletrônico	
Complementares	Mercados, Quitandas, etc.	Tem	-	Tem	Escolas Pública de Ensino Médio	Complementares
	-	-	Tem	Não Acess.	CRAS	
	Padarias	Tem		Não Acess.	Bibliot. Pública	
	Farmácia	Não Acess.		Não Acess.	Delegacia	
	Academias	Tem		Tem	Bancos	
	Salões de Beleza	Tem		Não Acess.	Centro Médico	
	Restaurantes e Lanchonetes	Tem		Tem	Escolas de F. Compl.	
	Lotéricas e Caixas Eletrônicos	Não Acess.		Tem	Correios	
	Assistências e Reparações	Tem		Tem	Lojas de Vest. Calç.	
	Lojas de Materiais de Construção	Tem		Tem	Escritórios e Consult.	
				Tem	Lojas de Ut. Domést.	
	Açougue	Tem		Tem	Livrarias e Papel.	
			Tem	Restaurantes e lanch.		
			Tem	Assist. e Reparação		
AVALIAÇÃO		Insuficiente	Acessível	Insuficiente	AVALIAÇÃO	

Figura 49: Mapeamento dos Usos Eventuais Obrigatórios em percurso andado de 1,4 km do LTA2



Figura 50: Mapeamento dos Usos Eventuais Complementares em percurso andado de 1,4 km do LTA2



Figura 51: Mapeamento conforme as exigências para enquadramento no PMCMV/FAR (fase 2), para a LTA2 (raio de 2,5 km), referentes aos Usos Eventuais da avaliação do LabCidade et al. (2014)

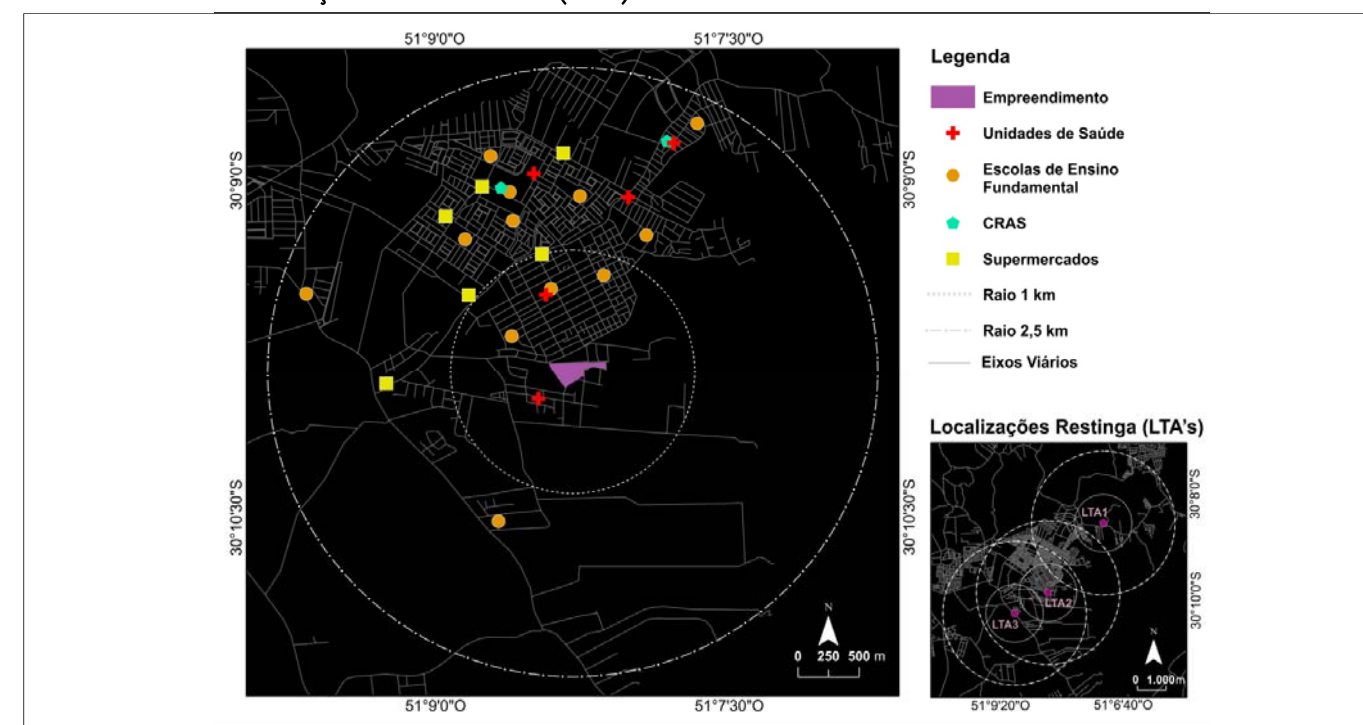


Tabela 44: Síntese dos resultados para a LTA2

	Usos Cotidianos (disponíveis em até 1,0 km andados)		Aval. Exig. MCidades	Usos Eventuais (disponíveis em até 1,4 km andados)			
Obrigatórios	Creches Públicas	Não Acess.	Tem	Tem	Escolas Pública de Ensino Fundamental	Obrigatórios	
	Pré-Escolas Públicas	Tem		Tem	Área de Práticas Esportivas		
	Área para Lazer/Recreação	-		Tem	Tem		UBS ou PSF
				Tem	Tem		Supermercados
				Tem	Tem		Farmácias
					Tem		Caixa Eletrônico
Mercados, Quitandas, etc.	Tem	-	Tem	Escolas Pública de Ensino Médio			
Complementares	-	-	Tem	Não Acess.	CRAS	Complementares	
	Padarias	Tem	-	Não Acess.	Bibliot. Pública		
	Farmácia	Não Acess.		Não Acess.	Delegacia		
	Academias	Tem		Tem	Bancos		
	Salões de Beleza	Tem		Não Acess.	Centro Médico		
	Restaurantes e Lanchonetes	Tem		Tem	Escolas de F. Compl.		
	Lotéricas e Caixas Eletrônicos	-		-	Tem		Correios
					Não Acess.		Tem
	Assistências e Reparações	Tem		Tem	Escritórios e Consult.		Lojas de Ut. Domést.
	Lojas de Materiais de Construção	Tem		Tem	Tem		Livrarias e Papel.
Açougue	Tem	Tem		Tem	Restaurantes e lanch.		
			Tem	Assist. e Reparação			
AVALIAÇÃO	Insuficiente	Acessível	Insuficiente	AVALIAÇÃO			

Em relação à avaliação da LTA2 para os Usos Eventuais, a Figura 49 apresenta os usos obrigatórios, considerados como satisfatórios devido a todos os equipamentos, comércio e serviços investigados (escola pública de ensino fundamental, escola pública de ensino médio, postos de saúde, farmácias, áreas de lazer, caixas eletrônicas e supermercados) estarem disponíveis em um percurso de menos de 1,4km. Os usos eventuais complementares são mostrados na Figura 50.

Os usos eventuais complementares são classificados como aceitáveis devido a nove usos dos quatorze estarem disponíveis em um percurso menor do que 1,4 km, não estando acessíveis lotéricas e caixas eletrônicas, CRAS, biblioteca pública, delegacia e centro médico especializado. Esses resultados geram a avaliação de aceitável para a LTA2 em relação ao indicador de Oferta de Usos Eventuais.

Ao averiguar os equipamentos públicos exigidos pelo Ministério das Cidades e supermercados, no raio de 2.5 km, conforme mostra a Figura 51, observa-se que há seis supermercados, doze escolas de ensino fundamental, dois CRAS e cinco postos de saúde. Dentro do raio de 1 km, há dois postos de saúde, três escolas de ensino fundamental e um supermercado, todos acessíveis no percurso de 1,4 km, que embasa a metodologia de análise para usos eventuais.

Com exceção de um posto de saúde e uma escola de ensino fundamental, todos os demais equipamentos têm a oferta de serviços compartilhados com a demanda oriunda do LTA1 e do LTA3. A Tabela 44 sintetiza os resultados para a LTA2, que são considerados como insuficiente para os Usos Cotidianos e Aceitável para os usos eventuais.

A próxima localização a ser investigada é a LTA3, cujos resultados relativos à acessibilidade a comércio, serviços e equipamentos são referentes ao Condomínio Repouso do Guerreiro. Em relação aos Usos Cotidianos Obrigatórios, os resultados são apresentados na Figura 52, na qual consta as distâncias ao dois usos localizados a menos de 1 km: mercado e pré-escola pública. A localização é desaprovada para os usos cotidianos obrigatórios, devido a não ter oferta de creches e áreas de práticas esportivas a menos de 1 km de percurso do empreendimento.

Em relação aos usos cotidianos complementares, apresentados na Figura 53, afirma-se que os beneficiários que receberam imóveis na LTA2 têm acesso a sete usos entre os nove considerados nessa avaliação, não tendo acesso a farmácias e academias em um percurso de até 1 km.

Para que a localização seja considerada aceitável, na avaliação dos usos cotidianos complementares, é necessário que apenas quatro dos usos estejam disponíveis no percurso de 1km, sendo assim, os usos cotidianos complementares são considerados aceitáveis. Porém, como não há creche pública e áreas para práticas esportivas acessíveis a menos de 1 km de percurso, os usos considerados obrigatórios e o acesso aos usos cotidianos são considerados insuficientes para a LTA2. Ao analisar o acesso aos equipamentos, de acordo com o raio exigido na Portaria MCidades nº 168, de 2013, observa-se que a maior parte das praças da Restinga é considerada acessível, que há oito pré-escolas e quatro creches abrangidas pelo raio de 2,5 km, conforme apresentado na Figura 54.

Dentro do raio de 1 km não há creches, há uma pré-escola e uma praça, porém, acessíveis em um percurso de 1 km há apenas uma pré-escola. Da mesma forma como nas LTA1 e LTA2, ao avaliar a localização através das exigências do Ministério das Cidades, verifica-se que todos os equipamentos listados são considerados acessíveis.

Em relação à LTA3, a avaliação dos Usos Eventuais Obrigatórios é apresentada na Figura 55, mostrando os cinco usos acessíveis a um percurso inferior a 1,4 km: escola pública de ensino fundamental, farmácia, área para lazer e recreação, supermercado e caixa eletrônico.

Dentre os usos eventuais obrigatórios, os moradores da LTA3 não têm acesso a Escolas Públicas de Ensino Médio e Postos de Saúde, em um percurso de até 1,4 km, indispensáveis para a aprovação da localização pelo indicador. Em relação aos usos eventuais complementares, as famílias beneficiárias dos imóveis na LTA2 tem acesso a apenas cinco usos, entre os quatorze considerados nessa avaliação, conforme a Figura 56. As populações beneficiárias do empreendimento não têm acesso a caixas eletrônicos ou lotéricas, CRAS, biblioteca pública, delegacia, bancos, centro médico, escolas de formações complementares, posto dos correios e escritórios ou consultórios. Ambos os resultados desaprovam a LTA3 em relação aos usos eventuais: parte dos usos obrigatórios não são considerados acessíveis e não há o número mínimo sete usos complementares inferiores a 1,4 km de distância do empreendimento analisado.

Figura 52: Mapeamento dos Usos Cotidianos Obrigatórios em percurso andado de 1 km do LTA3

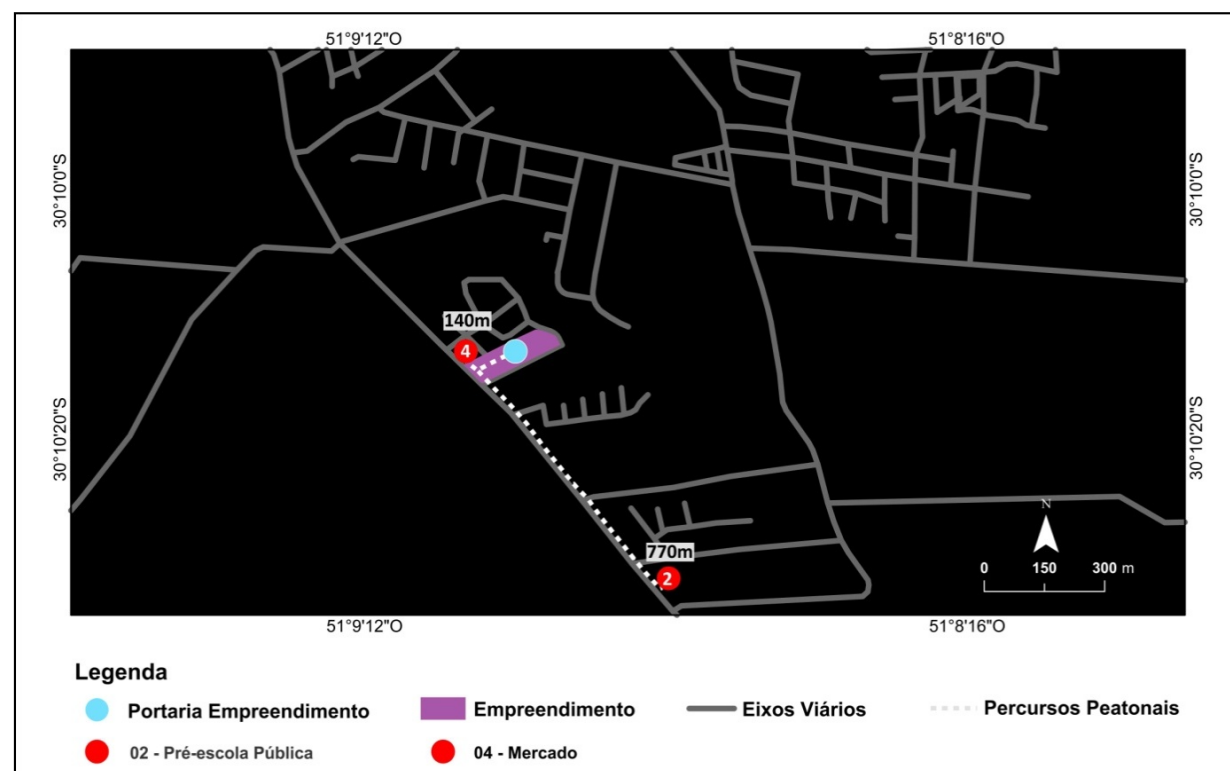


Figura 53: Mapeamento dos Usos Cotidianos Complementares em percurso andado de 1 km do LTA3



Figura 54: Mapeamento conforme as exigências para enquadramento no PMCMV/FAR (fase 2), para a LTA3 (raio de 2,5 km), referentes aos Usos Cotidianos da avaliação do LabCidade et al (2014)

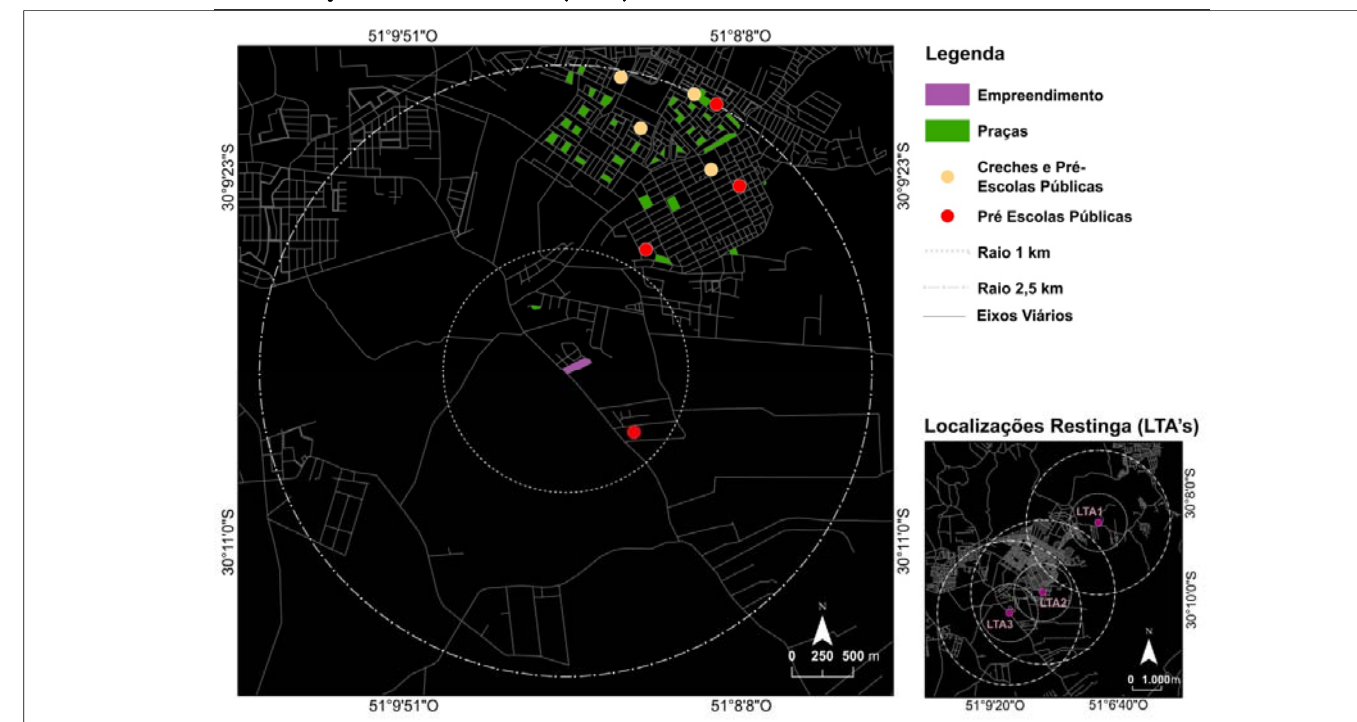


Tabela 45: Síntese dos resultados para a LTA3

Usos Cotidianos (disponíveis em até 1,0 km andados)		Aval. Exig. MCidades	Usos Eventuais (disponíveis em até 1,4 km andados)		
Obrigatórios	Creches Públicas	Não Acess.	Tem	Tem	Obrigatórios
	Pré-Escolas Públicas	Tem	Tem	Tem	
	Área de Práticas Esportivas	Não Acess.	Tem	Tem	
	-	-	Tem	Não Acess.	
	-	-	Tem	Tem	
	-	-	-	Tem	
Mercados, Quitandas, etc.	Tem	-	Não Acess.	Escolas Pública de Ensino Fundamental	
Complementares	-	-	Tem	Não Acess.	Área para Lazer/Recreação
	Padarias	Tem	-	Tem	UBS ou PSF
	Farmácia	Não Acess.	-	Tem	Supermercados
	Academias	Não Acess.	-	Tem	Farmácias
	Salões de Beleza	Tem	-	Tem	Caixa Eletrônico
	Restaurantes e Lanchonetes	Tem	-	Não Acess.	Escolas Pública de Ensino Médio
	Lotéricas e Caixas Eletrônicas	Tem	-	Não Acess.	CRAS
	Assistências e Reparações	Tem	-	Não Acess.	Bibliot. Pública
	Lojas de Materiais de Construção	Tem	-	Não Acess.	Delegacia
	Açougue	Tem	-	Não Acess.	Bancos
	-	-	-	Não Acess.	Centro Médico
AVALIAÇÃO		Insuficiente	Acessível	Insuficiente	AVALIAÇÃO

Figura 55: Mapeamento dos Usos Eventuais Obrigatórios em percurso andado de 1,4 km do LTA3

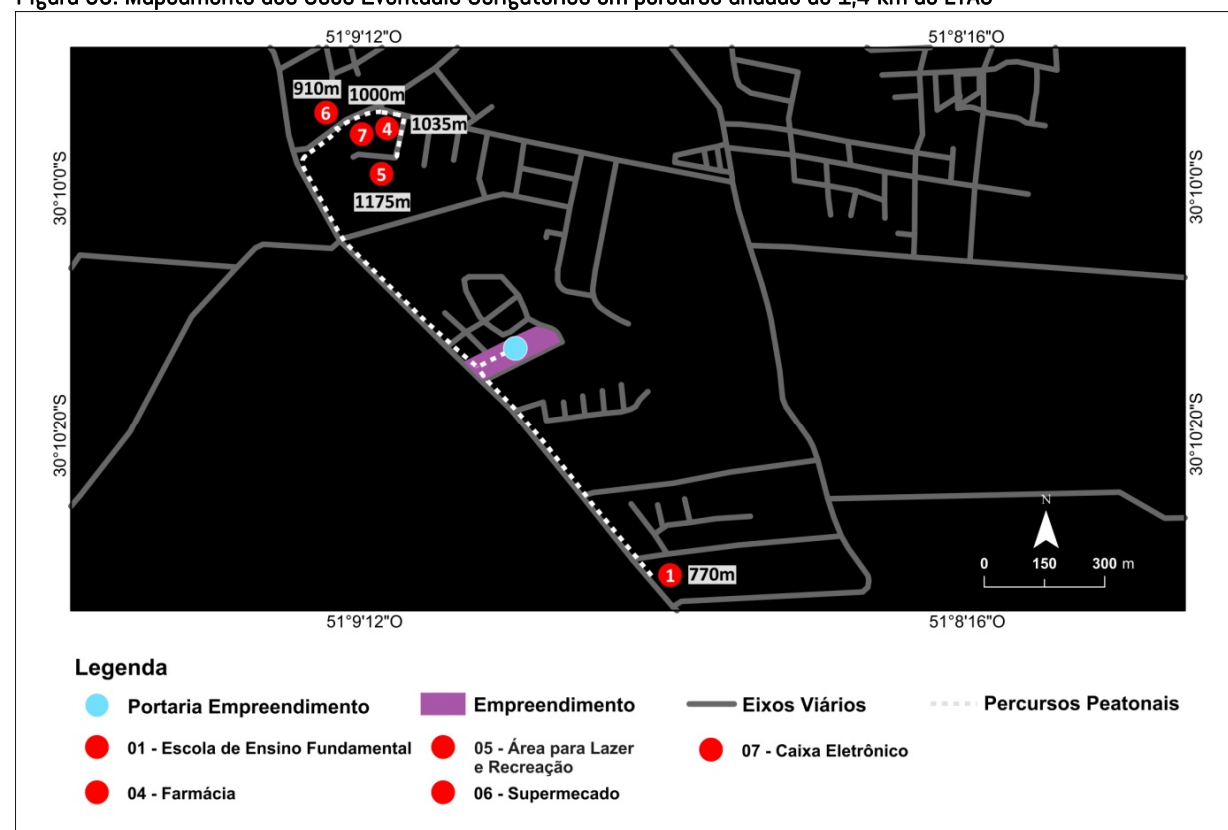


Figura 56: Mapeamento dos Usos Eventuais Complementares em percurso andado de 1,4 km do LTA3



Figura 57: Mapeamento conforme as exigências para enquadramento no PMCMV/FAR (fase 2), para a LTA3 (raio de 2,5 km), referentes aos Usos Eventuais da avaliação do LabCidade et al. (2014)

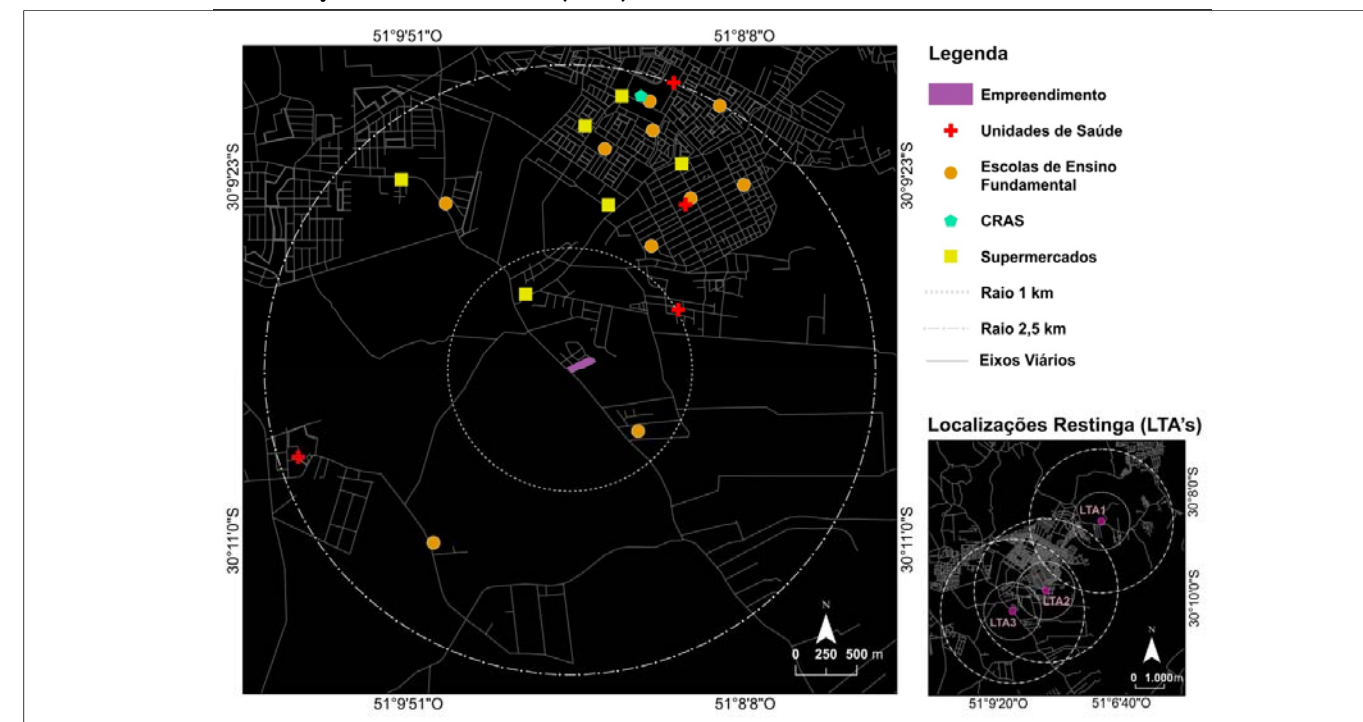


Tabela 45: Síntese dos resultados para a LTA3

Usos Cotidianos (disponíveis em até 1,0 km andados)		Aval. Exig. MCidades	Usos Eventuais (disponíveis em até 1,4 km andados)		
Obrigatórios	Creches Públicas	Não Acess.	Tem	Tem	Obrigatórios
	Pré-Escolas Públicas	Tem	Tem	Tem	
	Área de Práticas Esportivas	Não Acess.	Tem	Tem	
	-	-	Tem	Não Acess.	
	-	-	Tem	Tem	
Mercados, Quitandas, etc.	Tem	-	Não Acess.	Escolas Pública de Ensino Fundamental	
Complementares	-	-	Tem	Tem	Área para Lazer/Recreação
	Padarias	Tem	-	Tem	UBS ou PSF
	Farmácia	Não Acess.	-	Tem	Supermercados
	Academias	Não Acess.	-	Tem	Farmácias
	Salões de Beleza	Tem	-	Tem	Caixa Eletrônico
	Restaurantes e Lanchonetes	Tem	-	Não Acess.	Escolas Pública de Ensino Médio
	Lotéricas e Caixas Eletrônicas	Tem	-	Não Acess.	CRAS
	Assistências e Reparações	Tem	-	Não Acess.	Bibliot. Pública
	Lojas de Materiais de Construção	Tem	-	Não Acess.	Delegacia
	Açougue	Tem	-	Não Acess.	Bancos
				Centro Médico	
				Escolas de F. Compl.	
				Correios	
				Lojas de Vest. Calç.	
				Escritórios e Consult.	
				Lojas de Ut. Domést.	
				Livrarias e Papel.	
				Restaurantes e lanch.	
				Assist. e Reparação	
AVALIAÇÃO		Insuficiente	Acessível	Insuficiente	AVALIAÇÃO

Analisando as exigências do Ministério das cidades, que enquadram-se entre os usos eventuais, apresentados na Figura 57, constata-se que no raio de 2,5 km há quatro postos de saúde, dez escolas de ensino fundamental, um CRAS e seis supermercados. Dentro do raio de 1km, há apenas uma escola de ensino fundamental e um supermercado, ambos acessíveis a menos de 1,4 km percorridos. Com exceção de um posto de saúde e uma escola de ensino fundamental, todos os demais equipamentos têm a oferta de serviços compartilhados com a demanda oriunda do LTA2.

Para os dois indicadores desenvolvidos pelo LabCidade et al. (2014), de Usos Cotidianos e Usos Eventuais, a LTA3 teve a sua inserção urbana avaliada como insuficiente para acesso a equipamentos, comércio e serviços. Os equipamentos considerados por essa metodologia como inacessíveis estão inseridos no raio de 2,5 km de análise, definido pela Portaria MCidades nº168, de 2013. A Tabela 45 apresenta esses resultados.

Os resultados relativos à acessibilidade aos Usos Cotidianos na LTD1 são apresentados a seguir. Essa localização refere-se aos condomínios Maria, Manuela e Joaquina Gonçalves. A Figura 58 traz a localização dos quatro usos cotidianos obrigatórios avaliados: creche pública, pré-escola pública, área livre para lazer e recreação e mercado. Todos esses usos estão acessíveis a menos de 1km percorrido, conforme a imagem abaixo.

Quanto aos usos cotidianos complementares, a Figura 59 mostra as distâncias aos usos avaliados nesse quesito. Todos os nove usos avaliados estão disponíveis em um percurso inferior a 1 km: açougue, padaria, farmácia, lancheria, salão de beleza, academia, caixa eletrônico, assistência e reparação e loja de materiais de construção.

Em relação à avaliação feita, de acordo com as exigências do Ministério das Cidades para o Estudo de Viabilidade das implantações do PMCMV/FAR, apresentada na Figura 60, observa-se que no raio de 2,5 km há treze pré-escolas disponíveis, quatro creches e trinta e seis praças para recreação e lazer. Dentro do raio de 1km, encontram-se três pré-escolas, duas creches e vinte e duas praças, estando acessíveis em um percurso de até 1km uma creche, uma pré-escola e dez praças.

Dentre as localizações até agora apresentadas, essa é a que teve melhor avaliação no indicador de usos cotidianos desenvolvido pelo LabCidade et al. (2014). Os equipamentos avaliados, de acordo com a Portaria MCidades nº168, de 2013, foram todos considerados acessíveis para a

LTA1, LTA2, LTA3 e agora a LTD1 e, dentre essas localizações, apenas a LTD1 teve a avaliação dos usos cotidianos corroborando essa análise.

Quanto à análise dos usos eventuais, a Figura 61 traz o resultado para os usos obrigatórios: a localização em questão têm todos os sete equipamentos (escola pública de ensino fundamental, escola pública de ensino médio, supermercado, postos de saúde¹³⁷, farmácias, áreas de práticas esportivas e caixas eletrônicas), comércio e serviços avaliados em até 1,4 km percorridos.

Em relação aos usos eventuais complementares, entre os itens avaliados, apenas as livrarias ou papelarias, bibliotecas públicas e CRAS não se localizam a menos de 1,4 km de percurso da LTD1. Na Figura 62 são indicados os equipamentos, comércio e serviços definidos como acessíveis: instituição de ensino superior, delegacia, centro médico, agência dos correios, loja de vestuários, loja de utensílios domésticos, lancheria, banco, escritórios ou consultórios, assistência e reparação e cursos de formação complementar. Apenas não estão disponíveis no percurso de 1,4 km bibliotecas públicas, CRAS e livrarias e papelarias, razão para que a avaliação da localização seja considerada aceitável.

A análise, de acordo as exigências da Portaria MCidades nº 168, de 2013 é indicada na Figura 63. No raio de 2,5 km há dez postos de saúde, vinte e três escolas de ensino fundamental, sete supermercados e um CRAS. Dentro do raio de 1 km há sete escolas de ensino fundamental, quatro postos de saúde e cinco supermercados. Acessíveis no percurso de 1,4 km estão as sete escolas, os cinco supermercados e os três postos de saúde. A ausência do CRAS a menos de 1,4 km percorrido é uma das razões para que o LTD1 tenha a localização avaliada como aceitável, ao invés de satisfatória pelo indicador de usos eventuais.

A avaliação dos usos cotidianos para a LTD1 é satisfatória e dos usos eventuais aceitável, sendo assim, a localização é aprovada no quesito acesso a equipamentos, comércio e serviços. Portanto, a inserção urbana da LTD1 conta com fatores de urbanidade material, considerados nesse trabalho como essenciais para que as famílias beneficiárias tenham acesso a habitações em sua forma ampliada (CARDOSO, 2001), diferente das LTA1, LTA2 e LTA3. A Tabela 46 sintetiza os resultados para a LTD1.

¹³⁷ A UBS São Carlos, cuja localização é apresentada na Figura 61

Figura 58: Mapeamento dos Usos Cotidianos Obrigatórios em percurso andado de 1 km do LTD1

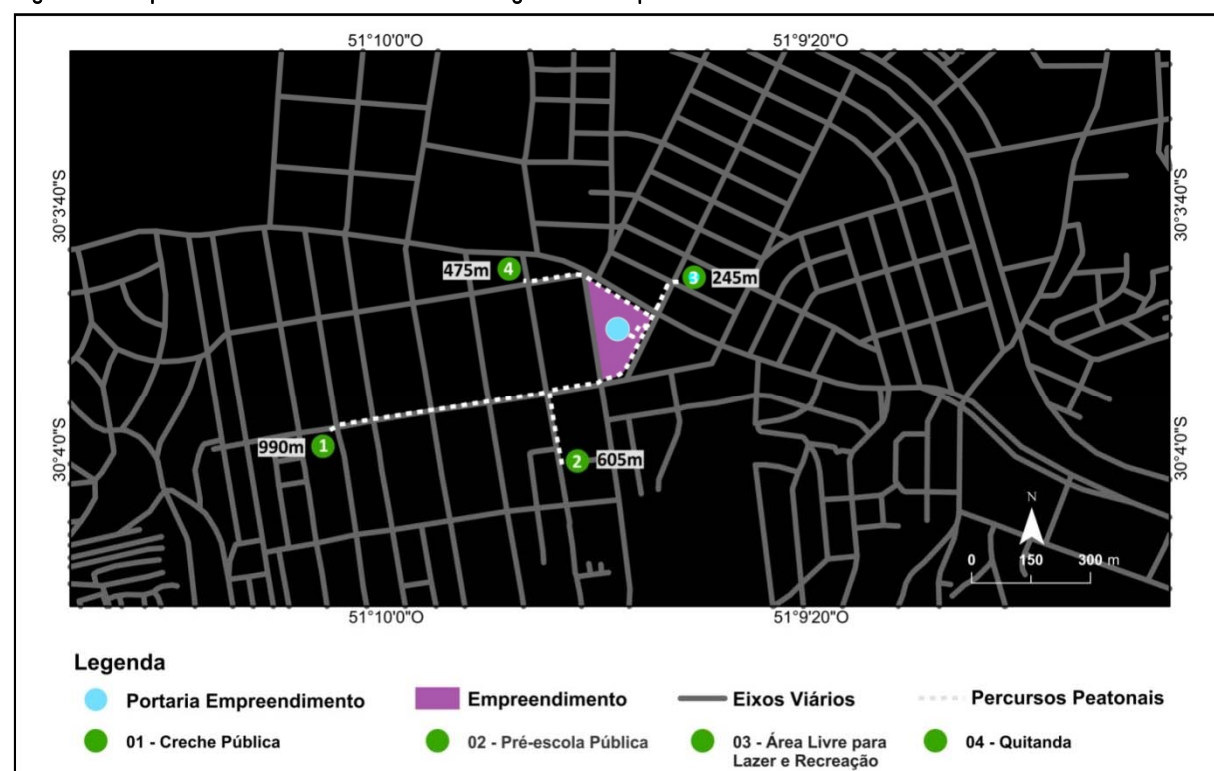


Figura 59: Mapeamento dos Usos Cotidianos Complementares em percurso andado de 1 km do LTD1



Figura 60: Mapeamento conforme as exigências para enquadramento no PMCMV/FAR (fase 2), para a LTD1 (raio de 2,5 km), referentes aos Usos Cotidianos da avaliação do LabCidade et al. (2014)

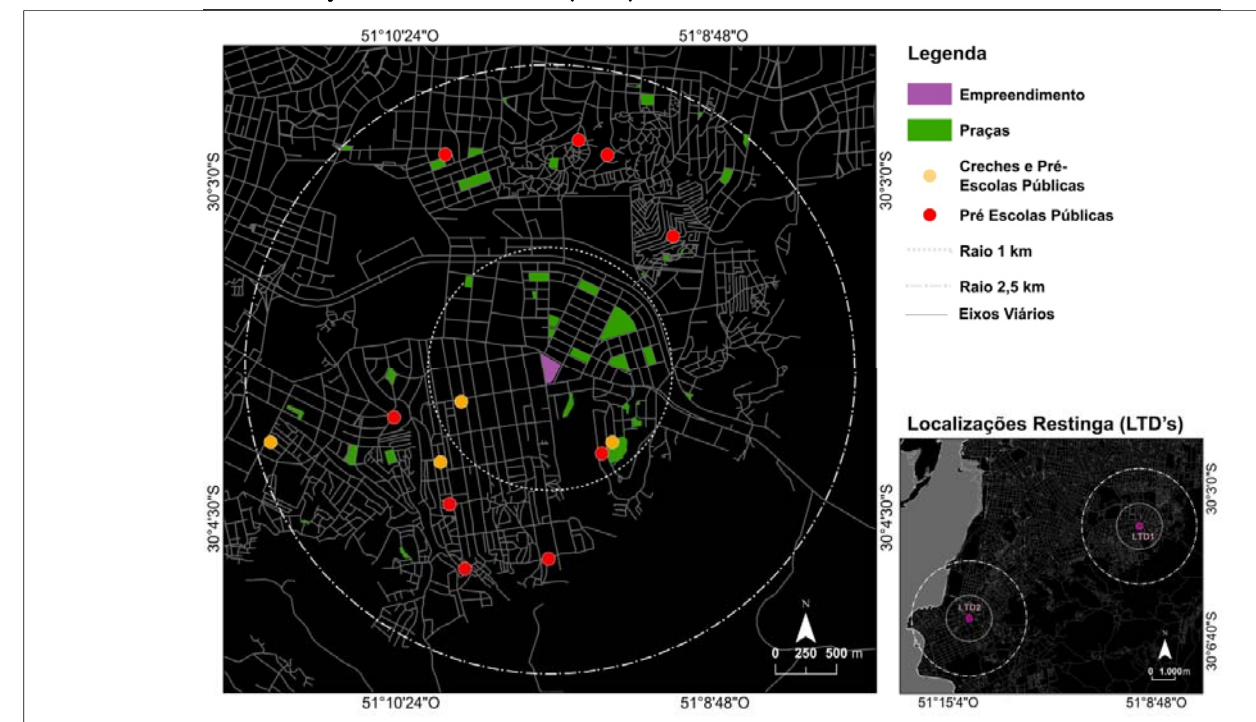


Tabela 46: Síntese dos resultados para a LTD1

	Usos Cotidianos (disponíveis em até 1,0 km andados)		Aval. Exig. MCidades	Usos Eventuais (disponíveis em até 1,4 km andados)		
Obrigatórios	Creches Públicas	Tem	Tem	Tem	Escolas Pública de Ensino Fundamental	Obrigatórios
	Pré-Escolas Públicas	Tem		Tem	Área para Lazer/Recreação	
	Área de Práticas Esportivas	Tem		Tem	UBS ou PSF	
	-	-		Tem	Supermercados	
	-	-		Tem	Farmácias	
	Mercados, Quitandas, etc.	Tem	-	Tem	Caixas Eletrônicos	
Complementares	-	-	Tem	Não Acess.	CRAS	Complementares
	Padarias	Tem	-	Não Acess.	Bibliot. Pública	
	Farmácia	Tem	-	Tem	Inst. de ensino superior	
	Academias	Tem	-	Tem	Delegacia	
	Salões de Beleza	Tem	-	Tem	Bancos	
	Restaurantes e Lanchonetes	Tem	-	Tem	Centro Médico	
	Lotéricas e Caixas Eletrônicos	Tem	-	Tem	Escolas de F. Compl.	
	Assistências e Reparações	Tem	-	Tem	Correios	
	Lojas de Materiais de Construção	Tem	-	Tem	Lojas de Vest. Calç.	
	Açougue	Tem	-	Tem	Escritórios e Consult.	
				Tem	Lojas de Ut. Domést.	
			Não Acess.	Livrarias e Papel.		
			Tem	Restaurantes e lanch.		
			Tem	Assist. e Reparação		
AVALIAÇÃO	Suficiente	Acessível	Aceitável	AVALIAÇÃO		

Figura 61: Mapeamento dos Usos Eventuais Obrigatórios em percurso andado de 1,4 km da LTD1

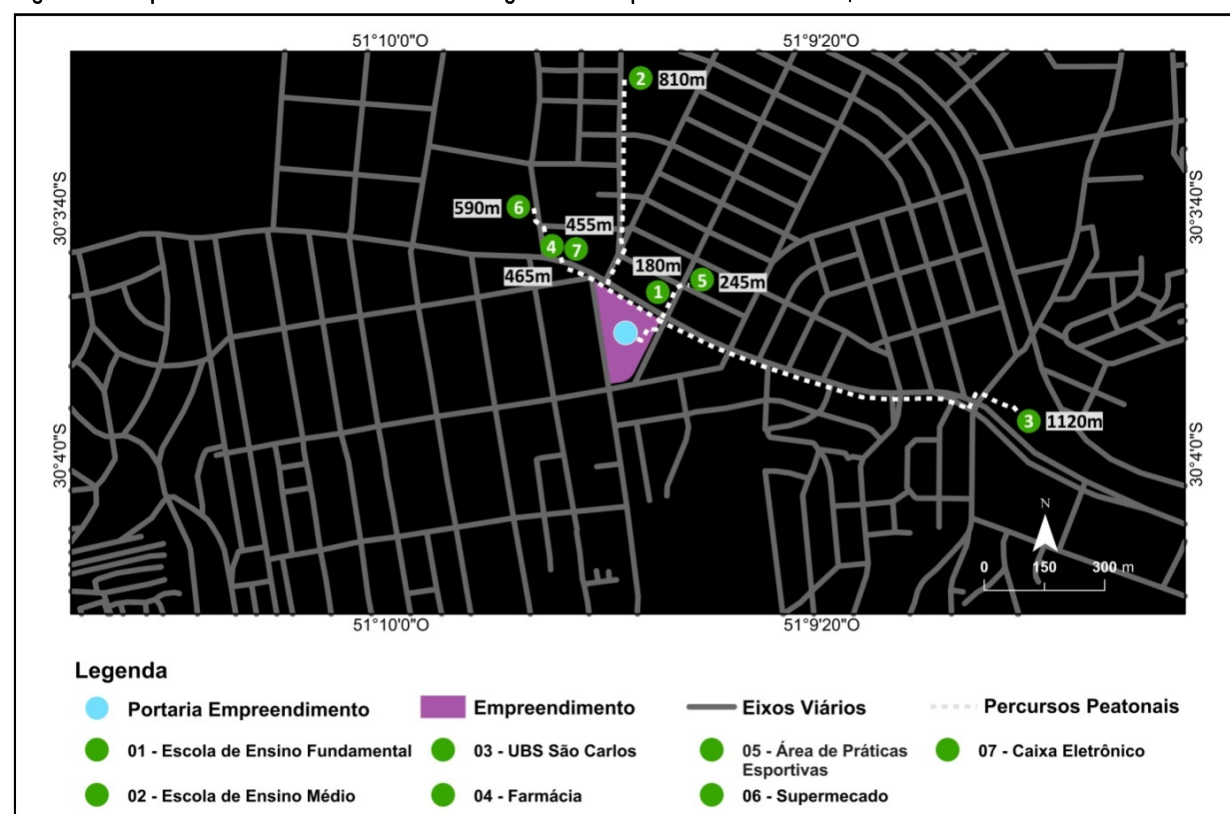


Figura 62: Mapeamento dos Usos Eventuais Complementares em percurso andado de 1,4 km da LTD1

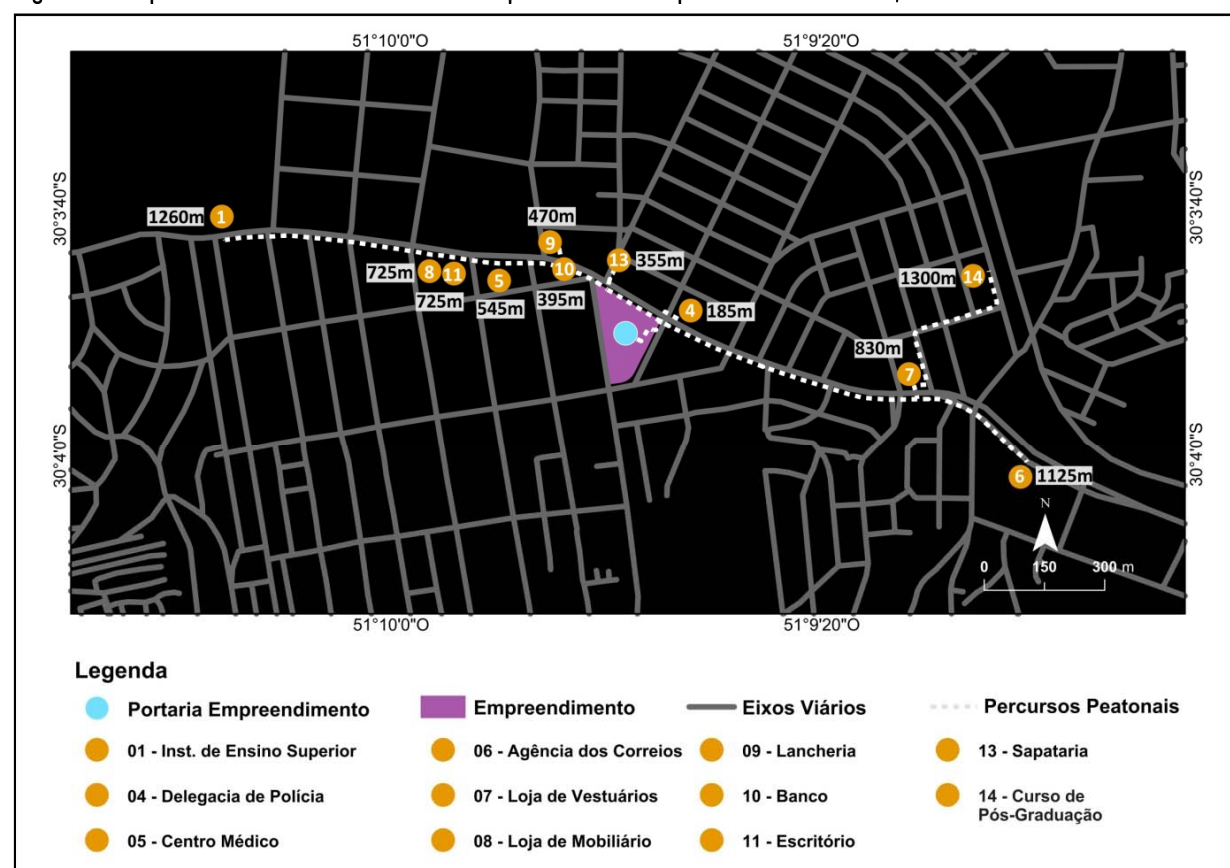


Figura 63: Mapeamento conforme as exigências para enquadramento no PMCMV/FAR (fase 2), para a LTD1 (raio de 2,5 km), referentes aos Usos Eventuais da avaliação do LabCidade et al. (2014)

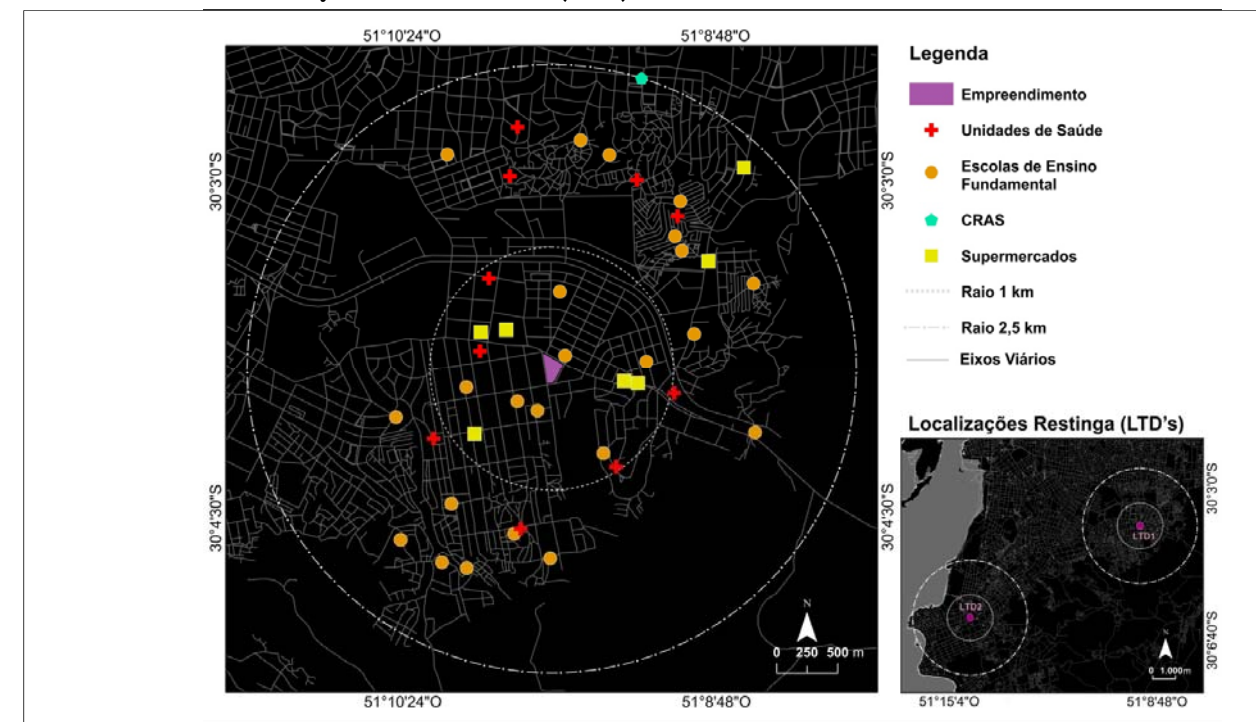


Tabela 46: Síntese dos resultados para a LTD1

	Usos Cotidianos (disponíveis em até 1,0 km andados)		Aval. Exig. MCidades	Usos Eventuais (disponíveis em até 1,4 km andados)		
Obrigatórios	Creches Públicas	Tem	Tem	Tem	Escolas Pública de Ensino Fundamental	Obrigatórios
	Pré-Escolas Públicas	Tem		Tem	Área para Lazer/Recreação	
	Área de Práticas Esportivas	Tem		Tem	UBS ou PSF	
				Tem	Supermercados	
				Tem	Farmácias	
			Tem	Caixas Eletrônicos		
	Mercados, Quitandas, etc.	Tem		Tem	Escolas Pública de Ensino Médio	
Complementares			Tem	Não Acess.	CRAS	Complementares
				Não Acess.	Bibliot. Pública	
	Padarias	Tem		Tem	Inst. de ensino superior	
	Farmácia	Tem		Tem	Delegacia	
	Academias	Tem		Tem	Bancos	
	Salões de Beleza	Tem		Tem	Centro Médico	
	Restaurantes e Lanchonetes	Tem		Tem	Escolas de F. Compl.	
	Lotéricas e Caixas Eletrônicos	Tem		Tem	Correios	
	Assistências e Reparações	Tem		Tem	Lojas de Vest. Calç.	
	Lojas de Materiais de Construção	Tem		Tem	Escritórios e Consult.	
	Açougue	Tem		Tem	Lojas de Ut. Domést.	
				Não Acess.	Livrarias e Papel.	
				Tem	Restaurantes e lanch.	
			Tem	Assist. e Reparação		
AVALIAÇÃO	Suficiente	Acessível	Aceitável	AVALIAÇÃO		

A próxima e última localização avaliada é a LTD2, cujos resultados relativos à acessibilidade a comércio, serviços e equipamentos são referentes ao Condomínio Camaquã. Quanto aos Usos Cotidianos Obrigatórios, os resultados são mostrados na Figura 64, na qual consta as distâncias aos três usos localizados a menos de 1 km de percurso: mercado, área de recreação e lazer e pré-escola pública. A creche mais próxima localiza-se a 1175m, superior ao 1km de percurso aceitável para esse indicador.

Em relação aos usos cotidianos complementares, a LTD2 tem a menos de 1 km de percurso todos os pontos de comércio e serviços avaliados (açougue, padaria, farmácia, lancheria, salão de beleza, academia, caixa eletrônico, assistência e reparação e loja de materiais de construção), cujas distâncias são apresentadas na Figura 65. Devido à ausência de creches a menos de 1 km de percurso, a LTD2 tem sua localização julgada insuficiente para os usos cotidianos, sendo necessário esse equipamento para que a sua avaliação seja considerada satisfatória.

Em relação à análise, segundo os parâmetros definidos pelo Ministério das Cidades, há treze pré-escolas, três creches e quarenta praças. Dentro do raio de 1km há três pré-escolas, uma creche e doze praças. Acessíveis em um percurso de 1km, cinco praças e uma pré-escola. A Figura 66 traz esses equipamentos em relação a ambos os raios.

Quanto à avaliação dos usos eventuais para a LTD2, a Figura 67 mostra os dois usos obrigatórios disponíveis a menos de 1,4 km andados. Todos os sete usos exigidos para esse indicador estão presentes, cujas distâncias do empreendimento estão apontadas na imagem a seguir.

Em relação aos usos eventuais complementares, as famílias beneficiárias dos imóveis na LTD2 têm acesso a apenas treze usos entre os quatorze considerados nessa avaliação, conforme a Figura 68 não tendo acesso a biblioteca pública em um percurso inferior a 1,4 km.

Ambos os resultados aprovam a LTD2 quanto aos usos eventuais: todos os usos obrigatórios localizam-se no entorno do Condomínio e há o número mínimo sete usos complementares acessíveis em um percurso de menos de 1,4 km. Portanto, os usos eventuais são avaliados como aceitáveis.

Analisando as exigências do Ministério das cidades, que enquadram-se entre os usos eventuais, observa-se que no raio de 2,5 km (apresentadas na Figura 69) há quinze postos de saúde, vinte e três escolas de ensino fundamental, dois CRAS e treze supermercados. Dentro do raio de 1km há quatro postos de saúde, cinco escolas de ensino fundamental e cinco supermercados, sendo acessíveis a menos de 1,4 km percorridos três postos de saúde, quatro escolas de ensino fundamental e quatro supermercados.

Para os dois indicadores desenvolvidos pelo LabCidade et al. (2014), de Usos Cotidianos e Usos Eventuais, a LTD2 teve a sua inserção urbana avaliada como insuficiente e aceitável, respectivamente, referente ao acesso a equipamentos, comércio e serviços. A Tabela 47 traz a síntese dos resultados.

As cinco localizações avaliadas aqui têm todos os equipamentos, comércio e serviços analisados dentro do raio de 2,5 km. Ao reduzir esse raio para 1km, parte desses usos deixa de ser considerado disponível e, ao considerar os percursos de 1km e 1,4 km, base da metodologia dos indicadores de usos cotidianos e eventuais, um número maior ainda de usos é considerado inacessível. A Tabela 48 apresenta resumidamente os resultados para as cinco localizações analisadas.

Observa-se que, ente os equipamentos, cuja a análise é exigida pelo MCidades para o estudo de Viabilidade dos empreendimentos, a falta de oferta de CRAS e creches públicas é o problema mais recorrente, enquanto a oferta de escolas de ensino fundamental é melhor suprida. Essas análises não são possíveis a partir do raio de 2,5 km, definido pela Portaria MCidades nº168, de 2013, pois de acordo com esse raio todos os equipamentos estão disponíveis. Não é escopo desse trabalho avaliar a acessibilidade aos equipamentos públicos de forma isolada, objetiva-se aqui avaliar as localizações através do conjunto de usos que são fatores de urbanidade material. A comparação sintetizada na Tabela 48 busca analisar a avaliação definida pelo MCidades para a segunda fase do PMCMV/FAR. Com base nos dados apresentados, considera-se que a análise, em um raio de 2,5 km, não garante o acesso dos moradores aos equipamentos, comércio e serviços. É necessário repensar a área de abrangência dessa análise, definir de forma clara o que abarca o comércio local citado pela legislação e a metodologia de análise de demanda e oferta para esses equipamentos, comércio e serviços.

Figura 64: Mapeamento dos Usos Cotidianos Obrigatórios em percurso andado de 1 km do LTD2

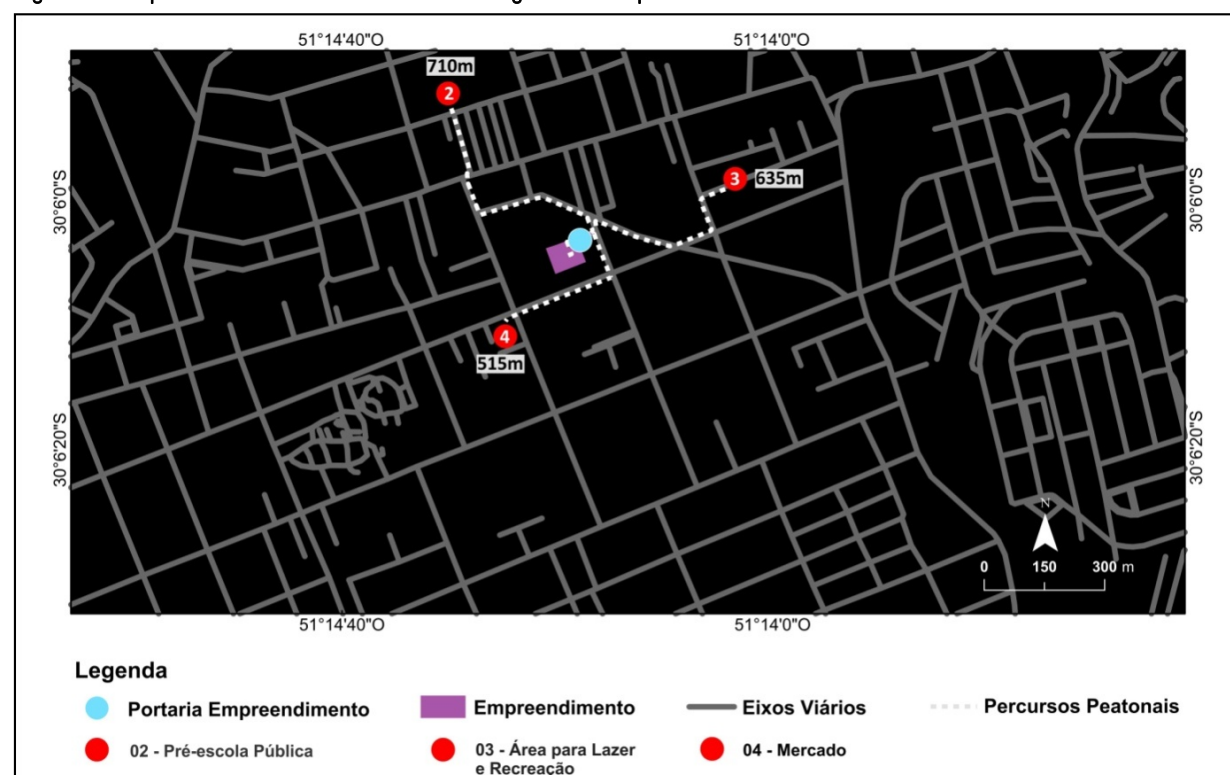


Figura 66: Mapeamento conforme as exigências para enquadramento no PMCMV/FAR (fase 2), para a LTD2 (raio de 2,5 km), referentes aos Usos Cotidianos da avaliação do LabCidade et al. (2014)

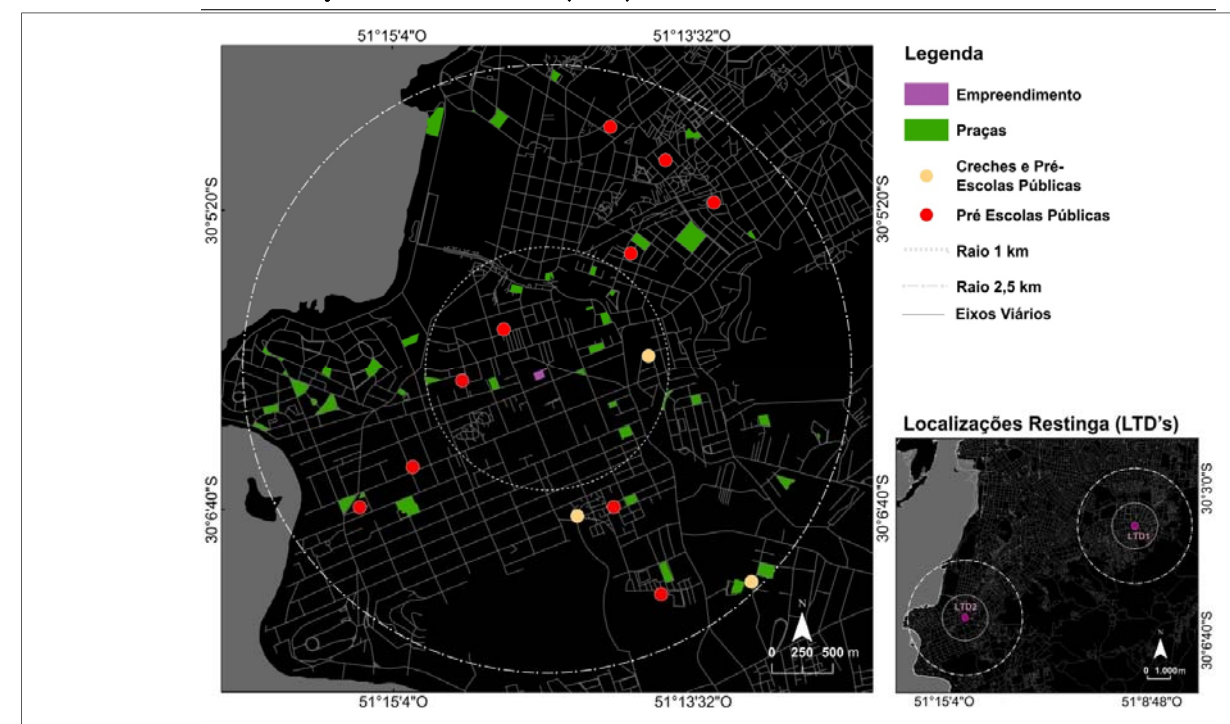


Figura 65: Mapeamento dos Usos Cotidianos Complementares em percurso andado de 1 km do LTD2



Tabela 47: Síntese dos resultados para a LTD2

	Usos Cotidianos (disponíveis em até 1,0 km andados)		Aval. Exig. MCidades	Usos Eventuais (disponíveis em até 1,4 km andados)		
Obrigatórios	Creches Públicas	Não Acess.	Tem	Tem	Escolas Pública de Ensino Fundamental	Obrigatórios
	Pré-Escolas Públicas	Tem	Tem	Tem	Área para Lazer/Recreação	
	Área de Práticas Esportivas	Tem	Tem	Tem	UBS ou PSF	
			Tem	Tem	Supermercados	
				Tem	Farmácias	
				Tem	Caixa Eletrônico	
	Mercados, Quitandas, etc.	Tem		Tem	Escolas Pública de Ensino Médio	
Complementares			Tem	Tem.	CRAS	Complementares
	Padarias	Tem		Não Acess.	Bibliot. Pública	
	Farmácia	Tem		Tem	Inst. de ensino superior	
	Academias	Tem		Tem	Delegacia	
	Salões de Beleza	Tem		Tem	Bancos	
	Restaurantes e Lanchonetes	Tem		Tem	Centro Médico	
	Lotéricas e Caixas Eletrônicos	Tem		Tem	Escolas de F. Compl.	
	Assistências e Reparções	Tem		Tem	Correios	
	Lojas de Materiais de Construção	Tem		Tem	Lojas de Vest. Calç.	
	Açougue	Tem		Tem	Escritórios e Consult.	
				Lojas de Ut. Domést.		
				Livrarias e Papel.		
				Restaurantes e lanch.		
				Assist. e Reparação		
AVALIAÇÃO	Insuficiente	Acessível	Aceitável	AVALIAÇÃO		

Figura 67: Mapeamento dos Usos Eventuais Obrigatórios em percurso andado de 1,4 km do LTD2



Figura 68: Mapeamento dos Usos Eventuais Complementares em percurso andado de 1,4 km do LTD2

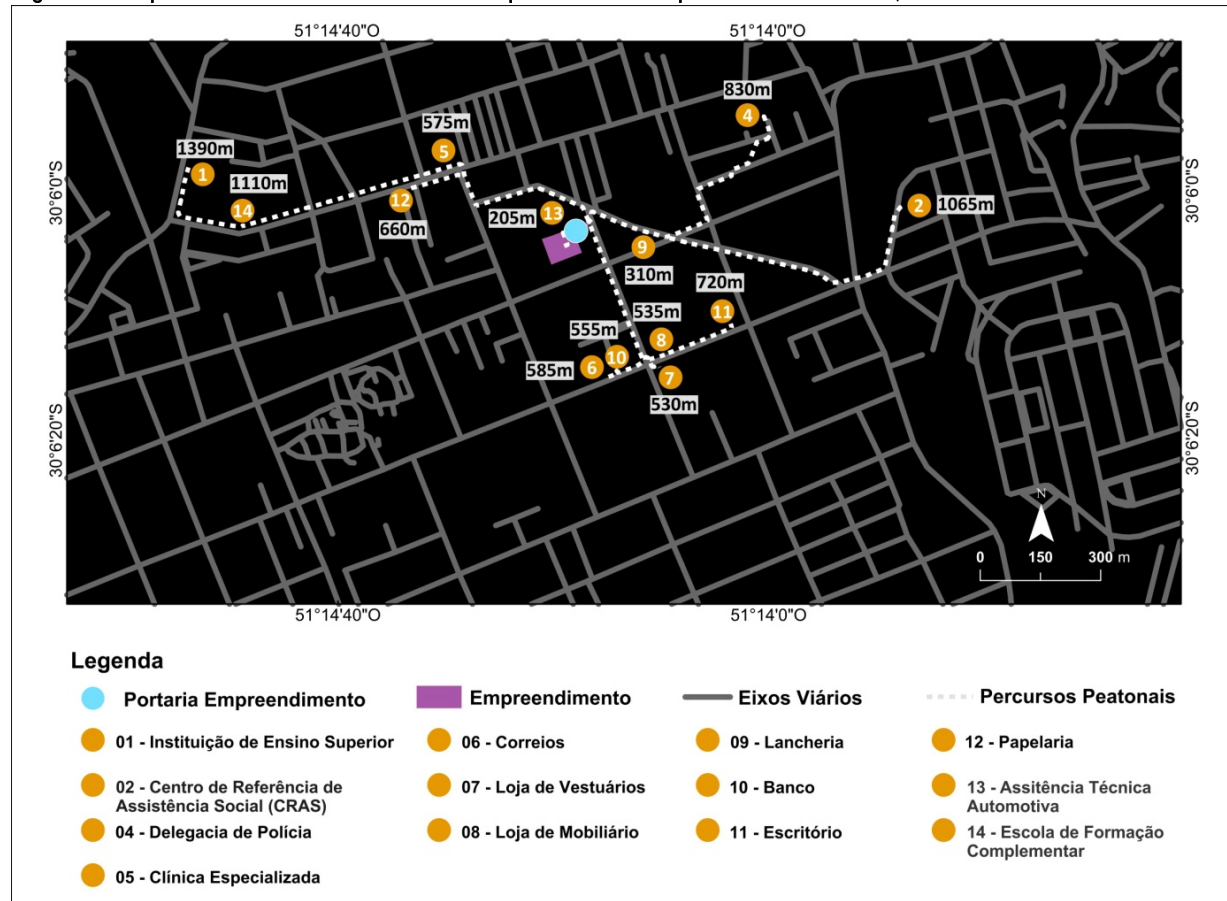


Figura 69: Mapeamento conforme as exigências para enquadramento no PMCMV/FAR (fase 2), para a LTD2 (raio de 2,5 km), referentes aos Usos Eventuais da avaliação do LabCidade et al. (2014)

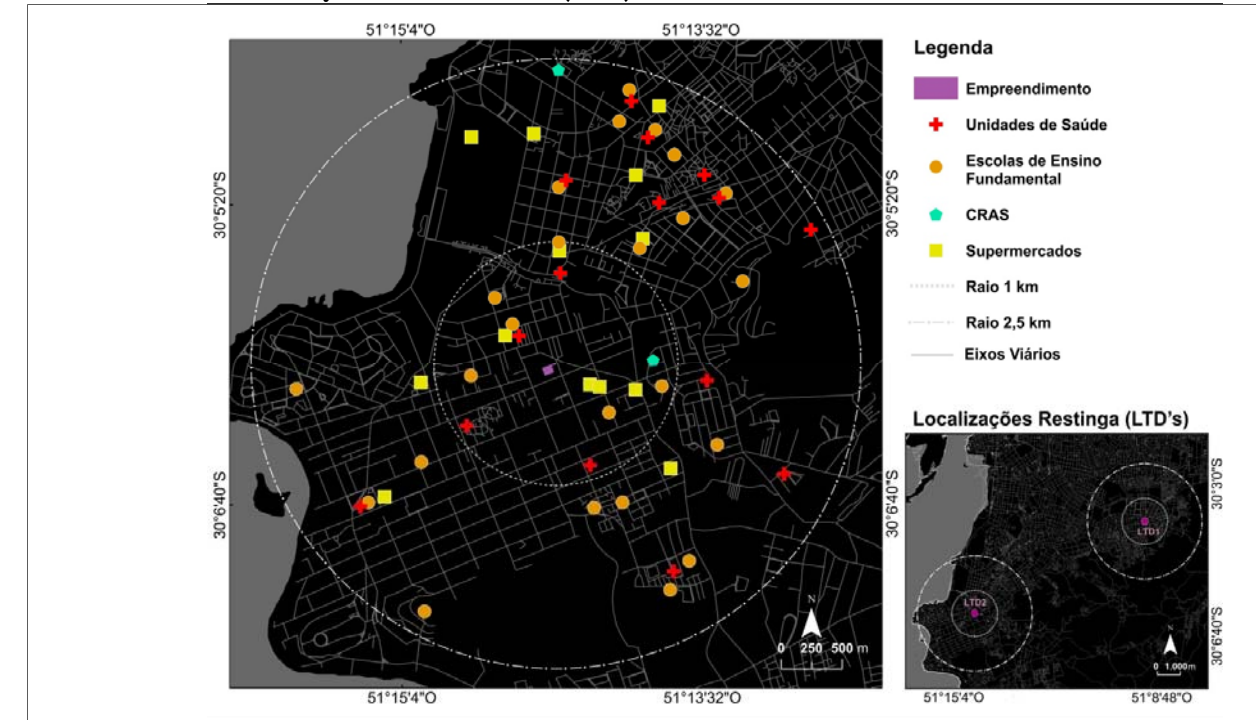


Tabela 47: Síntese dos resultados para a LTD2

	Usos Cotidianos (disponíveis em até 1,0 km andados)		Aval. Exig. MCidades	Usos Eventuais (disponíveis em até 14 km andados)	
Obrigatórios	Creches Públicas	Não Acess.	Tem	Tem	Escolas Pública de Ensino Fundamental
	Pré-Escolas Públicas	Tem	Tem	Tem	Área para Lazer/Recreação
	Área de Práticas Esportivas	Tem	Tem	Tem	UBS ou PSF
			Tem	Tem	Supermercados
				Tem	Farmácias
				Tem	Caixa Eletrônico
Complementares	Mercados, Quitandas, etc.	Tem		Tem	Escolas Pública de Ensino Médio
			Tem	Tem.	CRAS
	Padarias	Tem		Não Acess.	Bibliot. Pública
	Farmácia	Tem		Tem	Inst. de ensino superior
	Academias	Tem		Tem	Delegacia
	Salões de Beleza	Tem		Tem	Bancos
	Restaurantes e Lanchonetes	Tem		Tem	Centro Médico
	Lotéricas e Caixas Eletrônicas	Tem		Tem	Escolas de F. Compl.
	Assistências e Reparações	Tem		Tem	Correios
	Lojas de Materiais de Construção	Tem		Tem	Lojas de Vest. Calç.
	Açougue	Tem		Tem	Escritórios e Consult.
				Tem	Lojas de Ut. Domést.
				Tem	Livrarias e Papel.
				Tem	Restaurantes e lanch.
			Tem	Assist. e Reparação	
AVALIAÇÃO	Insuficiente	Acessível	Aceitável	AVALIAÇÃO	

Tabela 48: Comparação entre a disponibilidade dos equipamentos, comércio e serviços avaliados, conforme as disposições da Portaria MCidades 168, de 2013, a disponibilidade no raio de 1km e nos percursos definidos pelo LabCidade et al. (2014) para os indicadores de usos cotidianos e eventuais

Equipamentos Avaliados MCidades	2,5 km de raio					1 km de raio					Percurso de 1km/14km				
	LTA			LTD		LTA			LTD		LTA			LTD	
	1	2	3	1	2	1	2	3	1	2	1	2	3	1	2
Creches Públicas (1km)	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ñ	Ok	Ñ	Ok	Ok	Ñ	Ñ	Ñ	Ok	Ñ
Pré-Escolas Públicas (1km)	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ñ	Ok	Ok	Ok	Ok
Praças (1km)	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ñ	Ok	Ñ	Ok	Ok
Escola Pública de E. Fund.(14km)	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok
UBS ou PSF (14km)	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ñ	Ok	Ñ	Ok	Ok	Ñ	Ok	Ñ	Ok	Ok
Supermercados (14km)	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ñ	Ok	Ok	Ok	Ok	Ñ	Ok	Ok	Ok	Ok
CRAS (14km)	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ñ	Ñ	Ñ	Ñ	Ok	Ñ	Ñ	Ñ	Ñ	Ok

Quanto à análise dos resultados apresentados ao longo desse subcapítulo, a Tabela 49 sintetiza os resultados para o indicador de Oferta de Usos Cotidianos:

Tabela 49: Avaliação dos Empreendimentos para os Usos Cotidianos, conforme indicador 3 da Ferramenta para avaliação da Inserção Urbana dos Empreendimentos do PMCMV/F1

		Usos		LTA1	LTA2	LTA3	LTD1	LTD2	
Cotidianos (usos em até 1,0 km andados)	Obrigatórios	1	Creches Públ.	-	-	-	990 m	-	
		2	Escolas Públ. de Ensino Infantil	-	880 m	770 m	605 m	710 m	
		3	Área de Práticas Esportivas	-	485 m	-	245 m	635 m	
		4	Mercado, Quitanda, etc.	270 m	280 m	140 m	475 m	515 m	
			Avaliação Usos Obrigatórios		INSUF.	INSUF.	INSUF.	BOM	INSUF.
	Complementares	1	Açougues	1000 m	710 m	170 m	505 m	605 m	
		2	Padarias	1000 m	485 m	170 m	305 m	475 m	
		3	Farmácias	-	-	-	465 m	575 m	
		4	Restaurantes (lanchonetes, etc.)	560 m	625 m	530 m	470 m	310 m	
		5	Salões de Beleza	395 m	515 m	155 m	410 m	165 m	
		6	Academias	-	965 m	-	810 m	380 m	
		7	Lotéricas e Caixas Eletrônicos	-	-	1000 m	455 m	555 m	
		8	Assist. e Reparação	265 m	645 m	520 m	355 m	205 m	
		9	Lojas de Materiais de Construção	265 m	525 m	645 m	615 m	400 m	
		Avaliação Usos Complementares		ACEIT.	ACEIT.	ACEIT.	BOM	BOM	
		Avaliação Urbanidade Usos Cotidianos		INSUF.	INSUF.	INSUF.	BOM	INSUF.	

A única localização entre as cinco analisadas que foi considerada como satisfatória pelo indicador de oferta de usos cotidianos é a LTD1. A LTA1 e a LTA3 necessitam de diversos usos, fatores de urbanidade material, para que essas localizações sejam consideradas aceitáveis. A LTD2 e a LTA2 são casos distintos: a LTD2 não é considerada satisfatória porque a creche mais próxima do empreendimento dista a 1175m dele, e a LTA2 poderia ter avaliação de aceitável nesse indicador se houvesse creches próximas também. A oferta de creches é um problema que afeta todo o município de Porto Alegre. Segundo dados da Radiografia da Educação Infantil em Porto Alegre, publicada pelo Tribunal de Contas do Estado, em 2013, o número de vagas ofertadas em creches pela rede pública e privada atende a apenas 36,22% das crianças do município com idade de até 3 anos e, dessas vagas ofertadas para as creches, apenas 10% é na rede pública. Portanto, trata-se de um problema a ser enfrentado por todo o município, não restringindo-se apenas às áreas de implantação do PMCMV/FAR.

Quanto ao indicador de oferta de usos Eventuais, a Tabela 50 sintetiza os resultados obtidos para as cinco localizações analisadas:

Tabela 50: Avaliação dos Empreendimentos para os Usos Eventuais, conforme indicador 4 da Ferramenta para avaliação da Inserção Urbana dos Empreendimentos do PMCMV/F1

		Usos	LTA1	LTA2	LTA3	LTD1	LTD2	
Eventuais (usos em até 14 km andados)	Obrigatórios	1	Escolas Públ. de E. Fundamental	590 m	880 m	770 m	180 m	710 m
		2	Escolas Públ. de E. Médio	-	960 m	-	810 m	990 m
		3	UBS ou PSF	-	1010 m	-	1120 m	1080 m
		4	Farmácias	-	1250 m	1035 m	465 m	575 m
		5	Área para Lazer/Recreação	1200 m	485 m	1175 m	245 m	635 m
		6	Supermercado	-	1275 m	910 m	590 m	690 m
		7	Lotéricas e Caixas Eletrônicas	-	1275 m	1000 m	455 m	555 m
	Avaliação Usos Obrigatórios			INSUF.	BOM	INSUF.	BOM	BOM
	Complementares	1	Inst. De Ensino Superior	-	-	-	1260 m	1390 m
		2	CRAS	-	-	-	-	1065 m
		3	Biblioteca Pública	-	-	-	-	-
		4	Delegacia	-	-	-	185 m	830 m
		5	Centro Médico ou Clín. Especializadas	-	-	-	545 m	575 m
		6	Posto dos Correios	-	1285 m	-	1125 m	585 m
		7	Lojas de vestuário, de calçados, etc.	-	330 m	895 m	830 m	530 m
		8	Lojas de Utensílios Domésticos	800 m	955 m	950 m	725 m	535 m
		9	Restaurantes (lanchonetes, etc.)	560 m	625 m	530 m	470 m	310 m
10		Bancos	-	1355 m	-	395 m	555 m	

11	Escritórios e Consultórios	-	1325 m	-	725 m	720 m
12	Livrarias e Papelarias	-	515 m	890 m	-	660 m
13	Assist. e Reparação	265 m	645 m	520 m	355 m	205 m
14	Escolas de Formações Complementares	1050 m	990 m	-	1300 m	1110 m
Avaliação Usos Complementares		INSUF.	ACEIT.	INSUF.	ACEIT.	ACEIT.
Avaliação Urbanidade Usos Cotidianos		INSUF.	ACEIT.	INSUF.	ACEIT.	ACEIT.

São avaliadas como aceitáveis a LTD1, a LTD2 e a LTA2 pelo indicador de oferta de Usos Eventuais. A LTA1 e a LTA3 são avaliadas como insuficientes, devido a diversos usos não existentes em seu entorno.

Compreende-se, então, que a inserção urbana das cinco localizações tem em seu entorno imediato diferentes realidades: a LTD1 está muito bem atendida por fatores de urbanidade material; a LTD2, de modo geral, também está muito bem atendida por esses fatores, porém necessita ter acesso a creches em seu entorno para que a localização seja considerada satisfatória; a LTA2 tem acesso a esses fatores, porém necessita também de creches em seu entorno; a LTA1 e a LTA3 são avaliadas como insatisfatórias por ambos indicadores por diversos fatores, e necessitam que o entorno de suas implantações estruture-se para que as populações possam ter a habitação em sua forma ampliada (CARDOSO, 2001).

No próximo subcapítulo são avaliadas a oferta e a demanda geradas pela implantação dos empreendimentos, para cada uma das cinco localizações analisadas.

5.3. A Demanda Gerada para os Equipamentos e Serviços Públicos

A metodologia desenvolvida pelo LabCidade et al. (2014) define que, para a avaliação completa dos indicadores de Oferta de Usos cotidianos e de Oferta de Usos Eventuais, cujos resultados foram apresentados no subcapítulo anterior (denominado A urbanidade e o acesso a Equipamentos, Comércio e Serviços), é necessário examinar se os equipamentos públicos têm capacidade de absorver a demanda criada pelos empreendimentos. Avaliou-se a oferta de equipes nos postos de saúde e o número de vagas nas escolas. Como as localizações analisadas ou já foram

entregues aos beneficiários, ou serão entregues até o final desse ano, optou-se por avaliar o incremento da oferta de vagas e equipes, do ano de 2009 ao ano de 2014/2016¹³⁸.

Buscou-se definir a demanda gerada pelas cinco localizações avaliadas, estimando a população residente de cada localização e a população residente em idade escolar, de acordo com os passos relatados na Tabela 51, que também apresenta os produtos de cada localização

Tabela 51: Estimativa de número de moradores por localização					
Localizações	LTA1	LTA2	LTA3	LTD1	LTD2
I. Busca dos seguintes dados IBGE (2010) para os setores censitários de cada localização					
População (A)	1155	976	766	1365	660
Nº de domicílios particulares Permanentes Ocupados (B)	391	301	252	389	237
II. Cálculo do número de pessoas por domicílio, dividindo a população (A) pelo nº de domicílios (B): $A/B = C$					
Nº de pessoas por domicílios (C)	2,95	3,24	3,04	3,51	2,78
III. Somatório do número de domicílios de cada localização, de acordo com os dados disponibilizados pela CAIXA referentes a cada empreendimento					
Total Domicílios(D)	960	500	300	540	160
IV. Estimativa do número de moradores por localização, a partir da multiplicação do nº de moradores por domicílio dado pelo IBGE (C) pelo nº de domicílios dado pela CAIXA (D): $C \times D = E$					
Número de moradores (E)	2836	1621	912	1895	446
V. Busca do número de crianças em idade escolar nos dados do IBGE (2013) para os setores censitários de cada localização					
Crianças de 0 a 3 anos (F)	62	64	40	90	24
Crianças de 4 e 5 anos (F)	31	37	21	55	9
Crianças de 6 a 14 anos (F)	195	163	119	255	79
Jovens de 15 a 17 anos (F)	69	67	50	103	23
VI. Estimativa do número de crianças por localização de acordo com a idade escolar, dividindo o nº de crianças dado pelo IBGE (F) pela população por setor dada pelo IBGE (A) e multiplicando o resultado pela estimativa do número de moradores (E): $E \times F/A = G$					
Moradores de 0 a 3 anos (G)	152	106	48	125	16
Moradores de 4 e 5 anos (G)	76	61	25	76	6
Moradores de 6 a 14 anos (G)	479	271	142	354	53
Moradores de 15 a 17 anos (G)	169	111	60	143	16

¹³⁸ Inicialmente, pretendia-se avaliar a oferta de vagas nas escolas criadas entre os anos de 2009 e de 2016. Como não foi possível obter os dados referentes ao ano de 2016 para as escolas, optou-se por utilizar os dados do ano de 2014. Essa limitação da pesquisa pode interferir nos resultados do LTA1 (o qual compõe o condomínio São Guilherme, ainda não entregue aos beneficiários) e do LTD2 (referente ao Condomínio Camaquã, também ainda não entregue aos beneficiários) e é ponderado por esse trabalho. A análise referente às equipes que atendem nos postos de saúde foi avaliada no período de 2009 a 2016.

A partir da estimativa do número de moradores e de crianças em idade escolar, avaliou-se o incremento de vagas nas escolas públicas¹³⁹, considerando como suficiente se a diferença entre as vagas oferecidas em 2014 e 2009 corresponder à estimativa de crianças em idade escolar moradoras das localizações. Foram avaliadas apenas as creches e pré-escolas acessíveis em um percurso de até 1 km e as escolas de ensino fundamental e médio acessíveis em um percurso de até 1,4 km. A Tabela 52 apresenta esses resultados.

Tabela 52: Avaliação em relação à demanda por vagas em Escolas

Avaliação Demanda Escolas	LTA1		LTA2		LTA3		LTD1		LTD2	
	Vagas	Neces.	Vagas	Neces.	Vagas	Neces.	Vagas	Neces.	Vagas	Neces.
Creches	-	152	-	106	-	48	0	125	-	16
	Insuficiente		Insuficiente		Insuficiente		Insuficiente		Insuficiente	
Pré-Escolas	-	76	-1024	61	-45	25	581	76	-2	6
	Insuficiente		Insuficiente		Insuficiente		Satisfatório		Insuficiente	
Ensino Fundam.	117	479	325	271	-39	142	-961	354	-1051	53
	Insuficiente		Satisfatório		Insuficiente		Insuficiente		Insuficiente	
Ensino Médio	-	169	228	111	-	60	-400	143	238	16
	Insuficiente		Satisfatório		Insuficiente		Insuficiente		Satisfatório	

A única localização atendida por creches em um percurso inferior a 1 km é a LTD1; não teve incremento no número de vagas entre os anos de 2009 e 2014. As vagas para pré-escolas, no entorno da LTA2, da LTA3 e da LTD2¹⁴⁰, foram reduzidas de 2009 para 2014. Apenas as pré-escolas no entorno da LTD1 tiveram aumento no número de vagas.

Em relação ao número de vagas para o ensino fundamental, apenas as escolas no entorno da LTA2 tiveram o incremento necessário, sendo que as escolas do entorno da LTA3, LTD1 e LTD2 tiveram redução no número de vagas de 2009 para 2014, sendo que a redução do LTD1 e do LTD2 aproximam-se do montante de 1000 vagas para cada localização. As escolas no entorno da LTA2 e

¹³⁹ Dados obtidos através dos Censos Escolares dos anos de 2009 e 2014. Disponível em: <http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/estatisticas.jsp?ACAO=acao1>. Acesso em: 04 mar. 2016.

¹⁴⁰ Cabe ressaltar que o Condomínio Camaquã, cuja implantação é definida nesse trabalho como LTD2, terá a entrega dos imóveis aos beneficiários no segundo semestre de 2016 e o incremento de vagas de pré-escolas pode ter sido projetado para ocorrer nesse ano.

da LTD2 tiveram um aumento no número de vagas para ensino médio e no entorno da LTD1 houve uma redução no número de vagas de 2014 para 2009¹⁴¹.

Em relação à avaliação dos usos cotidianos para a LTD1, a falta de incremento no número de vagas para creche interfere na boa avaliação que a localização teve nesse indicador. A redução no número de vagas de ensino fundamental e médio também compromete a avaliação aceitável que essa localização teve no indicador de usos eventuais. Para a LTA2, a suficiência no número de vagas ofertado para ensino médio e fundamental reafirmam a avaliação de aceitável para os usos eventuais e a redução no número de vagas para ensino fundamental no entorno da LTD2 compromete a avaliação de aceitável para o indicador de usos eventuais.

A capacidade de absorver a demanda criada pelos empreendimentos para os postos de saúde é avaliada a partir da equipe mínima definida pela Estratégia de saúde da família¹⁴², que é de um médico, um enfermeiro e um técnico/auxiliar de enfermagem para cada 4000 pessoas¹⁴³. A partir da estimativa de população para cada localização, definiu-se a necessidade de profissionais e analisando a alteração no número de profissionais nos postos de 2009 para 2016, definiu-se a oferta de equipes. Não foram avaliadas as equipes dos postos de saúde acessíveis em um percurso de até 1,4 km, como estabelece a metodologia do LabCidade et al. (2014) e sim os postos de referência para cada localização. A atenção básica de saúde é territorializada, portanto compreende-se que o Estado alocará novas equipes nos locais que foram previamente fixados para atender as populações que habitam as localizações estudadas. A LTA1 é atendida pela USF 5ª Unidade, a LTA2 e LTA3 são atendidas pela UBS Restinga, a LTD1 pela UBS São Carlos e a LTD2 pela UBS Camaquã. Não houve retorno da Secretaria Municipal da Saúde em tempo hábil com os dados referentes às equipes alocadas no ano de 2009 na USF 5ª unidade, o que impossibilitou a análise do atendimento da demanda para a LTA1. Os resultados referentes às demais localizações encontram-se na Tabela 53.

¹⁴¹ As reduções no número de vagas nas escolas do entorno dos empreendimentos do PMCMV é um dado que necessita de aprofundamento na investigação, que, por questões temporais, não é possível desenvolver nesse trabalho. A metodologia de avaliação aqui aplicada não analisa a composição da demanda de cada escola e nem a forma com que é definido pelos Gestores a oferta e demanda de vagas na rede pública.

¹⁴² Para compreender melhor o funcionamento das Equipes de Saúde da Família ver site http://dab.saude.gov.br/portaldab/smp_como_funciona.php?conteudo=esf

¹⁴³ O agente de saúde é ator importante para a implementação da Estratégia de Saúde da Família, que define a necessidade de 1 agente para cada 750 pessoas. Não foi possível avaliar a equipe básica de atendimento, incluindo os agentes de saúde, por dificuldades de acesso à informação da alocação desses funcionários por postos de saúde no ano de 2009.

Tabela 53: Avaliação do aumento de equipes de saúde para suprir a demanda gerada

Localizações	LTA2	LTA3	LTD1		LTD2	
Estimativa do nº de moradores	1621	912	1895		446	
Nº de pessoas atendidas por ESF	4000		4000		4000	
Porcentagem de equipes necessárias	63,33%		47,37%		11,14%	
Unidades de Saúde	UBS Restinga		UBS São Carlos		UBS Camaquã	
	Ideal	Na US	Ideal	Na US	Ideal	Na US
Médico	1	-6	1	-2	1	-3
Enfermeiro	1	0	1	0	1	0
Aux. e Téc. de Enfermagem	1	-1	1	1	1	1
Médico	INSUFICIENTE		INSUFICIENTE		INSUFICIENTE	
Enfermeiro	INSUFICIENTE		INSUFICIENTE		INSUFICIENTE	
Aux. e Téc. de Enfermagem	INSUFICIENTE		SUFICIENTE		SUFICIENTE	

Os postos de referência da LTA1 e LTA3 não são acessíveis em um percurso de até 1,4 km, o que define a avaliação dos usos eventuais obrigatórios como insuficiente. Em relação ao atendimento da demanda gerada pela LTA2, LTD1 e LTD2, não houve incremento no número de médicos e enfermeiros entre os anos de 2009 e 2016, inclusive o número de médicos reduziu nas três unidades avaliadas. Tal redução pode estar vinculada à mudança no modelo de atenção básica, que tem como foco a saúde da família, não sendo médico-centrada. Dessa forma, a redução dos médicos pode ocorrer devido à diminuição de especialistas, cuja demanda passou a ser atendida por médicos da saúde da família e equipes multidisciplinares. O aumento do número de técnico/auxiliar de enfermagem para a LTD1 e LTD2 corrobora essa hipótese.

Considerando que, apesar do não aumento no número de profissionais nas unidades analisadas poder representar uma precarização no cuidado em saúde, não há como fazer essa afirmação devido à mudança de modelo da atenção básica. Além disso, o incremento de população para as três unidades analisadas é inferior ao número de pessoas definido para ser atendida por uma equipe de saúde básica. Portanto, também há a possibilidade de não ser ainda necessária a formação de uma nova equipe completa para cada unidade. Sendo assim, esse trabalho opta por reprovar o atendimento da demanda apenas para a UBS Restinga, que não teve incremento de nenhum dos profissionais analisados, nem dos técnicos/auxiliares de enfermagem, como ocorreu com os demais postos. Desse modo, a avaliação de aceitável no indicador de Oferta de Usos Eventuais para a LTA2 tem a restrição do não atendimento à demanda gerada pelo posto de saúde de referência.

A seguir, no próximo subcapítulo, serão analisados os resultados obtidos através das avaliações apresentadas em relação às variáveis definidas a partir dos conceitos de Cardoso (2001) e Villaça (1998).

5.4. Análise da Localização dos Empreendimentos do PMCMV/FAR

Os resultados apresentados ao longo desse capítulo indicam diferentes realidades a serem ponderadas para cada uma das localizações analisadas. A análise da LTA1 pelos indicadores de frequência e acesso a transportes indica que a localização oferece poucas opções de itinerário e baixa frequência no atendimento pelas linhas de ônibus; e os indicadores de oferta de usos cotidianos e eventuais avaliam essa localização como insatisfatória, devido à ausência em seu entorno de diversos usos, essenciais para que sejam consideradas aceitáveis. Sendo assim, avalia-se que a localização definida para a implantação dos Condomínios Ana Paula, Camila e São Guilherme não oferece aos moradores, beneficiários do PMCMV/FAR, acesso a equipamentos, comércio e serviços, fatores de urbanidade material.

A avaliação da LTA2 pelos indicadores de frequência e acesso a transportes estabelece que a localização é insuficiente para suprir as necessidades da população realocada, devido às poucas opções de itinerário e baixa frequência no atendimento por linhas de ônibus. Quanto à análise feita a partir dos indicadores de Oferta de Usos Cotidianos e Eventuais, a localização é considerada insatisfatória em virtude da ausência de creches e falta de vagas para as pré-escolas, em um percurso de até 1km, e o não incremento no número de profissionais responsáveis pela atenção básica em saúde para os moradores beneficiários do PMCMV/FAR. É importante ponderar que, junto a essa localização, está sendo edificado mais um empreendimento do PMCMV/FAR, o Cond. Jardim Belize, contratado na segunda fase do Programa. Para que as deficiências aqui apontadas não agravem-se é, necessário melhorar a frequência das linhas que atendem a localização, a criação de uma linha alimentadora que ligue o condomínio ao Terminal da Restinga (para aumentar as possibilidades de itinerários) e aumentar a frequência das linhas que atendem ao terminal da Restinga. Ainda, é necessário ofertar vagas em creches e pré-escolas nas proximidades da localização, já considerando a demanda que será gerada pelo Cond. Jardim Paraíso e o aumento no

número de equipes de saúde para atender a essas populações. Sem essas alterações, a localização é considerada desassistida por equipamentos e serviços públicos.

A avaliação da LTA3 referente aos transportes considera boas opções de itinerários que atendem a localização, mas avalia como insuficiente a frequência das linhas disponibilizadas. Quanto à oferta de usos cotidianos e eventuais no entorno da localização, considera-se que faltam de diversos usos, fatores de urbanidade material, para que essas localizações sejam consideradas aceitáveis. Portanto, apesar da localização ter disponibilidade de diversos itinerários de transporte público em seu entorno, de modo geral, a localização definida para a implantação do Condomínio Repouso do Guerreiro não oferece aos moradores, beneficiários do PMCMV/FAR, acesso a equipamentos, comércio e serviços.

A avaliação do LTD1 pelos indicadores de frequência e acesso a transportes indica que a localização tem boas opções de transporte público com frequência aceitável, sendo consideradas bem servidas pelas linhas de ônibus disponíveis. Em relação aos indicadores de oferta de usos cotidianos e eventuais, considera-se que a localização está muito bem atendida pelos fatores de urbanidade material avaliados. Porém, não houve incremento no número de vagas para creches, escolas de ensino fundamental e de ensino médio em seu entorno, sendo que as escolas de ensino fundamental e médio tiveram redução no número de vagas ofertadas entre 2009 e 2014. Não foram avaliadas a procedência das famílias que habitam nos condomínios em questão, podendo essas já habitar no entorno do empreendimento, não havendo assim a necessidade de ampliação do número das vagas. Também deve ser considerado que as famílias receberam os apartamentos durante o ano de 2014 e os moradores do Cond. Joaquina Gonçalves receberam os imóveis no ano de 2015, o que pode ter interferido nesse resultado. De qualquer forma, esse trabalho pondera que o Estado deve antecipar-se às demandas por equipamentos e serviços públicos quando promove a realocação de famílias. Considera-se que a LTD1, de modo geral, está sendo atendida por equipamentos, comércio e serviços em seu entorno, devendo ser melhor averiguado o atendimento escolar às famílias beneficiárias desses empreendimentos.

A avaliação da LTD2, pelos indicadores de frequência e acesso a transportes, indica que a localização tem boas opções de transporte público com frequência aceitável, sendo assim consideradas bem servidas pelas linhas de ônibus disponíveis. Em relação aos indicadores de oferta

de usos cotidianos e eventuais, considera-se que a localização de modo geral é bem servida por equipamentos, comércio e serviços, porém não há creches em um percurso inferior a 1 km (a creche mais próxima localiza-se a 1,175 km) e o número de vagas para pré-escola e ensino fundamental reduziram dos anos de 2009 para 2014. Essa localização refere-se ao Cond. Camaquã, que receberá os beneficiários no segundo semestre de 2016. Como não se teve acesso a dados relativos à oferta de vagas posterior ao ano de 2014, pode ter havido o incremento dessas para atender a demanda agora em 2016. Dessa forma, considera-se que a LTD2, de modo geral, está sendo atendida por equipamentos, comércio e serviços em seu entorno, devendo ser melhor averiguado o atendimento escolar às famílias beneficiárias desses empreendimentos.

Pondera-se que a LTA1 e a LTA3 foram implantadas em áreas não só desassistidas pelos equipamentos e serviços públicos, mas também pelas amenidades urbanas que a cidade oferece. O urbano é espaço de convívio onde as relações humanas se estabelecem, e esse espaço é moldado de acordo com essas relações, e em contrapartida o espaço molda essas relações também. Não há ação do Estado em produzir essa dinâmica de forma a prover as amenidades urbanas aos moradores se as localizações não as têm, porque as amenidades urbanas são socialmente produzidas.

O espaço produzido e reproduzido é o que se denomina de urbanidade material e as relações estabelecidas nesse espaço, e que são influenciadas por ele, é o que denominamos de urbanidade imaterial. Os fatores que compõem ambas urbanidades interdependentes, e portanto, a ausência dos fatores materiais de urbanidade, interferem nas relações humanas produzidas nesses espaços. A qualidade de vida dos indivíduos depende das possibilidades que esses têm para desenvolver as suas capacidades (SEN, 2000). A habitação desprovida da urbanidade material interfere nas possibilidades de relações estabelecidas no espaço urbano, reduzindo as possibilidades das populações e, conseqüentemente, as chances de desenvolverem suas capacidades. É do acesso às amenidades urbanas, da possibilidade de habitar em áreas com urbanidade, que Cardoso (2001) se refere ao tratar do *mínimo social*, fator para que as populações desenvolvam as suas capacidades. Considera-se, então, que a LTA1 e a LTA3, devido às áreas em que foram implantadas, não oferecem aos beneficiários do PMCMV/FAR o *mínimo social* que essas populações necessitam.

A oferta de equipamentos e serviços públicos hoje, após a implantação do LTA1 e LTA3, pode amenizar os prejuízos das populações que ali habitam, mas não pode extingui-los. Caso distinto da

LTA2, que é atendido de forma aceitável pelos usos avaliados, com exceção dos equipamentos e serviços públicos. Para essa localização, o investimento do Estado, hoje, após a implantação dos empreendimentos, pode gerar resultados que vão ao encontro das famílias beneficiárias do PMCMV/FAR ter acesso ao *mínimo social* de que necessitam. A questão é: esse investimento vai ao encontro dos interesses da população de forma geral? Não seria mais lógico o Estado regular as localizações produzidas por suas ações antes da implantação dos empreendimentos, ao invés de investir para atendê-los após edificados?

Os resultados dos estudos de casos permitem observar que as LTDs obtiveram melhores resultados do que as LTAs. A LTD1 e a LTD2, de modo geral, estão bem atendidas por equipamentos, comércio e serviços. Compreende-se, a partir dos casos analisados em Porto Alegre, que, no momento em que o Estado define as localizações das moradias produzidas, essas tendem a implantar-se em áreas melhor assistidas por equipamentos, comércio e serviços.

Segundo Villaça (1998, p. 336), a disponibilidade dessas amenidades urbanas em determinadas regiões das cidades são "elementos vitais, definidores dos deslocamentos espaciais", um valor agregado ao solo urbano. As localizações na malha urbana são produtos de consumo, valorizados pelo acesso diferenciado a equipamentos, comércio e serviços (CARDOSO, 2001), sendo o custo de aquisição dos terrenos vinculados à setorização e à distância dos espaços de trabalho, lazer, comércio e serviços (VILLAÇA, 1998; CARDOSO, 2001; ABRAMO, 2007). A setorização e as distâncias definem a acessibilidade das localizações, que é "produzida e consumida (transformada) no próprio processo de produção e consumo do espaço urbano" (VILLAÇA, 1998, p. 356). A acessibilidade é fator de urbanidade, considerada por Villaça (1998) como a principal vantagem agregada ao solo urbano.

A LTD1 e a LTD2 localizam-se em áreas do município com maior acessibilidade, o que, conseqüentemente, reflete no custo dos seus terrenos. Na dinâmica estabelecida de distribuição das populações no espaço urbano, o livre mercado pauta o valor dos terrenos; as populações de baixa renda têm dificuldades de habitar dentro da formalidade em regiões mais acessíveis. Portanto, a definição das localizações por parte do Estado se fazem necessárias.

Considerando que a doação de terrenos reduz o estoque de áreas de propriedade do Estado, que poderiam ser destinadas a equipamentos públicos demandados no futuro, o que manteria a

propriedade pública desses imóveis, questiona-se: a doação de terrenos para a produção de moradias é a melhor alternativa para que o Estado possa definir as localizações de implantação das moradias produzidas por ele? Não seria mais efetivo implementar as estratégias urbano-fundiárias definidas pelo PlanHab?

Conforme Villaça (1998), na dinâmica estabelecida de distribuição das populações no solo urbano, a acessibilidade é consumida pelas populações com poder aquisitivo para adquiri-las, produzindo a segregação urbana entre populações. Analisando os resultados obtidos no estudo de casos, observa-se que, em Porto Alegre, quando o Estado não define a localização das moradias produzidas pelo PMCMV/FAR estas tendem a implantar-se em áreas desassistidas por equipamentos, comércio e serviços. Essas amenidades urbanas valorizam os terrenos, e como visto no subcapítulo 2.3.1, denominado Aproximação do Objeto de Estudo: o PMCMV/FAR em Porto Alegre, o bairro Restinga, em que foram implantadas a LTA1, a LTA2 e a LTA3, tem um dos menores custos por metro quadrado do município. Sendo assim, compreende-se que a dinâmica de distribuição das populações no espaço urbano é reafirmada a partir das ações do Estado, para provisão de moradias através do PMCMV/FAR, quando os terrenos de implantação são adquiridos pelas construtoras. Dessa forma, o Programa permite que seus empreendimentos localizem-se em áreas em condições de acessibilidade desfavorecidas, desprovidas do mínimo social necessário para que as populações desenvolvam as suas capacidades, reforçando a segregação espacial que setoriza as populações de acordo com as amenidades que cada região oferece.

Desse modo, responde-se a seguinte questão de pesquisa: o PMCMV/FAR está produzindo habitações em áreas desassistidas por equipamentos, comércio e serviços? Considera-se que sim, com base no estudo dos casos implantados em Porto Alegre na primeira fase de vigência do Programa avalia-se que ele permite a produção de habitações desassistidas dessas amenidades urbanas, sendo que, em Porto Alegre, os terrenos adquiridos pelas construtoras são os que produzem as localizações desassistidas de equipamentos, comércio e serviços.

Em relação às exigências do Programa para a definição das localizações de implantação, pontua-se que na primeira fase de vigência do PMCMV/FAR (fase de contratação dos empreendimentos analisados nesse pesquisa) não haviam instrumentos de regulação das localizações. Para a segunda fase de vigência do Programa, foi estabelecido que os municípios

deveriam produzir um estudo de viabilidade para a implantação de empreendimentos com mais de 500 unidades.

Como foi possível observar nas análises desenvolvidas ao longo desse capítulo, as exigências estabelecidas para que o empreendimento seja considerado viável têm parâmetros questionáveis: a Portaria MCidades nº 168, de 2013, define que deve ser feita a análise do atendimento por transportes para os empreendimentos serem contratados, porém não é estabelecida a metodologia de análise que defina resultados objetivos e aprove ou desaprove a suficiência do acesso a transportes em determinada localização. Quanto à análise do acesso a equipamentos, comércio e serviços, o Ministério das Cidades estabelece que esses também devem ser avaliados em um raio de 2,5 km. A Portaria não define o que é comércio de nível local e de que forma avaliar a sua suficiência.

Para esse trabalho, foram mapeados os supermercados e os equipamentos e serviços públicos no raio de 2,5 km dos empreendimentos analisados. Observou-se que, dentro desse raio, todos os equipamentos analisados estão disponíveis. Independente de desenvolver a análise da capacidade dos equipamentos referente à demanda produzida, ao comparar a disponibilidade dos equipamentos com os resultados obtidos, através da metodologia do LabCidade et al. (2014), observa-se que há equipamentos considerados inacessíveis e que podem ser considerados acessíveis se analisados dentro do raio de 2,5 km. Dessa forma, considera-se que as exigências definidas para a segunda fase do Programa não garantem a produção de habitações assistidas de equipamentos, comércio e serviços.

A última questão norteadora da pesquisa a ser respondida é a seguinte: o PMCMV/FAR define instrumentos, para regular as localizações, que garantam o *mínimo social* as populações atendidas? Compreende-se que, o estudo de viabilidade exigido para a segunda fase do Programa não pode ser considerado um instrumento de regulação das localizações devido aos seus parâmetros permitirem ainda localizações desassistidas de equipamentos, comércio e serviços. Também entende-se que, ao definir a possibilidade de edificar empreendimentos em terrenos doados pelo Estado, o PMCMV/FAR estabelece um instrumento de regulação, que não restringe a produção de moradias desassistidas de equipamentos, comércio e serviços, mas cria a possibilidade de produzir habitações em regiões em que as populações terão acesso ao *mínimo social*, o que não desqualifica o questionamento se a doação de áreas públicas é a melhor forma de produzir habitações bem localizadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS



6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entende-se nesse trabalho que a provisão de moradias por parte do Estado, para as populações de baixa renda, necessita ter o viés social de inclusão e de redução das desigualdades. O solo urbano é um bem de caráter social, cujas amenidades devem ser acessíveis a todos (CARDOSO, 2001), e as políticas de habitação, enquanto políticas sociais, devem prover não só a moradia, como também garantir as populações o acesso as amenidades urbanas, aqui avaliadas enquanto acesso a equipamentos, comércio e serviços.

Buscou-se aqui responder à seguinte questão de pesquisa: Como a formulação da atual política habitacional atua sobre a localização dos conjuntos habitacionais voltados à população de baixa renda, em Porto Alegre? Desenvolveu-se essa pesquisa a partir da hipótese de que o PMCMV/FAR permite a produção de moradias em localizações desassistidas de equipamentos, comércio e serviços devido à elaboração do Programa. O PMCMV/FAR compõe a F1 do PMCMV e atua no período de vigência da PNH, lançada no ano de 2004. Para formular a hipótese da pesquisa, se supôs que a elaboração do PMCMV interferia na execução dos objetivos da PNH devido ao seu caráter emergencial de combate à crise econômica de 2008, priorizando os objetivos econômicos em detrimento dos objetivos sociais da política. Essa interferência seria a razão da produção de conjuntos habitacionais desassistidos de equipamentos, comércio e serviços no município de Porto Alegre.

No capítulo 3 desse trabalho, denominado As Intencionalidades do PMCMV e da PNH e o Papel do Estado na Formulação de Políticas Públicas, analisou-se os objetivos do PMCMV e da PNH a partir dos quatro Eixos Estratégicos definidos para implementação da Política: Estratégias Urbano-Fundiárias, Financiamento e Subsídios, Arranjos Institucionais e Cadeia Produtiva da Construção Civil.

Observou-se que os objetivos da Política tem o viés econômico e social, enquanto os do Programa tem um viés econômico que se sobrepõe aos seus objetivos sociais. O PMCMV implementa os objetivos vinculados aos Eixos Estratégicos da Cadeia Produtiva da Construção Civil e de Financiamentos e Subsídios, sem projetar objetivos similares aos que originaram os eixos de Arranjos Institucionais e de Estratégias Urbano-Fundiárias.

A priorização dos objetivos vinculados aos Eixos da Cadeia da Construção Civil e de Financiamento e Subsídios corrobora o pressuposto desse trabalho: o PMCMV tem um viés econômico que sobrepõe-se ao viés social da política habitacional, devido ao seu papel de enfrentamento da crise econômica de 2008. Esse viés econômico é a razão pela qual o Programa não institui instrumentos importantes para a produção da habitação em sua forma ampliada (CARDOSO, 2001). Conforme Bonduki (2008), é necessário que os quatro eixos da PNH tivessem suas estratégias implementadas para que as intenções da Política pudessem ser colocadas em prática. Os planos, programas e ações vinculados à PNH precisam ser pensados individualmente e de forma complementar, a fim de que suas atuações contemplem concomitantemente esses quatro eixos estratégicos.

Ao não absorver as estratégias vinculadas ao Eixo das Estratégias Urbano-fundiárias, o PMCMV interfere diretamente nas possibilidades de garantir a produção de moradias bem localizadas, com acesso a equipamentos comércio e serviços. Dentre as estratégias de estimular os municípios a adotarem instrumentos para acesso à terra urbanizada, de criar o Subsídio Localização para viabilizar HIS em áreas centrais e consolidadas, de dimensionar a terra necessária para a produção de HIS e de produzir HIS em imóveis do Estado, apenas essa última estratégia foi incorporada pelo PMCMV, com o objetivo de reduzir os custos de produção.

A localização das populações nas cidades, a partir da oferta de equipamentos, comércio e serviços acessíveis, auxilia as populações a desenvolver as suas capacidades, atuando como fator de melhoria da qualidade de vida das famílias (VILLAÇA, 1998; CARDOSO, 2001) e é papel do Estado atender a demanda por moradias com vistas à melhoria da qualidade de vida das populações. O combate ao déficit habitacional quantitativo adotado no PMCMV não garante que as moradias produzidas atuem como vetor para melhoria da qualidade de vida, garante apenas a provisão de moradias.

O Eixo Estratégico de Arranjos Institucionais objetivava estimular a participação da Sociedade Civil nos processos decisórios, avaliar e monitorar a produção de moradias de forma sistemática e participativa e implementar o SNHIS, fortalecendo o papel do Estado para a gestão eficiente da PNH. Nenhum desses objetivos foi incorporado pelo PMCMV.

A formulação do PMCMV não inseriu de fato o Programa no SNHIS, ao não utilizar os Fundos

para HIS instituídos, vinculados aos conselhos locais e nacional. Dessa forma as ações do Programa ignoram o planejamento local estabelecido nos PEHIS e PMHIS e o planejamento nacional definido no PlanHab, que embasavam as prioridades locais de investimento e as estratégias de enfrentamento ao déficit habitacional. A não utilização desses Fundos representa a perda de espaços de interlocução com a sociedade civil organizada, representada nos conselhos gestores desses fundos, impossibilitando que esses representantes participem do debate de onde e como aplicar os recursos para HIS.

. A análise PNH constatou que a Política estrutura-se de forma geral em consonância com os conceitos identificados nas teorias e proposições dos autores estudados. Observou-se que a dificuldade de implementar os objetivos da PNH ocorre devido à compreensão parcial sobre os interesses envolvidos, tendo assim mais dificuldade em atuar sobre os efeitos contraproducentes. A falta de programas, ações ou projetos voltados ao estímulo à coesão comunitária é a principal razão para a dificuldade de implementação da Política. Ao não prever formas de fomentar a coesão social, a PNH tenta efetivar os seus objetivos sociais em um cenário com pouca força de pressão para se contrapor aos interesses de manutenção da dinâmica urbana estabelecida. A convenção urbana reserva as localizações mais acessíveis para quem tem renda para consumi-las, não sendo do interesse de quem produz e vende as moradias perder o lucro agregado à localização, e do interesse de quem pode consumi-las perder a homogeneidade econômica, social e cultural em sua vizinhança (VILLAÇA, 1998; CARDOSO, 2001; ABRAMO, 2007). Essa negociação de interesses é necessária para implementar a Política, como também é preciso não negociar as localizações para não produzir efeitos contraproducentes.

O PMCMV, não pauta esses objetivos sociais, conseguindo implementar as suas ações, porém sem garantir a produção de moradias bem localizadas. O Programa estabelece metas quantitativas e prazos de vigência desarticulados de um planejamento de combate ao déficit habitacional e descolados de estratégias para a melhoria da qualidade de vida. Não são previstas fontes de recursos perenes e não são analisados os recursos técnicos. Ao atender aos interesses da cadeia produtiva da construção civil e possibilita a produção de habitações sem oferecer o mínimo social para as famílias atendidas. O caráter emergencial do Programa visa de fato socorrer a economia, não estabelecendo metas qualitativas, apenas quantitativas. O fato de o Programa ser

implementado e a Política não, reforça o entendimento de que, sem a pressão dos interessados no desenvolvimento dos objetivos sociais da Política, não há como desenvolvê-la.

A partir dessas análises, a seguinte questão norteadora da pesquisa foi respondida: quais são os objetivos da PNH e do PMCMV e como esses objetivos podem interferir nas localizações das habitações produzidas pelo Programa? A estruturação da PNH apresenta potencialidades relativas a produção de moradias bem localizadas, e exatamente os objetivos com esse viés social não foram desenvolvidos pelo PMCMV. Por essa razão, a formulação do PMCMV permite a produção de moradias desassistidas de equipamentos, comércio e serviços. Se houvesse outros programas, planos e/ou ações para combater o déficit habitacional, com o mesmo nível de aporte financeiro que o PMCMV tem, e com foco na implementação dos Eixos de Arranjos Institucionais e de Estratégias Urbano-Fundiárias, haveria a possibilidade de as intenções da PNH efetivarem-se, garantindo, assim, através da formulação da Política e dos programas nela inseridos, a provisão de moradias com acesso às amenidades urbanas para a população de baixa renda. Independente de outros Programas, Planos e Ações vinculadas à PNH, o PMCMV-F1 deveria ser reformulado para que não permita a produção de moradias em localizações inadequadas para as populações de baixa renda.

Ainda no capítulo 3 desse trabalho analisou-se os objetivos da PNH e do PMCMV a partir dos conceitos de Sartori (1981), Clapham (2005) e Alvim e Castro (2010), para compreender as potencialidades e problemas existentes na formulação da Política e do Programa que interferem na produção de moradias com localizações satisfatórias.

Compreende-se, partindo dessa análise, que o Estado, ao idealizar políticas habitacionais, deveria ter como foco o de atendimento das demandas com vistas à melhoria ampla da qualidade de vida das populações. Para esse fim, a estruturação das políticas deveria considerar os conceitos definidos por Sartori (1981), Clapham (2005) e Alvim e Castro (2010) para a sua formulação. Entende-se que ao manter esse foco a produção de habitações assistidas por equipamentos comércio e serviços tende a ocorrer.

Com base nessa análise, a seguinte questão norteadora da pesquisa foi respondida: qual o papel do Estado na idealização e execução de políticas públicas habitacionais para que estas produzam localizações satisfatórias? O papel seria o de garantir que os objetivos sociais das Políticas fossem o seu foco, negociando no jogo de pesos e contrapesos, pressões e contrapressões

para que esses objetivos sejam implementados. O PMCMV não insere esses objetivos em seu escopo de trabalho ao não prever instrumentos de avaliação, de controle social e de acesso à terra urbanizada. A PNH, que os insere, precisa repensar os seus objetivos e estratégias para atuar sobre os interesses envolvidos e implementar os objetivos sociais.

As avaliações desenvolvidas no capítulo 5, denominado Inserção Urbana e Urbanidade no Entorno dos Empreendimentos do PMCMV/FAR em Porto Alegre, comprova que o PMCMV/FAR permite que localizações desprovidas de *urbanidade* sejam produzidas, o que ocorre, nos casos analisados no município de Porto Alegre, nas áreas em que há aquisição dos terrenos por parte dos empreendedores.

Constata-se que a normatização instituída, tanto para a primeira quanto para a segunda fase de execução do Programa, não estabeleceu instrumentos capazes de impossibilitar a produção de moradias desassistidas de equipamentos, comércio e serviços. Sendo assim, a pesquisa respondeu às seguintes questões norteadoras: o PMCMV/FAR define instrumentos para regular as localizações? Esse Programa está produzindo habitações em áreas desassistidas por equipamentos, comércio e serviços?

Considerando que a doação de terrenos reduz o estoque de áreas de propriedade do Estado, que poderiam ser destinadas a equipamentos públicos demandados no futuro, o que manteria a propriedade pública desses imóveis, questiona-se: a doação de terrenos para a produção de moradias é a melhor alternativa para que o Estado possa definir as localizações de implantação das moradias produzidas por ele? Não seria mais efetivo implementar as estratégias urbano-fundiárias definidas pelo PlanHab?

Com base nesses resultados responde-se à questão de pesquisa: Como a formulação da atual política habitacional atua sobre a localização dos conjuntos habitacionais voltados à população de baixa renda, em Porto Alegre? O PMCMV/FAR está produzindo habitações desassistidas por equipamentos, comércio e serviços e a regulação do Programa permite que isso ocorra. A razão está, sim, na formulação da Política.

Compreende-se que, apesar de haver uma política habitacional bem estruturada, cuja formulação busca implementar a produção de moradias bem localizadas, a não implementação de parte dos objetivos dessa Política, através da execução do PMCMV, enquanto medida emergencial

de combate à crise econômica de 2008, oportuniza que as ações do Estado produzam localizações desassistidas de equipamentos, comércio e serviços. Entende-se que o papel do Estado na idealização e execução das políticas habitacionais, para que essas produzam localizações satisfatórias, seria o de garantir que os objetivos sociais fossem o seu foco. Consta-se também nessa pesquisa, que falta força política para a PNH implementar esses objetivos, dentro do jogo de pressões existentes. Avalia-se, a partir dessa pesquisa, que esse problema poderia ser melhor enfrentado através do estímulo à coesão comunitária. O PMCMV não propõe-se a implementar esses objetivos, o que permite a produção de moradias em localizações desassistidas de equipamentos, comércio e serviços.

Aponta-se, como possibilidade de estudo relativo a temática aqui apresentada, a compreensão da execução do PMCMV/FAR no município de Porto Alegre, para além do mapeamento das localizações dos empreendimentos e das amenidades urbanas que suas inserções disponibilizam. O estudo da estrutura institucional que executa o Programa, possibilitaria compreender melhor como ocorrem as relações entre os beneficiários, a Caixa, os órgãos municipais e os empreendedores. Também permitiria entender de que forma ocorreu em Porto Alegre a definição da localização dos nove empreendimentos contratados na primeira fase e permitiria analisar como foi idealizada a legislação que rege o Programa dentro do município. Também seria interessante avaliar as localizações dos empreendimentos contratados na segunda fase do PMCMV/FAR, para ter o panorama completo do que está sendo produzido pelo Programa no município. Sem intencionar concluir o debate, espera-se que esse trabalho, a partir das análises aqui apresentadas, contribua para as discussões relativas a execução e a idealização das políticas habitacionais.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. Quatro notas preliminares sobre a teoria econômica da favela: localização residencial e mercado imobiliário. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 9, 2001.

_____. Eu já tenho onde morar... a Cidade da informalidade. In: ABRAMO, Pedro (org.). **A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas**, Rio de Janeiro: Sete Letras, 2003, p. 7-12.

_____. A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana. **Rio de Janeiro: Bertrand Brasil**, 2007.

ALEXANDER, Christopher. A cidade não é uma árvore. In: **Architectural Forum**. 1965. p. 58-62.

ALVIM, Angélica Tanus Benatti; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera (Orgs.). Avaliação de Políticas Urbanas: Contexto e Perspectivas. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mackpesquisa e Romano Guerra Editora, 2010.

ANDRADE, E. S. J. Síntese histórica das políticas habitacionais no Brasil (1964 a 2010): avanços de antigas propostas e retorno a velhas práticas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 16., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpur, 2011. Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/download/2939/2874>. Acesso em agosto de 2015.

AZEVEDO, Sérgio de; VR dos M. GUIA. "Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil." *Metrópoles. Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito. FASE/Ed. Fundação Perseu Abramo/Observatório das Metrópoles* (2004).

AZEVEDO, S., and ANDRADE, LAG. Habitação e populismo: a Fundação da Casa Popular. In: *Habitação e poder*. da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, pp. 1-20. ISBN: 978-85-7982-055-7. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, v. 1, p. 70-104, 2008.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil. 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: abr. 2013.*

BRASIL. Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001. Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10188.htm Acesso em: 04 dez. 2013.

BRASIL. ESTATUTO DAS CIDADES. Lei nº 10.257 de 10 de Julho de 2001. **Presidência da República-Brasil, 2001.**

BRASIL. Lei nº 10.931, de 02 de agosto de 2004. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L1197 Acesso em: 20 nov. 2013.

BRASIL. Lei nº 10.998, de 15 de dezembro de 2004. Altera o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10998.htm Acesso em: 22 nov. 2013.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm Acesso em: 21 nov. 2013.

BRASIL. Decreto nº 5.796, de 06 de junho de 2006. Regulamenta a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5796.htm Acesso em: 21 nov. 2013.

BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm Acesso em: 04 dez. 2013.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida –

PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L1197 Acesso em: 20 nov. 2013.

BRASIL. Lei nº 12.350, de 20 de dezembro de 2010. Altera a Lei 10.931 de 02 de agosto de 2004. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/leis/2010/lei12350.htm>. Acesso em: 20 nov. 2013.,

BRASIL. Decreto nº 7499, de 16 de junho de 2011. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d Acesso em: 20 nov. 2013.

BRASIL, Lei 12424 de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112424.htm. Acesso em: 20 nov. 2013.

CAMPOS, P.; MENDONÇA, J. Estrutura sócio-espacial e produção habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte: novas tendências. **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**, p. 67-91, 2013.

CARDOSO, Adauto Lucio. Desigualdades urbanas e políticas habitacionais. **Observatório IPPUR-UFRJ-FASE,(mimeo-cópia FEE-RS)**, 2001.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. Coleção Habitação e Cidade**, v. 2, p. 17-66, , 2013.

CLAPHAM, David. Qual o Futuro das Políticas Públicas? Housing Studies Conference, 2005. Tradução de Livia T. S. Piccinini, 2012.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível na Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo: www.direitoshumanos.usp.br, 2013.

DUARTE, MAURIZETE PIMENTEL LOUREIRO. ESTADO E HABITAÇÃO POPULAR: O IDEÁRIO DA CASA PRÓPRIA NA ERA VARGAS. In: **XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais**. UFBA. 2011.

FRANCO, Sérgio da Costa. Guia histórico de Porto Alegre. **Porto Alegre: EDIUEFRGS**, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010*. Belo Horizonte, 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GAMALHO, Nola Patrícia; HEIDRICH, Álvaro Luiz. Periferia: A Produção Do Espaço e Representações Sociais No/Do Bairro Restinga–Porto Alegre/RS. **Para Onde!?**, v. 2, n. 2, 2000.

HERCULANO, Selene C. et al. A qualidade de vida e seus indicadores. **Ambiente e Sociedade**, v. 1, n. 2, p. 77-99, 1998.

IBGE, Censo Demográfico. Censo demográfico 2010: Características da população e dos domicílios: resultados do universo. v. 20, 2013.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. Martins Fontes, 2000.

LABCIDADE *et. al.* **Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV**. São Paulo, 2014. 108 p. (Chamada MCTI / CNPq / Ministério das Cidades nº 11 de 2012). Projeto desenvolvido por uma rede nacional, que fazem parte as seguintes instituições: FAU/USP, Instituto Pólis, Peabiru, PUC/SP, IAU - São Carlos, IPUUR/UFRJ, FAU/UFRJ, UFMG, UFRN, UFC e UFPA.. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/arquivos/relatório.pdf>>. Acessado em: 02/02/2015.

LYNCH, Kevin. Tradução Jefferson Luiz Camargo. . **A imagem da cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 6ª. São Paulo: Atlas, 2000.

MARICATO, Erminia. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. **Revista Praga, São Paulo**, v. 1, 1998. Disponível em: http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/36076702/politica_urbana_fhc.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1477159834&Signature=Oyz90Y3POUA%2B7lfW1qKQBUS8tM%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3D_Politica_Urbana_-

[_Fernando_Henrique_Card.pdf](#) . Acesso em out. de 2014

MINISTÉRIO DAS CIDADES (MCidades). 2004. Caderno MCidades 4 Habitação: Política nacional de habitação. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitaao.pdf>. Acesso em: nov. 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (MCidades). **Portaria nº 139, de 13 de abril de 2009**. Dispõe sobre a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial - PAR, de acordo com o § 3º, do art. 1º da Lei no 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, o art. 17 da Medida Provisória no 459, de 25 de março de 2009, e o Decreto no 6.819, de 13 de abril de 2009. 2009a

Ministério das Cidades (MCidades). Plano Nacional de Habitação – Versão para debates. Brasília, Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2009b.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (MCidades). **Portaria nº 93, de 25 de fevereiro de 2010**. Dispõe sobre a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial – PAR e do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. 2010

MINISTÉRIO DAS CIDADES (MCidades). **Portaria nº 325, de 07 de julho de 2011**. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. 2011a

MINISTÉRIO DAS CIDADES (MCidades). **Portaria nº 465, de 03 de outubro de 2011**. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 04 out. 2011. Seção 1, p. 31-36. 2011b.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (MCidades). **Portaria nº 610, de 26 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 10 mai. 2012. Seção 1, p. 79-80. 2011c.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (MCidades). **Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013**. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação

Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 15 abr. 2013. Seção 1, p. 101-106. 2013

MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **Portaria nº 134, de 18 de dezembro de 1998**. Institui o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade na Construção Habitacional - PBQP-H. 2013

Moraes, Aldovam de Oliveira. Etapa II – Diagnóstico do Setor Habitacional de Porto Alegre. In: DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE PORTO ALEGRE – DEMHAB. **PMHIS - Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. Porto Alegre, 2009.

PEREIRA, E.M. (Org.). **Indicadores de Urbanidade como aprimoramento do Programa Minha Casa Minha Vida**. Florianópolis: UFSC, 2015.

PICCININI, Livia Teresinha Salomão. **A flexibilização de padrões habitacionais e urbanísticos e as formações sócio-espaciais informais**. Porto Alegre: UFRGS, 2007. 301p. Tese (doutorado), Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar Nº 434, de 1º de dezembro de 1999. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/planodiretortexto.pdf. Acesso em: jun. 2013.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 636, de 13 de janeiro de 2010. Institui o Programa Minha Casa, Minha Vida – Porto Alegre. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000030879.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahml%2Fsirel%2Fsiples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>. Acesso em: 20 nov. 2013.

PORTO ALEGRE. Decreto Nº 16477, de 16 de outubro de 2009. Dispõe sobre a criação da Comissão de Análise e Aprovação de empreendimentos destinados à Demanda Habitacional Prioritária (DHP). Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/decreto_minha_casa.pdf Acesso em: 20 nov. 2013.

PORTO ALEGRE. Centro de Pesquisa Histórica. Coordenação de Memória Cultural da Secretaria Municipal de Cultura. **HISTÓRIA DOS BAIRROS DE PORTO ALEGRE**. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/historia_dos_bairros_de_po

[rto_alegre.pdf](#). Acesso em: 16 abr. s.d.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação governança e redes de políticas administração judiciária**. Atlas, 2013.

SARTORI, Giovanni. *A Política: Pensamento Político*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. 257 p. (Coleção Pensamento Político, 36).

SEN, Amartya; MENDES, Ricardo Doninelli. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Célia Ferraz. Trajetórias do Urbanismo em Porto Alegre, 1900-1945. in LEME, Maria Cristina da Silva (org.). *Urbanismo no Brasil 1895 - 1965*. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP, FUPAM, 1999.

_____. **Regiões Metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

STROHAECKER, Tânia Marques. Atuação do Público e do Privado na Estruturação do Mercado Imobiliário de Terras de Porto Alegre (1890-1950). **Script Nova: Revista Eletrônica de Geografia y Ciências Sociais**. Universidad de Barcelona, v. 9, núm. 194 (13). 2005. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-13.htm>. Acesso em: setembro 2012.

TRIGUEIRO, Marcele. *Pacificação da cidade: a urbanidade legitimada*. **Urbanidades**. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, no prelo, 2010.

YIN, Robert. K. Estudo de caso. **Planejamento e métodos**, v. 2, 2001.

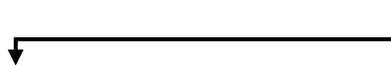
VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. Studio Nobel, 1998.

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

APÊNDICE A: Conceituação e Operacionalização projetada para a PNH

A intencionalidade da PNH é descrita no Caderno MCidades nº 4 (2004), a partir da definição dos princípios, dos objetivos gerais e das diretrizes da Política. Essa formulação teórica da Política subsidia a definição de seus quatro eixos estratégicos de atuação, apresentados pelo PlanHab (MCIDADES, 2009b), conforme esquematizado abaixo:

PRINCÍPIOS	OBJETIVOS GERAIS	DIRETRIZES
A provisão de moradias enquanto política de Estado	Universalizar o acesso à moradia digna	Sistematização da informação, avaliação e monitoramento das ações vinculadas à política habitacional
A gestão democrática da política habitacional	Democratizar o acesso à terra urbanizada	Estruturação da Política para mobilizar recursos e identificar a demanda
O acesso à moradia digna como veículo de inclusão social	Promover a urbanização de assentamentos precários, integrando-os à cidade	Qualidade e produtividade na construção de moradias
A implementação de instrumentos urbanísticos visando cumprir a função social da propriedade urbana	Produzir mais e melhores habitações	Integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano
O direito à moradia conforme previsto na constituição de 1988	Articular diferentes níveis de governo, a fim de tornar a questão habitacional uma prioridade nacional	Desenvolvimento Institucional
A articulação da política habitacional com as políticas urbana e ambiental	Incentivar a geração de emprego e renda	Urbanização de assentamentos precários e produção de habitações
	Fortalecer o papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados	Contratos de financiamento habitacional com desequilíbrio financeiro, no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação



EIXOS ESTRATÉGICOS			
1. Financiamento e Subsídios	2. Arranjos Institucionais	3. Estratégias Urbanas e Fundiárias	4. Estratégias para a Cadeia Produtiva da Construção Civil

Fonte: tabela elaborada por Escobar, F. B., conforme descrição apresentada No Caderno MCidades nº 4 e no PlanHab (MCIDADES, 2009b).

Esses eixos estratégicos foram projetados para, em atuação concomitante, alcançar os objetivos da Política. Cada um desses eixos tem estratégias de implementação, conforme apresentado na tabela a seguir:

Eixos Estratégicos	Estratégias
Financiamento e Subsídios	Ampliar os recursos não-onerosos destinados à HIS, garantindo estabilidade e previsibilidade
	Destinar recursos do FNHIS para a urbanização e regularização de assentamentos precários e a produção de unidades novas, a serem destinadas às famílias sem capacidade de tomar financiamento (grupo I)
	Reduzir os custos e ampliar o orçamento do FGTS para aumentar o volume de financiamento às famílias que necessitam de subsídio parcial (grupos II e III)
	Criar Carta Subsídio para operacionalizar com agilidade a política de subsídios, com recursos do FGTS e do SNHIS
	Criar fundo Garantidor para reduzir o risco de crédito do agente financeiro e garantir o atendimento às faixas de baixa renda com alto risco de crédito (grupo II)
	Estimular, por meio de direcionamento, a utilização de recursos do SBPE para financiar imóveis destinados ao grupo IV
Arranjos Institucionais	Fortalecer o setor público e explicitar os papéis e competências de cada nível de governo no SNHIS
	Fortalecer os agentes não estatais para exercerem seu papel no SNHIS
	Garantir o controle social e participação da sociedade na implementação da Política e dos planos nas três esferas federativas
	Criar o Índice de Capacidade Institucional Habitacional e de Gestão Urbana, para bonificar com maior acesso aos recursos federais os entes federativos que se qualificarem para gerir adequadamente o setor habitacional
	Capacitar os vários agentes do SNHIS para garantir repertório comum, agilidade e qualidade na implementação do PlanHab
	Instituir o SISHAB, a partir do cadastro nacional CadÚnico, incluindo informações para a gestão e avaliação da política habitacional
	Criar um sistema de monitoramento e avaliação que permita o controle dos resultados e a revisão periódica do PlanHab
Estratégias Urbano Fundiárias	Incorporar instrumentos de manejo do solo urbano e de regularização fundiária de assentamentos precários e informais no PL 3.057/2000
	Estimular os municípios a adotarem instrumentos para acesso à terra urbanizada, utilizando o Índice de Capacidade Institucional Habitacional e Gestão Urbana
	Dimensionar a terra necessária para a produção de HIS e integrar a regularização fundiária nos Planos Locais de HIS
	Produzir e regularizar a HIS nos imóveis da União
	Criar o Subsídio Localização para viabilizar a produção e a reabilitação de HIS em áreas históricas, centrais e consolidadas
	Ampliar os instrumentos de regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória nº 2.220/2001
Cadeia Produtiva da Construção Civil	Desonerar o processo de produção da HIS, garantindo que os incentivos gerem efetivamente uma redução no custo e aumente a oferta da moradia
	Dar agilidade aos procedimentos de aprovação de empreendimentos habitacionais, buscando simplificar o processo de licenciamento no âmbito local e criando ambiente favorável à agilização dos registros cartoriais

	Modernizar processos de produção a partir do incentivo à utilização de materiais, componentes, sistemas e tecnologias adaptadas às características regionais e adequadas às especificidades da HIS
	Estabelecer normas gerais aplicáveis em todo o território que deem homogeneidade às exigências para a HIS
	Capacitação de profissionais do setor habitacional voltado à HIS, buscando alcançar maior qualidade nos projetos e no processo de construção
	Apoio ao autoempreendimento da casa própria e aos processos com autogestão e cooperativados

Fonte: tabela elaborada por Escobar, F. B., conforme informações apresentadas no PlanHab (MCIDADES, 2009b).

A partir dessas formulações foram estabelecidas as linhas programáticas, que direcionam as ações a serem propostas pelos planos e programas, definindo o escopo de atuação que é de interesse da PNH. Essas ações estão descritas a seguir:

- a) Integração urbana de assentamentos precários através de programas de regularização fundiárias;
- b) Melhoria habitacional, através de programas de autoconstrução assistida, desenvolvida por cooperativas habitacionais ou através de financiamento para a construção individual;
- c) Assistência técnica para a autoprodução de habitações, a ser disponibilizada para as famílias individualmente ou em sistema de cooperativa;
- d) Ações de desenvolvimento institucional, para fortalecer o papel do Estado na gestão da PNH.

Abaixo apresenta-se o esquema que vincula os grupos de renda e as linhas programáticas da PNH, projetadas para efetivá-los.



Fonte: quadro desenvolvido por Escobar, F. B. a partir das informações apresentadas pelo Caderno MCidades nº 4 (2004) e o PlanHab (MCIDADES, 2009b).

APÊNDICE B: Estrutura do SNH, atores e responsabilidades

Para que programas e ações voltados para HIS sejam desenvolvidos em determinada localidade, com verba federal, as administrações locais devem aderir ao SNHIS, produzindo o Plano Local de HIS (no caso dos municípios, o plano a ser desenvolvido é o PMHIS e no caso dos Estados o Plano Estadual de HIS), criando o Fundo de HIS (no caso dos municípios, o fundo em questão é o FMHIS e dos Estados o FEHIS) e seu respectivo Conselho Gestor.

Os Conselhos locais devem definir as exigências para cada programa e plano habitacional a ser implementado em determinado município. Também é atribuição dos conselhos locais fixar os critérios de seleção das famílias a serem atendidas pelos programas habitacionais, divulgar as ações vinculadas a esses programas e promover audiências públicas e conferências para debater e avaliar os critérios de alocação dos recursos do FNHIS.

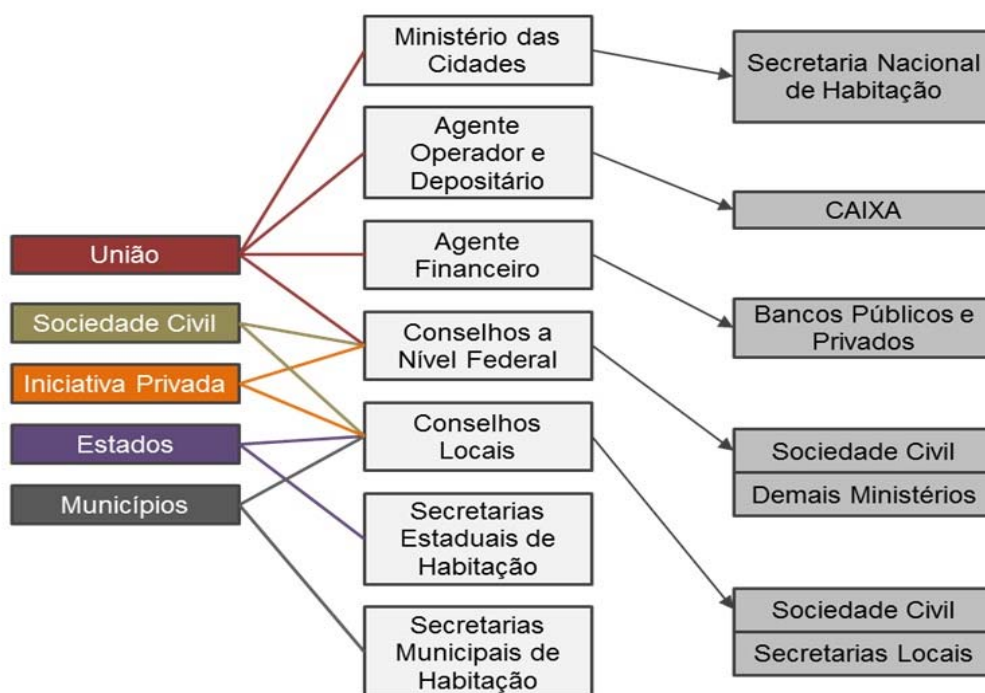
Conforme a Lei nº11.124, de 2005, e o Decreto nº 5796, de 2006, o Conselho Gestor do FNHIS tem a incumbência de disponibilizar crédito para financiamentos de projetos de interesse social que usem recursos do FNHIS, e analisar a documentação para a essa concessão. Também cabe a esse ator aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS,

responder a dúvidas referentes à normatização do FNHIS e fixar a remuneração do agente operador (CAIXA).

Conforme a Lei nº11.124, de 2005, o Conselho das Cidades tem a função de intermediar a compatibilização da PNH com as demais políticas urbanas, observando as interfaces e interferências dos projetos e programas, os tempos e prazos concomitantes das intervenções propostas e o planejamento das ações conjuntas. Conforme o Estatuto das Cidades (2001), cabe à União promover programas habitacionais e legislar sobre as normas gerais do direito urbanístico, instituindo diretrizes para o desenvolvimento urbano, além de elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação e desenvolvimento do território. É, portanto, função da União pensar formas de integrar e compatibilizar as políticas públicas urbanas, de forma que as municipalidades, ao integrarem o SNH, possam oferecer a habitação em sua forma ampliada para a população.

Além dos conselhos, a estrutura organizacional da SNH define outros espaços de deliberação e operacionalização nos quais os três níveis de governo atuam. A figura abaixo apresenta os atores envolvidos na SNH e as estruturas de Estado nas quais eles são representados:

Esquema dos atores envolvidos na SNH e Estruturas de Governo aos quais são vinculados



Fonte: esquema elaborado por Escobar, F. B. a partir das informações apresentadas no Caderno MCidades nº 4 (2004) e no PlanHab (MCIDADES, 2009b)

O Ministério das Cidades é o agente gestor da SNH, responsável pela implementação da SNH¹⁴⁴ e seus respectivos Programas, através da Secretaria de Habitação. A CAIXA é o agente operador e depositário do SNHIS, atuando como instituição depositária e gestora dos recursos do FNHIS e representando a União a nível local, responsabilizando-se pelos procedimentos operacionais da SNH. Os agentes financeiros são instituições públicas ou privadas, autorizadas pela União, através do Conselho Monetário Nacional, a atuar junto ao SNHIS. Cabe a essas instituições disponibilizar crédito para a população e para as entidades privadas que desempenham atividades na área habitacional.

Os governos municipais têm a incumbência de projetar programas e ações voltados a HIS ou aderir a programas e ações do governo federal, de acordo com as necessidades de sua localidade, definindo e cadastrando a população a ser atendida. A coordenação entre os programas e ações desenvolvidos por cada municipalidade é função das Secretarias Estaduais de Habitação, que deve atuar a favor da integração entre esses programas. A tabela abaixo apresenta a síntese das estruturas de Estado e responsabilidades imputadas na SNH:

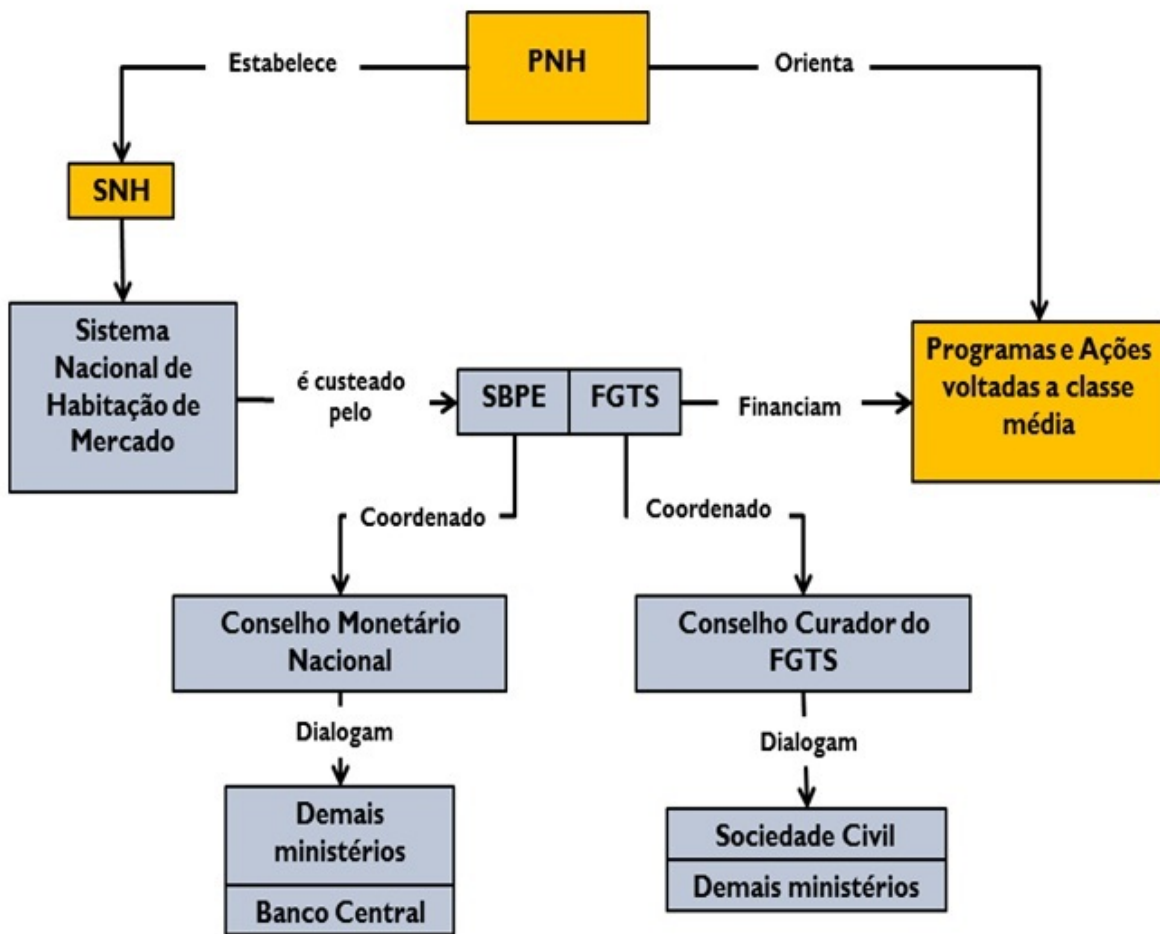
Estruturas de Estado	Responsabilidades Imputadas	
Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Habitação	Integração da política de habitação às demais políticas ambientais e de desenvolvimento urbano, atuando de forma complementar em suas ações	
	Em relação à implementação da PNH	Implementar e monitorar a implementação da PNH e dos Programas Habitacionais, estabelecendo para esse fim diretrizes estratégicas, prioridades e instrumentos. Para os Programas deverá também estabelecer procedimentos operacionais e atuar na gestão, acompanhamento e avaliação dessas ações
		Compatibilizar a PNH com as demais políticas setoriais
		Elaborar e implementar o PlanHab
	Em relação à seleção de Propostas de Programas Habitacionais	Definir os critérios de seleção e realizar processo seletivo de programas e projetos formulados pelos governos locais
		Realizar processo seletivo das propostas e projetos apresentados pelos agentes executores
	Em relação a subsidiar os Conselhos	Oferecer subsídios técnicos para a criação dos conselhos locais
		Fornecer os meios necessários para que CFNHIS e o Conselho curador do FDS exerçam suas funções

¹⁴⁴ Conforme Lei nº11.124, de 16 de junho de 2005, Decreto nº 5796, de 2006, e PlanHab (MCIDADES, 2009b). Em Porto Alegre, esse cadastro é feito pelo DEMHAB.

	Em relação à gestão do SNHIS e FNHIS	Instituir sistema de informações, incluindo cadastro nacional de beneficiários das políticas de subsídios
		Coordenar o SNHIS e gerir o FNHIS, apresentando seus resultados ao CFNHIS
		Elaborar e controlar planos de aplicação anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS
		Fiscalizar as atividades dos órgãos integrantes do SNHIS e a aplicação dos recursos do FNHIS
		Autorizar o FNHIS a ressarcir custos operacionais ao agente operador
		Destinar recursos ao FNHIS para a execução de Programas e ações
		Incentivar a participação e firmar com os governos locais termo de adesão ao SNHIS, observada a regulamentação do Conselho Gestor do FNHIS
		Normatizar a alocação de recursos, de acordo com as diretrizes do Conselho Gestor do FNHIS
	Em relação à gestão do Subsistema de Habitação de Mercado	Propor mecanismos para dinamizar o Sistema Financeiro Imobiliário
		Participar da regulação do SFH junto ao Conselho Monetário Nacional
Criar estrutura própria de credenciamento, auditoria e fiscalização dos agentes voltados ao desenvolvimento urbano		
Agente Operador e depositário dos Fundos (CAIXA)	Enquanto Agente Operador do SNH	Atuar como instituição depositária e gestora dos recursos do FNHIS
		Definir e implementar os procedimentos operacionais de alocação dos recursos do FNHIS
		Firmar os contratos de repasse do FNHIS com estados e municípios
		Controlar o uso dos recursos do FNHIS e oferecer informações para que o Ministério das Cidades possa acompanhar e avaliar a aplicação desses recursos
		Representar do Ministério das Cidades em nível local
	Enquanto Agente Técnico do SNH	Acompanhar os Processos licitatórios, medições e prestações de contas
		Analisar a viabilidade das propostas selecionadas pelo Ministério das Cidades, verificando as condições e pré-requisitos técnicos
Agentes financeiros do SFH (Para Subsídios é a CAIXA)	Em relação à disponibilização de crédito	Disponibilizar crédito para financiamentos e analisar a documentação para a sua concessão
		Analisar terrenos e custos para a contratação de financiamento para empreendimentos
		Intermediar as solicitações de carta do beneficiário ao agente operador
		Para obras contratadas, acompanhar o seu andamento e liberar os recursos conforme andamento
Secretarias Estaduais de Habitação	Articular as ações de provisão de moradia e funções complementares em seu território, promovendo a integração entre planos, programas e projetos municipais	
Secretarias Municipais de Habitação	Em relação ao SNHIS e acesso aos recursos do FNHIS	Desenvolver o PMHIS que irá reger as ações do município em relação à HIS
		Criar o FMHIS e o seu Conselho Gestor
		Cadastrar os beneficiários no CadÚnico

	Em relação à seleção dos beneficiários dos Programas Habitacionais com Subsídio	Definir os critérios locais de seleção dos beneficiários dos Programas habitacionais
	Oferecer contrapartidas ao valor disponibilizado pela união	

APÊNDICE C: Esquema da Estrutura de Funcionamento do Sistema de Habitação de Mercado



Fonte: Quadro elaborado por Escobar, F. B. conforme descrito no Caderno MCidades nº 4.

ANEXO A: Projetos de Avaliação do PMCMV

	Título do Projeto	Resultados e produtos esperados
UFAL Campus Arapiraca, CETEC (Centro de Tecnologia)/ Faculdade de Arquitetura e Urbanismo	Avaliação da produção habitacional de interesse social em Alagoas: aspectos metodológicos e aproximações entre o Programa Minha Casa Minha Vida e o PAC Urbanização de assentamentos precários.	<ul style="list-style-type: none"> • Espera-se com este projeto estabelecer uma metodologia de avaliação das ações de produção de HIS no Brasil, bem como ferramentas computacionais de apoio à coleta e análise de dados que facilitem a sua disseminação pelos diferentes agentes envolvidos, bem como um sistema de indicadores de avaliação e monitoramento destas ações. • Espera-se também obter um banco de dados das experiências de produção de HIS no Estado de Alagoas, bem como diretrizes e recomendações que suportem a elaboração de novos projetos.
UFC GERCON (Grupo de Pesquisa e Assessoria em Gerenciamento da Construção)	Proposta de melhoria dos projetos dos empreendimentos do Programa "Minha Casa Minha Vida", a partir de avaliação de satisfação dos clientes.	<ul style="list-style-type: none"> • Conjunto de diretrizes de projetos para os empreendimentos do PMCMV; • Análise do perfil dos usuários do PMCMV; • Levantamento das inadequações projetuais e construtivas nas unidades habitacionais; • Relatório final com as principais conclusões e contribuições do trabalho.
UFC Departamento de Arquitetura e Urbanismo/ Programa de Pós- graduação em Geografia/ Programa de Pós- graduação em Engenharia Civil	Análise do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Fortaleza: desenvolvimento institucional, inserção urbana, projetos e impactos socioeconômicos.	<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios técnicos: Relatório com os Procedimentos Metodológicos das três etapas da pesquisa; Relatório de Caracterização e Análise das condições em que o Programa vem sendo implementado na RMF; e Relatório-Síntese com quadro de diretrizes gerais e específicas; • Construção de banco de dados a partir da compilação sua sistematização dos dados; • Formação de RH: doutorandos, mestrandos, graduandos e IC.
CENSIPAM (Sistema de Proteção da Amazônia)	Desenvolvimento de metodologia para alerta de cheias e inundações na área urbana de Porto Velho (RO).	<ul style="list-style-type: none"> • Mapeamento das áreas de risco nas bacias prioritárias para o PMCMV; • Capacitação da Defesa Civil; • Sistema de alerta integrado para a Defesa Civil; • Identificar sinais característicos das atividades convectivas na região em estudo, facilitando o monitoramento de eventos severos.
CENSIPAM (Sistema de Proteção da Amazônia)	Prevenção de acidentes elétricos dentro do Programa Minha Casa Minha Vida e PAC–Urbanização de Assentamentos Precários levando em conta as particularidades da Amazônia.	<ul style="list-style-type: none"> • Campanha de esclarecimento/conscientização a populares com materiais educativos de como prevenir acidentes por descargas elétricas baseado nas especificidades locais da região estudada, em linguagem acessível e de fácil assimilação; e • Conjunto de normativas destinadas à Defesa Civil com orientações para proteção de moradias e projetos de urbanização abalizados pela dimensão humana amazônica e suas relações.
UNB Departamento de Arquitetura e Urbanismo - LACIS (Laboratório do Ambiente Construído, Inclusão e Sustentabilidade), LACAM (Laboratório de Controle Ambiental e Eficiência Energética) e LABEURBE (Laboratório de Estudos da Urbe)	Qualidade de projeto arquitetônico e urbanístico e qualidade construtiva no Programa Minha Casa Minha Vida.	<ul style="list-style-type: none"> • Sistematização e compatibilização de procedimentos de planejamento, projetos e produção para os empreendimentos, atingindo as metas do PMCMV, com maior eficiência e eficácia; • Proposição de estratégia de instrumentalização das equipes técnicas municipais como responsáveis pela tramitação dos projetos voltados para a produção de empreendimentos de interesse social; • Consolidação de uma metodologia de monitoramento e avaliação da qualidade do projeto arquitetônico e urbanístico e da qualidade construtiva PMCMV a ser replicada nacionalmente; <p>Os produtos a serem apresentados são: Plano de trabalho; Metodologia de monitoramento e avaliação da qualidade de projeto, urbanística e construtiva dos resultados do PMCMV; Relatório de resultados do teste-piloto; Documento da consolidação da metodologia de monitoramento e avaliação desenvolvida; Plano de disseminação e implantação da metodologia de monitoramento e avaliação desenvolvida; e Publicação – documento final.</p>
UFMG EA-UFMG (Escola de Arquitetura e Design) / IGC-UFMG (Instituto de Geociências)	Programa Minha Casa Minha Vida: estudos avaliativos na região metropolitana de Belo Horizonte.	<ul style="list-style-type: none"> • Análise panorâmica dos empreendimentos do PMCMV e seus agentes nos territórios estudados; • Análise comparativa dos recortes territoriais temáticos específicos de cada participante da rede. • Análise da produção do PMCMV em Belo Horizonte, Betim, Ribeirão das Neves e Lagoa Santa; • Análise da inserção urbana dos empreendimentos, seus impactos urbano-ambientais e socioespaciais;

<p>UFV NIEG (Núcleo Interdisciplinar de Estudos de Gênero)</p>	<p>O espaço construído e o espaço habitado: o processo de representação e ressignificação dos/as beneficiários/as do PMCMV sobre trabalho social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Análise crítica dos projetos arquitetônicos e urbanísticos dos empreendimentos; • Estudos de avaliação qualitativos dos empreendimentos. • Produzir a memória da implantação dos loteamentos no município, ressaltando a participação dos diferentes sujeitos sociais envolvidos • Efetivar o princípio da mobilização e participação comunitária na consolidação do trabalho social; • Produzir um corpo de conhecimento sobre a representação do PMCMV; • Possibilitar o empoderamento dos/as beneficiários/as e apropriação do espaço social, garantindo a sustentabilidade do PMCMV e a autonomia dos sujeitos; • Fortalecer a organização comunitária dos loteamentos; • Contribuir para promoção da saúde e melhoria das condições e qualidade de vida; • Contribuir para a identificação e promoção da vocação comunitária para geração de trabalho e renda; • Ampliar as parcerias entre as instituições da rede do PMCMV e de ensino e pesquisa do município; • Contribuir para formação de recursos humanos (estudantes de graduação, pós-graduação e técnicos) sensíveis à temática do projeto de pesquisa; • Produzir relatórios, arquivo de imagens, artigos/resumos e demais textos científicos; • Divulgação dos resultados da avaliação em eventos técnico-científicos.
<p>UFPA ITEC (Instituto de Tecnologia)/ ICSA (Instituto de Ciências Sociais Aplicadas)/ NTPC (Núcleo de Teoria e Pesquisa do Comportamento)/ NUHAM (Núcleo de Habitação da Amazônia)</p>	<p>O PAC Urbanização de Assentamentos Precários em Cidades Amazônicas: proposta metodológica para avaliação da produção e ocupação humana na política habitacional em Belém e Macapá.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição de um banco de dados sobre a produção habitacional em cidades amazônicas, em áreas contempladas com financiamento PAC Urbanização de Assentamentos Precários; • Ampliação e teste da metodologia tanto na avaliação de projetos existentes quanto na proposição de projetos para intervenção em áreas de assentamentos precários; • Produção de documentário sobre as oficinas e a realidade habitacional das áreas estudadas; • Publicação para divulgação dos resultados da pesquisa e da metodologia proposta.
<p>UFPA LABCAM (Laboratório Cidades na Amazônia)</p>	<p>“Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belém e sudeste do Pará” (MCMV Pará)</p>	<p>Produção de relatórios técnicos da equipe local e dos encontros da rede, artigos publicados, dissertações, a serem organizados como produtos de cada uma das etapas de trabalho, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> • caracterização geral dos programas MCMV no PA; • análise da implementação do PMCMV; • análise de impactos do PMCMV; • análise de desempenho arquitetônico e urbanístico; • estudos de caso de empreendimentos do PMCMV; e • avaliação final.
<p>UFPE GRAPP/UFPE (Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Raça, Gênero e Planejamento de Políticas Públicas)</p>	<p>Questão socioambiental e relações de gênero: Avaliação e Monitoramento dos Impactos Socioambientais nos Assentamentos Precários no Município de Palmares – Mata Sul de Pernambuco.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de indicadores socioambientais para nortear a implementação de políticas públicas habitacionais; • Formação de recursos humanos na temática de estudo; • Produção de material bibliográfico sobre a temática; • Participação e publicação em eventos científicos, relacionados à temática; • Fortalecimento de estudos e pesquisas interdisciplinares sobre a temática; e • Realização de atividades extensionistas nas áreas pesquisadas;
<p>UFPI Departamento de Serviço Social e dos Programas de Pós-graduação em Políticas Públicas - CCHL e PRODEMA (Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente)</p>	<p>O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) nos municípios de Teresina – PI e Timon-MA: avaliação do impacto social e econômico nas famílias beneficiárias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Construção de um quadro de referência para análise de políticas, programas e projetos na área de políticas urbanas; • Construção de uma matriz de avaliação de impactos socioeconômicos; • Publicização de análise de informações econômicas e sociais; • Desenvolvimento de indicadores qualitativos; • Produção de artigos e relatórios técnicos (parcial e final). • Realização de parcerias com entidades da sociedade civil e estatais locais; • Apresentação de trabalhos por membros da equipe em eventos científicos (locais, nacionais e internacionais); e • Publicação de trabalhos completos em anais de eventos científicos nacionais e internacionais (individual e em coautoria).
<p>UFRJ IPPUR (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional)</p>	<p>Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: impactos urbanos e sociais.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Roteiro para identificação dos procedimentos de operacionalização do Programa pelas administrações municipais e estadual e pelas agências regionais da Caixa e relatório com os procedimentos; • Questionário para avaliar a pós-ocupação de empreendimentos construídos no âmbito do PMCMV, e relatório com a análise dos questionários aplicados nos seis empreendimentos

		<p>selecionados;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análise da Regulação Urbanística local e dos Planos do Rio de Janeiro, Belford Roxo e Queimados; • Mapas com o padrão de inserção urbana dos empreendimentos nos três municípios estudados e análise dos mapas elaborados; • Relatório final; e • Proposições para a reorientação dos programas e das normas de operação, nas escalas federal, estadual e municipal.
UFRJ PROURB (Programa de Pós-graduação em Urbanismo)	Para além da Unidade Habitacional: pela moradia e pela cidade no contexto da construção da [minha] casa e da [minha] vida.	O principal resultado previsto é o projeto de readequação de um dos conjuntos MCMV pesquisados, entendido mais como processo do que como produto, uma vez que pretende-se, além do projeto arquitetônico-urbanístico de readequação, organizar um relatório expondo o processo, as análises e recomendações decorrentes da pesquisa. Será publicado em livro.
FIOCRUZ	Políticas públicas, moradia, saneamento e mobilidade: uma análise participativa do PAC Manguinhos-RJ, na perspectiva da promoção da saúde e da justiça ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> • Materiais (documentários e relatório fotográfico) revistos; • Modelo de avaliação participativa (piloto Manguinhos); • Matriz de determinantes de problemas socioambientais para saneamento, moradia e mobilidade urbana aplicada aos três casos; • Vídeo processo das oficinas de interlocução com os atores dos três territórios, a partir do modelo de pesquisa participativa construído; • Artigos em revistas, teses e dissertações.
UERJ GESAR/UERJ (Grupo de Ensaios e Simulações Ambientais da Faculdade de Engenharia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro)	Desenvolvimento de sistema informatizado de apoio aos PMCMV e PAC-UAP.	<ul style="list-style-type: none"> • Servir de referência para acompanhamento de outros projetos públicos no âmbito dos governos federal, estadual ou municipal. O Banco de Dados, além de facilitar o gerenciamento e armazenamento de informações e dados, permite que diferentes equipes de trabalho compartilhem conhecimentos e integrem soluções de engenharia, tornando mais dinâmica e profícua a produção técnica neste ambiente. Do mesmo modo, dispor de uma ferramenta deste tipo facilita a coordenação e o controle das atividades desenvolvidas, o acompanhamento de prazos e o estabelecimento de rotinas necessárias. Uma ferramenta como o Banco de Dados mantém as informações, dados e processos organizados e atualizados, facilitando as formas de prestação de contas e as interações que possam ser estabelecidas com órgãos de controle ou de financiamento.
UFRJ PROURB (Programa de Pós-graduação em Urbanismo)	Inserção na cidade e a importância do desenho urbano como instrumento de vitalidade e promoção de espaços urbanos de qualidade nos assentamentos HIS (Habitação de Interesse Social) do PMCMV.	<ul style="list-style-type: none"> • Compreender as conexões entre habitação e forma urbana em diferentes escalas e sistematizar uma metodologia de análise da vitalidade do espaço público nos assentamentos do PMCMV, por meio de: • Análise de dois assentamentos do PMCMV, na cidade do Rio de Janeiro. O primeiro com até 300 unidades construídas e o segundo com até 500 unidades, localizados em bairros diferentes da cidade. • Matriz de análise de cada exemplo estudado, utilizando como categorias de análise, parâmetros de vitalidade de desenho urbano. A matriz proposta contemplará três escalas de análise: a escala territorial, que pretende avaliar a conexão do assentamento com centros regionais de bairro e com a cidade; a escala intermediária, que pretende analisar a inserção urbana do assentamento com o entorno imediato; e a escala da unidade habitacional, que pretende analisar as relações da unidade habitacional com o espaço público.
UFRN PPGAU/CT (Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo/ Centro de Tecnologia) e PPEUR (Programa de Estudos Urbanos e Regionais)/ Departamento de Políticas Públicas/	Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida na RM Natal: qualidade de projetos e impactos urbanos e ambientais.	<ul style="list-style-type: none"> • Prover elementos para a avaliação dos impactos do PMCMV sobre a dinâmica territorial e urbana da região, por meio da construção de Banco de Dados Georreferenciado com informações sobre a inserção urbana dos empreendimentos e seus efeitos físicos-territoriais e socioeconômicos; • Formulação de Diretrizes e Critérios mais objetivos à gestão pública na escolha do local dos futuros empreendimentos, seus condicionantes urbanos e ambientais e suas medidas mitigadoras (relatório); • Indicações tipológicas e morfológicas para novos empreendimentos sob princípios de sustentabilidade relacionados ao projeto e qualidade construtiva das UHs e do partido urbanístico (relatório); • Formação de recursos humanos. Produção acadêmica (teses, dissertações, artigos, outros); • Difusão dos conhecimentos (livros, oficinas, seminários, outros);
UFRN CCSA-PPGA(Centro de Ciências Sociais Aplicadas/ Programa de Pós-Graduação em Administração)/	Análise Estratégica e Qualitativa do Programa Minha Casa, Minha Vida: Mapeando Resultados Socioeconômicos e Definindo Procedimentos de	<ul style="list-style-type: none"> • Retroalimentação, com base nos resultados obtidos, dos processos de elaboração, implementação e avaliação da política pública de Habitação de Interesse Social (HIS); • Sistematização de resultados de intervenções de agentes públicos e privados, destinados ao desenvolvimento socioeconômico, em áreas onde se encontra o PMCMV; • Mapeamento de alcances e limites do PMCMV na qualidade de vida da população beneficiária; • Definição de instrumentos de gestão voltados ao planejamento, ao monitoramento e à

<p>Grupo de Estudos e Pesquisas em Gestão Institucional e Políticas Públicas/ Incubadora OASIS (Organização de Aprendizagens e Saberes em Iniciativas Solidárias)</p>	<p>Monitoramento, Avaliação e Retroalimentação.</p>	<p>avaliação do PMCMV tomando como base resultados da matriz SWOT de análise estratégica;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistematização de necessidades próprias dos beneficiários ambientais, de natureza complementar, relacionadas à consolidação da política pública de HIS no Rio Grande do Norte; • Divulgação, ampla, dos resultados da pesquisa mediante a produção acadêmica de textos (livro, monografia, tese de doutorado, relatórios, cartilha e criação de blog) e eventos (seminários); • Criação de banco de memória e de dados com resultados do projeto; • Instituição de rede de cooperação para atuação na gestão da Política de HIS no RN.
<p>UNISINOS Programa de Pós Graduação em Engenharia Civil</p>	<p>Projetos de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social: conjunto de indicadores para avaliação do desempenho urbano, ambiental e quesitos de habitabilidade.</p>	<p>O principal resultado esperado consiste num conjunto de indicadores para avaliar o desempenho de projetos de empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS).</p>
<p>UFRGS Gestão e Economia da Construção do NORIE-UFRGS (Núcleo Orientado para a Inovação da Edificação)/ Departamento de Engenharia Civil</p>	<p>Avaliação de empreendimentos do PMCMV: percepção de valor dos usuários em relação ao projeto arquitetônico, entorno imediato e qualidade construtiva.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Retroalimentação do Programa Minha Casa Minha Vida, a partir da avaliação de um conjunto de empreendimentos representativos no Estado do Rio Grande do Sul; • Consolidação e sistematização de um método de avaliação que poderá ser utilizado em larga escala; • Caracterização do perfil dos beneficiários do PMCMV e compreensão da sua diversidade de requisitos; • Identificação das relações entre o perfil dos agrupamentos familiares com o seu grau de satisfação com as habitações, assim como com as intervenções realizadas pelos mesmos; • Diretrizes e recomendações para o aprimoramento do PMCMV, no que se refere à busca de uma melhor qualidade de vida da população, a partir de uma compreensão da geração de valor para seus beneficiários.
<p>UFSC Campus Curitibanos</p>	<p>Veículo aéreo não tripulado no estudo das relações entre a ocupação humana e o meio ambiente nas intervenções do PAC Urbanização de Assentamentos Precários.</p>	<p>Será registrada uma série de fotografias que serão processadas para a geração de um mosaico da área, que se constituirá de uma cena única para todo o Bairro Bom Jesus. A partir dessa imagem, será possível localizar as residências do assentamento, bem como os demais usos da terra a serem encontrados possibilitando a geração de mapas da região.</p>
<p>UFSC PPGEC (Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil) LabFSG (Laboratório de Fotogrametria, Sensoriamento Remoto e Geoprocessamento)</p>	<p>Monitoramento e avaliação da relação entre a ocupação antrópica, meio ambiente e paisagem de projetos de urbanização de assentamentos precários no município de Taboão da Serra/SP.</p>	<p>A pesquisa pretende aferir veracidade técnica aos produtos obtidos pelo sensoriamento remoto e proporcionará resultados e conclusões para subsidiar as políticas públicas de habitação no Brasil, bem como os programas relacionados, por meio das ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definição da precisão dos diferentes produtos do sensoriamento remoto e estabelecimento dos parâmetros cadastrais para o monitoramento e avaliação; • Gerar Mapas temáticos e de referência para fiscalização do setor público.
<p>UFSC Laboratório Cidade e Sociedade - Departamento de Geociências</p>	<p>Indicadores de urbanidade como parâmetro de aprimoramento do Programa Minha Casa Minha Vida.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Relatório contendo a identificação, caracterização e mapeamento dos maiores empreendimentos inscritos no âmbito do PMCMV na área conurbada de Biguaçu, Florianópolis, Palhoça e São José; • Relatório contendo a análise destes empreendimentos à luz dos indicadores de urbanidade propostos no decorrer do presente projeto de pesquisa; • Relatório contendo uma análise crítica das condicionantes financeiras, políticas, institucionais e territoriais que estruturam as ações do PMCMV na área; • Quadro de sugestões de melhorias urbanísticas e arquitetônicas nos empreendimentos analisados; • Quadro de indicadores de urbanidade, validados e hierarquizados a partir da análise empírica, que sirvam como marco de análise dos novos empreendimentos a serem inscritos no PMCMV.
<p>UFSC NPC e GDA (Núcleo e Design & Sustentabilidade e Grupo de Desenvolvimento de Sistemas em Alvenaria)</p>	<p>Qualidade do projeto e determinação do desempenho dos empreendimentos do PMCMV sob a ótica da tecnologia e da flexibilidade.</p>	<p>Pretende-se criar parâmetros para a elaboração de um caderno de encargos dos serviços envolvidos na execução de obras de alvenaria estrutural e casas pré-fabricadas do PMCMV, a fim de subsidiar a contratação e o posterior controle da qualidade na execução destes serviços.</p>

<p>UFSC GEPRU/ NPGE (Núcleo de Pós-graduação em Geografia / Grupo de Pesquisa sobre Transformações no Mundo Rural)</p>	<p>Impactos sociais e econômicos na implantação de habitações rurais no nordeste a partir do PMCMV: sua importância para a Agricultura Familiar.</p>	<p>O principal resultado previsto neste projeto é o projeto de readequação de um dos conjuntos MCMV pesquisados, entendido mais como processo do que como produto, uma vez que pretende-se, além do projeto arquitetônico-urbanístico de readequação, organizar um relatório expondo o processo, as análises e recomendações decorrentes da pesquisa. Esse relatório será publicado em livro.</p>
<p>USP GEPE-URB (Grupos de Ensino e Pesquisa-Engenharia e Planejamento Urbano)</p>	<p>Avaliação da qualidade de gestão pós-ocupação em habitação de interesse social.</p>	<p>Após a obtenção dos dados referentes à aplicação da APO e análise de dados do TTS realizado, serão traçadas diretrizes para alimentar o processo de projeto e de planejamento, em especial da habitação popular, contribuindo também para uma melhor gestão da fase de uso de edifícios habitacionais.</p>
<p>USP IAU-USP São Carlos (Instituto de Arquitetura e Urbanismo)</p>	<p>A inserção urbana através da produção do MCMV-entidades no estado de São Paulo: abordagem etnográfica de casos selecionados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Construção junto a toda a rede de uma metodologia de avaliação da inserção urbana dos empreendimentos. • Contextualização à modalidade "Entidades" diante da produção geral do MCMV. • Análise de casos através de informações específicas dos empreendimentos, cruzadas à trajetória de vida de famílias beneficiárias do Programa.
<p>UNICAMP CEDE (Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico)</p>	<p>Avaliação dos impactos do Programa "Minha Casa, Minha Vida" em dinâmicas urbano-regionais diferenciadas – os casos de Campinas e São José do Rio Preto na região sudeste e Recife e Caruaru na região nordeste do Brasil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Um diagnóstico - aspectos que devem ser analisados para a compreensão das transformações ocorridas em contextos diferenciados na escala microrregional e regional; • Um instrumental de aferição - a seleção de indicadores e bases de dados a serem utilizados em análises de impactos econômicos de política habitacional; • Um quadro comparativo/ilustrativo - a análise geral dos impactos econômicos regionais nos municípios, e a análise comparativa específica dos impactos em contextos diferenciados; e • Uma avaliação prospectiva – síntese dos resultados acompanhada dos insumos e das recomendações da pesquisa para aprimoramento da Política.
<p>UNESP CEMESPP (Centro de Estudos e Mapeamentos da Exclusão Social para Políticas Públicas) e GASPERR (Grupo Produção do Espaço e Redefinições Regionais) / Faculdade de Ciências e Tecnologia Programa de Pós-Graduação em Geografia</p>	<p>Trajetórias do mercado imobiliário nas cidades de Marília e Presidente Prudente – SP, 1995 – 2012. A produção imobiliária do PMCMV, seus agentes e a diferenciação e desigualdades socioespaciais intraurbanas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Avançar na compreensão das interações produzidas entre a produção imobiliária mais recente, com forte condução de incentivos financeiros e institucionais relevantes por parte do Estado, frente à dinâmicas imobiliárias consolidadas nas cidades sob análise - se o PMCMV tem alterado preços e quantidades negociados nos mercados imobiliários locais. • relatório de pesquisa, que deverá enfatizar a análise comparativa entre as cidades para permitir que pesquisas semelhantes possam ser conduzidas em outras cidades médias; • artigos de divulgação científica, articulação e apropriação dos resultados em monografias de conclusão de curso, dissertações de mestrado e teses de doutorado e, fundamentalmente, inserir o tema na produção acadêmica dos grupos de pesquisa envolvidos na presente proposta.
<p>CTI</p>	<p>Criação de um Programa de TV Digital Interativa para Avaliação do PMCMV.</p>	<p>Avaliação do PMCMV através de audiovisuais que serão produzidos a partir de informações reais sobre a implementação do PMCMV na cidade de Campinas-SP, por meio de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conjunto de audiovisuais sobre a implementação do PMCMV em Campinas-SP; • Desenho de um programa de TV digital interativa que permite a análise, discussão e avaliação do PMCMV; • Programa de TV digital interativa sobre o PMCMV, implementado e disponibilizado no Portal Público de Conteúdos de TV Digital Interativa em Contextos Sociais.
<p>USP IAU-USP São Carlos (Instituto de Arquitetura e Urbanismo)</p>	<p>Produção do Programa MCMV na região central do estado de São Paulo: inserção urbana e avaliação arquitetônica, construtiva e tecnológica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação de seis empreendimentos, segundo os seguintes aspectos: econômico-produtivo; tecnológico; urbanístico; arquitetônico e construtivo. • Produtos: banco de dados sobre agentes responsáveis pelo projeto e construção das unidades habitacionais e da infraestrutura dos empreendimentos escolhidos; banco de dados sobre a cadeia de produção da construção civil desses empreendimentos; catálogo de projetos técnicos dos empreendimentos escolhidos; documento consolidado contendo referências e parâmetros urbanísticos, arquitetônicos, construtivos e tecnológicos para avaliação comparativa de empreendimentos de habitação de interesse social; avaliação de condições de uso e de manutenção dos empreendimentos escolhidos; avaliação da qualidade dos projetos arquitetônicos e das edificações em relação ao desempenho térmico, acústico e lumínico; Relatório Final e artigos científicos.
<p>UNICAMP Dep. de Ciência Política, IFCH-UNICAMP</p>	<p>Avaliação da implementação do Programa Minha Casa Minha</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Recomendações para aprimorar a participação dos beneficiários no Programa, com a produção de insumos para a melhoria da capacidade de gestão das políticas habitacionais; • Produção de conhecimento sobre as entidades organizadoras que assumem a

Núcleo de Pesquisa em Participação, movimentos sociais e ação coletiva (Nepac-Unicamp)	Vida – entidades no estado de São Paulo.	responsabilidade de propor e gerir os empreendimentos habitacionais, com recomendações para os gestores; <ul style="list-style-type: none"> • Produção de conhecimento do perfil dos beneficiários do Programa em SP; • Intervenção no debate acadêmico sobre o papel dos movimentos sociais como gestores de políticas públicas, que se traduzirão em artigos publicados, apresentações em congressos e em pesquisas futuras, sob a forma de teses e dissertações. • Construção de indicadores de participação em programas sociais, de forma a contribuir na superação dessa lacuna, com impactos não apenas sobre a agenda pesquisa na área, mas também para a prática de gestores, técnicos e organizações da sociedade.
	Desenvolvimento de Procedimentos Metodológicos para Avaliação das dimensões relativas ao Processo, Produto e Impactos do Programa Minha Casa Minha Vida e do Eixo e Urbanização de Assentamentos Precários do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-Urbanização de Assentamentos Precários).	<ul style="list-style-type: none"> • Apresentar os Procedimentos Metodológicos de Avaliação para o Programa Minha Casa Minha Vida , nas duas modalidades citadas, e para o PAC - Urbanização de Assentamentos Precários. • Apresentar os resultados da avaliação do PMCMV feita nas cidades de São Carlos e de São José do Rio Preto, conforme descrito ao longo do projeto, e do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários na cidade de Pelotas. • Apresentar como resultado o estudo de caso do acompanhamento da implantação de dois empreendimentos do PMCMV entidades na cidade de São Paulo.
USP IAU-USP São Carlos (Instituto de Arquitetura e Urbanismo)	A Produção do Programa MCMV na Região Metropolitana da Baixada Santista: Impactos Urbanos e Ambientais dos empreendimentos.	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação: da inserção urbana dos empreendimentos executados do MCMV nos diferentes municípios da RMBS; dos impactos urbanos e ambientes decorrentes; da relação entre as dinâmicas populacionais e de expansão urbana e a distribuição dos empreendimentos na RMBS; da relação entre a regulação urbana municipal e a distribuição dos empreendimentos; da produção dos empreendimentos em suas diversas faixas em face do atendimento à demanda habitacional identificada; e de como a relação dos diferentes agentes envolvidos na produção do empreendimento interfere na inserção urbana e qualidade do empreendimento. • Produtos: Banco de Dados e mapas com o conjunto de informações levantadas e sistematizadas; • Três artigos, um por etapa de trabalho; disseminação dos resultados das análises no site do Polis; realização de Seminário no Instituto Polis para debate dos resultados; Relatório Final apresentado ao CNPq e publicação na Revista Polis dos resultados da Pesquisa.
	Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV.	O principal resultado esperado é o desenvolvimento de uma metodologia de análise da inserção urbana, que possa ser aplicada pelos gestores envolvidos na implementação do Programa, no momento de avaliação das propostas de empreendimentos a serem contratados. Outro resultado esperado é a avaliação dos empreendimentos estudados do ponto de vista da efetivação do direito à moradia adequada, contribuindo para construir um panorama sobre o cumprimento, por parte do Estado brasileiro, de padrões internacionais de direitos humanos relativos à moradia adequada.
POLIS	Urbanização de assentamentos precários no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento na Região do ABC.	<ul style="list-style-type: none"> • Quadro sintético das características dos projetos e dos empreendimentos financiados pelo PAC na região do ABC e dos impactos gerais da implementação do Programa, em termos de avanço na melhoria das condições habitacionais de interesse social na região. • Análise detalhada dos empreendimentos "em fase de obras", com foco nos resultados originados pelas intervenções e identificação de resultados e dificuldades associados a sua implementação, com foco na análise urbanística e arquitetônica das propostas e dos resultados socioambientais de sua implementação. Estima-se que cerca de quatro empreendimentos serão incluídos nessa categoria de análise. • O terceiro produto tem foco nas questões de risco geológico-geotécnico e tem como perspectiva o aperfeiçoamento dos procedimentos metodológicos para avaliação e mapeamento de risco em assentamentos precários e seu tratamento. Serão incluídos nessa categoria de análise os mesmos quatro empreendimentos estudados no segundo produto.
	Avaliação do trabalho social e dos impactos na vida das famílias no PMCMV: município de Osasco/SP.	<ul style="list-style-type: none"> • Uma análise crítica e propositiva dos atuais normativos em vigência sobre o trabalho social; • Uma análise local, no caso o município de Osasco, sobre os projetos de trabalho social, seus avanços, resultados, lacunas e fragilidades em articulação com os estudos sobre inserção urbana no município; • Uma análise dos impactos sociais e econômicos nas famílias beneficiárias do PMCMV em dois empreendimentos selecionados de Osasco;
USP LABCIDADE/ FAU-USP (Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo)		
UFABC Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território		
PUC/SP CEDEPE (Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais) e NEMOS (Núcleo de Estudos e Pesquisas		

sobre Movimentos Sociais)/ Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social		<ul style="list-style-type: none">• Um diálogo comparado com outros estudos presentes na rede com recortes territoriais diferentes, em particular com a pesquisa desenvolvida pela UNIFESP e Polis no município de Praia Grande.
--	--	--

Fonte: Informações disponibilizadas pela Secretaria Nacional de Habitação, em 04/12/2013, via e-mail.

ANEXO B: Empreendimentos aprovados e em tramitação na GIDUR-CAIXA do PMCMV/FAR

Empreend.	Construtora	UH	Situação	Contrat.	Endereço	Tipo de Terreno
Repouso Do Guerreiro	EPPLAN	300	Em execução TTS	15/09/09	Av. Edgar Pires De Castro, 4880 B. Aberta dos Morros	Adquirido
Camila	MANDINHO	192	Em execução TTS	18/11/09	Estrada João Antônio Silveira, 4.850 Lomba do Pinheiro	Adquirido
Jardim Paraíso I	DALMÁS	500	Em execução TTS	11/12/09	Estrada Do Barro Vermelho, 7185, 7186, 7189, B. Restinga	Adquirido
Ana Paula	MANDINHO	416	Em execução TTS	21/05/10	R. João Antônio Silveira, 4760 - Restinga	Adquirido
Loteam. Resid. Bento Gonçalves I	ECÓPOLIS	540	Retomado	29/10/10	Av. Bento Gonçalves Qd. A Lotes 1/2/3 - Partenon	Doado - Pref. POA
São Guilherme	BEMA	352	Retomado	21/12/10	Rua João Antônio Silveira, 4680 - Lomba do Pinheiro	Adquirido
Camaquã	FERREIRA LEITE	160	Retomado	22/08/11	Travessa Escobar, 61 - Bairro Camaquã	Doado - Estado do RS
Jardim Belize Qds. A, B, C	DALMÁS	760	Em obras	28/03/13	Rua 7197, 61 - Bairro Restinga	Adquirido
Loteamento Senhor do Bom Fim-PAC	MARQUES DA COSTA	364	Em obras	21/06/13	Av. Francisco Silveira Bitencourt/R Sr. do Bomfim, 55 Sarandi POA/RS	Doado - Pref. POA
Porto Novo- PAC	CCN	554	Em obras	21/06/13	R. Bernardino Silveira Amorim, 360	Doado - Pref. POA
Irmãos Maristas	DIRECIONAL ENG. S/A	1300	Contratado	31/03/14	Rua 3.797, 355 - Bairro Mario Quintana	Doado - Pref. POA
Jardim Barcelona I	DIRECIONAL ENG. S/A	160	Pré-Análise		Av. José Aluísio Filho, 55 - Bairro Humaitá	Doado - Pref. POA
Jardim Barcelona II	DIRECIONAL ENG. S/A	140	Pré-Análise		Av. Ernesto Neugebauer, 720 - Bairro Humaitá	Doado - Pref. POA
Mutualidade - Rua Mutualidade	MARQUES DA COSTA	240	Pré An Concluída		Rua Mutualidade, 103 Porto Alegre	Doado - Pref. POA
Mutualidade - Rua Santa Cruz	MARQUES DA COSTA	160	Pré An Concluída		Rua Santa Cruz, 222	Doado - Pref. POA
Glória - Setor IV - Intend. Azevedo	MARQUES DA COSTA	280	Pré An Concluída		Rua Intendente Alfredo Azevedo, 1077	Doado - Pref. POA
Glória - Setor IV - Carlos Barbosa	MARQUES DA COSTA	60	Pré An Concluída		Av. Dr. Carlos Barbosa	Doado - Pref. POA
Clara Nunes	LBF	40	Pré An Concluída		Estrada João Antônio Silveira, 1300	Doado - Pref. POA

Edgar Pires De Castro Qd. 'A' e 'B'	ACPO LTDA	444	Em Análise		Av. Edgar Pires de Castro, 5060 - Restinga	Doado - Pref. POA
Antônio Severino	GOETZE LOBATO	980	Pré-Análise		Estr. Rubem Berta - Porto Alegre/RS	Doado - Pref. POA
Ildo Meneguetti	GOETZE LOBATO	260	Em Análise		R. Eng. Homero Carlos Simon Porto Alegre/RS	Doado - Pref. POA
Mulheres Guerreiras	VIEZZER	160	Pré-Análise		R. Eduardo Prado, S/N - Porto Alegre/RS	Doado - Pref. POA
Banco da Província	KAEFE	60	Pré An Concluída		Rua Barão da Província -Bairro Santa Teresa/ Porto Alegre - RS	Doado - Pref. POA
Dona Zaida	KAEFE	200	Pré An Concluída		Rua Dona Zaida, 91- Bairro Santa Teresa/Porto Alegre/RS	Doado - Pref. POA
Jacuí	KAEFE	96	Pré An Concluída		Avenida Jacuí, 779/898/910 - Bairro Santa Teresa - Porto Alegre/RS	Doado - Pref. POA
Upamoroti, 620	GOETZE LOBATO	100	Pré An Concluída		Rua Upamoroti, 620	Doado - Pref. POA
Jaguari, 516	GOETZE LOBATO	20	Pré An Concluída		Rua Jaguari, 516	Doado - Pref. POA
Comandaí, 226	GOETZE LOBATO	40	Pré An Concluída		Rua Comandaí, 226	Doado - Pref. POA
Comandaí, 423	GOETZE LOBATO	40	Pré An Concluída		Rua Comandaí 423	Doado - Pref. POA
Comandaí, 485	GOETZE LOBATO	20	Pré An Concluída		Rua Comandaí 485	Doado - Pref. POA
Comandaí, 585	GOETZE LOBATO	60	Pré An Concluída		Rua Comandaí, 585	Doado - Pref. POA
Tamandaré I	GOETZE LOBATO	200	Em Análise		Rua Tamandaré, 926	Doado - Pref. POA
Tamandaré II	GOETZE LOBATO	180	Em Análise		Rua Tamandaré, 480	Doado - Pref. POA
Pedro Boticário	MARQUES DA COSTA	200	Pré An Concluída		R. Pedro Boticário, 336 Bairro Cep	Doado - Pref. POA

Fonte: Dados disponibilizados pela GIDUR-CAIXA, em 11de fevereiro de 2015, via e-mail.