

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional - PROPUR

AGENTES PRODUTORES DO ESPAÇO URBANO E A QUESTÃO DA HABITAÇÃO:
Distribuição territorial do Programa Minha Casa, Minha Vida no município de Gravataí /
Região Metropolitana de Porto Alegre - RS

LÚCIA CAMARGOS MELCHORS

Porto Alegre

2014

LÚCIA CAMARGOS MELCHORS

**AGENTES PRODUTORES DO ESPAÇO URBANO E A QUESTÃO DA
HABITAÇÃO:**

Distribuição territorial do Programa Minha Casa, Minha Vida no município de
Gravataí / Região Metropolitana de Porto Alegre - RS

Porto Alegre, agosto de 2014

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Planejamento Urbano e Regional.

ORIENTADORA

Profa. Maria Soares de Almeida

BANCA EXAMINADORA

Prof. Ricardo Libanez Farret (UNB)

Dr. pela Universidade da Califórnia / Berkeley

Profa. Heleniza Ávila Campos (UFRGS)

Dr^a. pela Universidade Federal do Rio de Janeiro / UFRJ

Profa. Livia Teresinha Salomão Piccinini (UFRGS)

Dr^a. pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul / UFRGS

Profa. Luciana Inês Gomes Miron (UFRGS)

Dr^a. pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul / UFRGS

CIP - Catalogação na Publicação

Melchiors, Lúcia C.

AGENTES PRODUTORES DO ESPAÇO URBANO E A QUESTÃO DA HABITAÇÃO: Distribuição territorial do Programa Minha Casa, Minha Vida no município de Gravataí / Região Metropolitana de Porto Alegre - RS / Lúcia C. Melchiors. -- 2014.

196 f.

Orientador: Maria S. Almeida.

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, 2014.

1. Agentes produtores do espaço urbano. 2. Programa Minha Casa, Minha Vida. 3. Produção do espaço urbano. 4. Política habitacional. 5. Cidades médias. I. Almeida, Maria S., orient. II. Título.

Agradecimentos

Agradeço, em primeiro lugar, à minha orientadora Maria Almeida, pelos conhecimentos transmitidos e por todo o tempo e atenção que a mim dedicou, sempre disposta a conversar.

Um agradecimento muito especial à minha família pelo inesgotável apoio. Aos meus pais pelo amor, ensinamentos e incentivos que recebi desde a infância. Às minhas irmãs, Cris e Paula, verdadeiras amigas e "meio mães", sempre presentes. A Paula minha gratidão muito especial pelas discussões e "revisões". Aos meus cunhados, Marcelo e Mauro, pela amizade e por todo o apoio. Aos pequenos, Clara, Ju e Gui, por colorirem a casa nos finais de semana. Ao César, por todos os questionamentos levantados e pelo amor e compreensão no dia a dia.

Aos professores que participaram do exame de qualificação, Heleniza Campos, Luciana Miron e Carlos Furtado, pelas importantes contribuições feitas a esta pesquisa. Agradeço ainda à professora Luciana por me acolher em diversas discussões do seu grupo, possibilitando importantes reflexões e meu engrandecimento. E à professora Heleniza pelo precioso diálogo que me auxiliou no desenvolvimento deste trabalho.

Aos professores que participam da banca final examinadora, Ricardo Farret, Heleniza Campos, Livia Piccinini e Luciana Miron, por atenderem ao convite, dispondo do seu tempo e do seu conhecimento para analisar esta pesquisa.

A Caixa Econômica Federal pela colaboração.

A Prefeitura Municipal de Gravataí e aos colegas do DEMHAB e da SMDUR pelo auxílio, pelas informações disponibilizadas e pela participação nas entrevistas. De forma especial ao Nilton pela amizade e pelas constantes discussões sobre os rumos da habitação.

Aos amigos queridos, alguns sempre próximos e outros um pouco mais distantes, com os quais foram possíveis, ao longo deste período, conversas, momentos de lazer e, especialmente, compartilhar as alegrias e suavizar as dificuldades. Aos colegas do PROPUR, pelas trocas de experiências e amizade, em especial, à Mariana por todo o apoio e pelo tempo dedicado nos valiosos ensinamentos em geoprocessamento.

Ao apoio institucional dado pelo PROPUR, que com o trabalho de tantos profissionais, professores e funcionários, possibilitam o desenvolvimento de nossas pesquisas.

Muitas coisas são necessárias para mudar o mundo:
Raiva e tenacidade. Ciência e indignação.
A iniciativa rápida, a reflexão longa,
A paciência fria e a infinita perseverança,
A compreensão do caso particular e a compreensão do
conjunto,
Apenas as lições da realidade podem nos ensinar como
transformar a realidade.

Bertolt Brecht

Resumo

O espaço urbano é o meio que possibilita o desenvolvimento das atividades, relações e manifestações humanas. É produzido a partir das intervenções de diferentes agentes e reflete os problemas existentes na sociedade. Em países em desenvolvimento, como o Brasil, a questão habitacional é, hoje, uma das facetas mais complexas e desafiadoras a serem enfrentadas nas cidades, em especial pelo Estado. O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, é atualmente o principal instrumento da política federal voltado à produção habitacional e se propõe a reduzir o déficit habitacional brasileiro a partir da construção de cerca de três milhões de novas moradias.

O trabalho discute a produção do espaço urbano a partir da habitação produzida pelo PMCMV. Buscou-se analisar a distribuição territorial dos empreendimentos enquadrados no Programa e a atuação dos agentes envolvidos nesse processo. Para tanto, foram coletadas informações referentes aos empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV entre os anos 2009-2013 no município de Gravataí e na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), nas três faixas de renda atendidas pelo Programa.

Como estudo de caso foi utilizado o município de Gravataí, cidade de porte médio, localizada na RMPA, que, como tantas outras cidades brasileiras, apresenta graves problemas habitacionais. Devido a sua inserção no contexto metropolitano e a influência do mesmo sobre o município, buscou-se avaliar os efeitos do Programa também nesta escala. Os empreendimentos foram georeferenciados e analisados em relação a sua localização na mancha urbana. Realizou-se um mapeamento dos principais agentes envolvidos no processo de produção do PMCMV, com o levantamento e a análise das construtoras que tiveram empreendimentos contratados no âmbito do Programa. Verificou-se ainda, na escala local, a adequação dos empreendimentos à legislação urbana de Gravataí e a atuação do Estado neste processo, realizando-se uma investigação qualitativa através de entrevistas com técnicos e gestores municipais.

Na escala metropolitana observou-se um número reduzido de municípios atendidos pelo Programa, justaposição de empreendimentos em determinadas áreas urbanas, presença de poucas empresas controlando um maior volume de unidades contratadas, e a tendência a localizar os empreendimentos destinados à menor faixa de renda junto às periferias. Seguindo este mesmo padrão, no município de Gravataí os vazios urbanos centrais são usados para os empreendimentos das faixas de renda mais elevadas, enquanto nos empreendimentos de mais baixa renda verificaram padrões de inserção diferenciados conforme os agentes que os propuseram. Observaram-se também dificuldades de gestão e a fragilidade da legislação urbanística municipal, mostrando-se evidente que a habitação promovida pela política pública do PMCMV, inserida em um contexto de fraca atuação do Estado, tem sido fortemente controlada pelo setor imobiliário.

Palavras chave: Agentes produtores do espaço urbano, Programa Minha Casa, Minha Vida, Produção do espaço urbano, Política Habitacional, Cidades médias.

Abstract

The urban space is the support that enables the development of activities, relationships and human manifestations. It is produced from the interventions of different agents and reflects the problems in society. In developing countries, like Brazil, housing is today one of the most complex and challenging issues to be faced in the cities, especially by the state government. The Program Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), launched in 2009, is currently the main instrument of federal policy directed at the production of housing stock, and it aims to reduce the housing deficit by building about three million new homes.

This research discusses the production of urban space by examining the housing projects produced by PMCMV. We sought to analyze the spatial distribution of projects produced by the Programme and the activities of the agents involved in this process. To that end, we collected information regarding developments hired under the PMCMV between the years 2009-2013 in the city of Gravataí and the Metropolitan Region of Porto Alegre (RMPA), targeting the three income groups served by the Programme.

As a case study we selected the city of Gravataí, a medium-sized city located in the RMPA, which, like many other Brazilian cities, has presented serious housing issues. Due to its insertion in the metropolitan context and influence upon the municipality, we sought to evaluate the effects of the Programme also at this scale. The projects were georeferenced and analyzed taking in consideration their position in relation to the urban sprawl. A mapping of agents involved in the production process of the PMCMV was carried out through a survey and analysis of the construction companies that were hired under the Programme. We also took in consideration, at the local scale, the adequacy of all projects to the municipal urban legislation of Gravataí and the state government performance in this process, conducting a qualitative research through interviews with municipal managers and technicians.

In the metropolitan scale we observed, among other things, a small number of municipalities covered by the program; juxtaposition of developments in certain urban areas; the presence of a few companies controlling a larger volume of contracted units; and the tendency to locate projects, aimed to the lower income band, along the peripheries. Following this same pattern, in the municipality of Gravataí, the central urban voids are used for projects of higher income brackets, while in the lower bands verified insert patterns differentiated according to the agents who proposed them. We also identified the difficulties and the fragility of the municipal urban legislation in managing the PMCMV, being evident that the housing promoted by this public policy, set in a context of weak state action, has been strongly controlled by the private real estate industry.

Keywords: Agents for the production of urban space, Programa Minha Casa, Minha Vida, Production of urban space, Housing policy, Medium-sized cities.

Sumário

Lista de Mapas	x
Lista de Ilustrações	xi
Lista de Tabelas	xii
Lista de Siglas	xiii
1. Introdução	15
1.1 Justificativa.....	16
1.2 Problema de Pesquisa	17
1.2.1. Lacuna do conhecimento.....	17
1.2.2. Questões norteadoras	18
1.2.3. Objetivos da pesquisa	18
1.3 Delineamento da pesquisa: delimitação e limitações.....	19
1.4 Método de pesquisa	20
1.5 Estrutura do Texto.....	25
2. A Produção do Espaço Urbano e a Questão Habitacional	26
2.1 O Espaço Urbano.....	26
2.2 A Produção do Espaço Urbano	26
2.3 Os Agentes Produtores do Espaço Urbano	30
2.3.1 O Papel do Estado na Produção do Espaço Urbano.....	33
2.3.1.1 O Estado e as Políticas Públicas Urbanas	35
2.4 A questão habitacional	37
2.4.1 A Política Habitacional no Brasil: uma revisão do BNH ao PMCMV	38
2.4.1.1 O BNH e seus antecedentes	39
2.4.1.2 A Extinção do BNH e o período de desarticulação da Política Habitacional..	41
2.4.1.3 A criação do Ministério das Cidades e da nova Política Nacional de Habitação (PNH)	44
2.4.1.4 A crise de 2008 e os antecedentes do Programa Minha Casa Minha Vida ...	48
2.4.2 O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).....	50
3. A Experiência do PMCMV na realidade da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA)	65
3.1 Contextualização da RMPA: formação, configuração territorial e dados socioeconômicos.....	65
3.2 O Programa Minha Casa, Minha Vida na RMPA	79
3.3 Questionamentos suscitados pela análise do PMCMV no espaço metropolitano	97

4. O PMCMV no Município de Gravataí.....	99
4.1 Apresentação e Caracterização do Município.....	99
4.2. A produção do espaço urbano e da habitação social no município a partir da década de 1940.....	110
4.3. O PMCMV em Gravataí.....	117
4.3.1. A distribuição territorial do PMCMV no município.....	119
4.3.2. A Política urbana de Gravataí e o PMCMV	131
4.3.3. A atuação dos agentes produtores do PMCMV no município.....	138
4.3.4. Questionamentos suscitados pela análise do PMCMV no município de Gravataí	151
5. Considerações Finais	154
Referências Bibliográficas	159
Apêndices	165
Apêndice I – Entrevista semiestruturada realizada com técnicos e gestores do município de Gravataí e Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	165
Apêndice II – PMCMV: características observadas nos municípios da RMPA em relação à distribuição territorial e à atuação das construtoras.....	167
Apêndice III – Contratações do PMCMV na Região Metropolitana de Porto Alegre – 2009 a 2013	170
Apêndice IV – Dados do PMCMV no município de Gravataí	178
Figura IV.1 – PMCMV: Empreendimentos contratados em Gravataí por faixa de renda - 2009 a 2013.....	178
Anexos	180
Anexo A – Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)	180
Anexo B – Circuitos de promoção habitacional	185
Anexo C – Caracterização da Região Metropolitana de Porto Alegre.....	186
Anexo D – Dados do Plano Ambiental de Gravataí	191
Anexo E – Vazios Urbanos no Município de Gravataí	192
Anexo F – Diretrizes da política habitacional de Gravataí estabelecidas no PLHIS	193
Anexo G – Mapa do Plano Diretor do Município de Gravataí	194
Anexo H – Notícias divulgadas no site da Prefeitura Municipal de Gravataí que se referem aos empreendimentos PMCMV.....	195

Lista de Mapas

Mapa 1 – Localização do Município de Gravataí – RMPA, RS.....	20
Mapa 2 – Configuração Territorial da Região Metropolitana de Porto Alegre – 2013	67
Mapa 3 – Densidade Demográfica (hab/Km ²) nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre – 2010.....	71
Mapa 4 – Divisão Sub-regional da Região Metropolitana de Porto Alegre – 2006	72
Mapa 5 – Produto Interno Bruto (PIB) a preços de mercado na Região Metropolitana de Porto Alegre – 2010.....	74
Mapa 6 – Déficit Habitacional total nos municípios da RMPA - 2010	78
Mapa 7 – PMCMV: Total de unidades contratadas nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre – 2009 a 2013.	80
Mapa 8 – PMCMV: Proporção de unidades contratadas por faixa do Programa relacionadas à produção total nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre – 2009 a 2013..	82
Mapa 9 – PMCMV: Unidades contratadas na Faixa 1 nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre - 2009 a 2013.....	83
Mapa 10 – PMCMV: Unidades contratadas nas Faixas 2 e 3 nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre – 2009 a 2013.....	86
Mapa 11 – PMCMV: Empreendimentos contratados na RMPA entre os anos de 2009 a 2013 relacionados à mancha urbana.....	89
Mapa 12 – Características do município de Gravataí e principais projetos habitacionais de baixa renda implantados até 2009	109
Mapa 13 – PMCMV: Empreendimentos contratados no município de Gravataí segundo as faixas de renda do Programa – 2009 a 2013.	120
Mapa 14 – PMCMV: Distribuição dos empreendimentos segundo a faixa de renda atendida relacionados à renda do chefe de família por setor censitário.....	121
Mapa 15 – PMCMV: mapeamento dos empreendimentos contratados em Gravataí por faixa de renda – 2009 a 2013.....	132

Lista de Ilustrações

Quadro 1 - Síntese dos procedimentos metodológicos desenvolvidos.....	24
Quadro 2 - Grupos envolvidos no mercado da moradia segundo Harvey (1980)	31
Quadro 3 - Estrutura do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS	47
Quadro 4 - Quadro Síntese: Eventos relacionados à política habitacional de 1964 a 2009..	49
Quadro 5 - PMCMV: Subprogramas, modalidades e metas.....	51
Quadro 6 - PMCMV: principais atribuições dos envolvidos no Programa	55
Quadro 7 – Revisão bibliográfica dos principais avanços e entraves do PMCMV	64
Quadro 8 - Formação da Região Metropolitana de Porto Alegre – 2013.....	66
Quadro 9 – Crescimento Populacional dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre entre os anos de 1991-2000 e 2000-2010	69
Quadro 10 – Distribuição dos Municípios por Faixa Populacional na RMPA em 2010	70
Quadro 11 – PMCMV: Porte dos empreendimentos contratados na RMPA segundo às faixas de renda atendidas pelo Programa – 2009 a 2013.....	91
Quadro 12 – PMCMV: Características da atuação das construtoras com maior volume de contratação segundo as faixas de renda atendidas	93
Quadro 13 – Construtoras com maior volume de contratação na Faixa 1 do PMCMV: total unidades e porte dos empreendimentos contratados.....	94
Quadro 14– Construtoras com maior volume de contratação nas Faixas 2 e 3 do PMCMV: unidades e porte dos empreendimentos contratados.....	94
Quadro 15 – Síntese dos efeitos do PMCMV na RMPA em relação à distribuição territorial dos empreendimentos e à atuação das empresas construtoras.....	95
Quadro 16 – Gravataí: Transformações administrativas do município	99
Quadro 17 – PMCMV: Distribuição segundo as regiões do OP e sub-bacias.....	127
Quadro 18 – PMCMV: Construtoras com empreendimentos contratados no município de Gravataí e características da produção.....	139
Gráfico 1 – PMCMV: Distribuição das unidades contratadas nos municípios segundo a modalidade do Programa	81
Gráfico 2 – Relação entre os municípios da RMPA com maiores valores absolutos de déficit habitacional e o volume de contratações do PMCMV	87
Gráfico 3 – Relação entre os municípios da RMPA com menores valores absolutos de déficit habitacional e o volume de contratações do PMCMV	88
Gráfico 4 – Gravataí: População residente entre os anos 1940 e 2010.....	106
Figura 1 – Gravataí: estrutura viária principal e distritos municipais.....	101
Figura 2 – Empreendimentos da Faixa 2 do PMCMV no município de Gravataí	122
Figura 3 – Empreendimento da Faixa 1 do PMCMV em Gravataí: Breno Garcia	124
Figura 4 – Linha do tempo relacionando as principais normativas Federais e Locais relativas ao PMCMV e os fatos mais significativos do período – 2009 a 2013.	147
Figura 5 – Fluxo do PMCMV na modalidade FAR: mapeamento da etapas do processo e dos papéis dos principais agentes envolvidos.....	148

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Participação % dos municípios com maior contribuição no VAB da Região Metropolitana de Porto Alegre – 2010.....	75
Tabela 2 – Distribuição do Déficit Habitacional na RMPA	79
Tabela 3 – Gravataí: estrutura viária principal e distritos municipais Gravataí: Produto Interno Bruto (PIB) e PIB per capta – 1996, 2006 e 2010.	101
Tabela 4 – Gravataí: valor adicionado bruto (VAB) a preços básicos, por setores de atividade econômica – 2003 – 2010 (R\$ milhões e %).....	103
Tabela 5 – Índice de Desenvolvimento Socioeconômico – IDESE.....	103
Tabela 6 – Gravataí: População e Taxa de Crescimento Populacional entre os anos de 1940 a 2010 (nº de habitantes).....	104
Tabela 7 – Gravataí: Déficit habitacional – 2000 e 2010	106
Tabela 8 – Gravataí: Déficit habitacional por faixa de renda – 2010	107
Tabela 9 – Gravataí: Habitação social produzida entre os anos 2000 - 2010*	114
Tabela 10 – PMCMV: Empreendimentos contratados no município de Gravataí entre os anos de 2009 a 2013 relacionados ao Déficit Habitacional	117
Tabela 11 – PMCMV: Empreendimentos contratados no município de Gravataí distribuídos por faixa de renda e porte – 2009 a 2013	118

Lista de Siglas

- ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas
- AEIS - Área especial de interesse social
- BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento
- BNH - Banco Nacional de Habitação
- CAIXA - Caixa Econômica Federal
- CENSO - Censo Demográfico realizado pelo IBGE
- CNS – Conselho Nacional de Saúde
- COHAB-RS- Companhia de Habitação Popular do Rio Grande do Sul
- COMHAB - Conselho Municipal da Habitação
- CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- CORSAN - Companhia Riograndense de Abastecimento
- DEM HAB - Departamento Municipal de Habitação
- FAR - Fundo de Arrendamento Residencial
- FDS - Fundo de Desenvolvimento Social
- FEE - Fundação de Economia e Estatística
- FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
- FHC - Fernando Henrique Cardoso
- FJP - Fundação João Pinheiro
- FMMA - Fundação Municipal do Meio Ambiente (município de Gravataí)
- FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
- Gidur - Gerência de Desenvolvimento Urbano da CAIXA
- GTT/MCMV - Grupo de Trabalho Técnico Minha Casa Minha Vida (município de Gravataí)
- HIS - Habitação de interesse social
- IAP - Instituto de Aposentadoria e Pensão
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDESE - Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
- IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
- IPTU - Imposto Propriedade Predial e Territorial Urbana
- ISS - Imposto sobre Serviços
- ITBI - Imposto de Transmissão de Bens Intervivos

NBR - Norma Brasileira aprovada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)

OGU - Orçamento geral da União

OP - Orçamento Participativo

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAR - Programa de Arrendamento Residencial

PDDU - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

PIB - Produto Interno Bruto

PlanHab - Plano Nacional de Habitação

PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social

PMCMV - Programa Minha Casa, Minha Vida

PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNH - Política Nacional de Habitação

PNHR - Programa Nacional de Habitação Rural

PNHU - Programa Nacional de Habitação Urbana

PSH - Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social

RMPA - Região Metropolitana de Porto Alegre

SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SECOPLAN - Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento (município de Gravataí)

SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SHRU - Seminário de Habitação e Reforma Urbana

SFI - Sistema Financeiro Imobiliário

SM - Salário mínimo

SMDUR - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (município de Gravataí)

SNH - Sistema Nacional de Habitação

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SSPU - Sistema de Supervisão do Planejamento (município de Gravataí)

UH - Unidade habitacional

USF – Unidade de Saúde da Família

VAB - Valor Adicionado Bruto

1. Introdução

As cidades contemporâneas são complexas. Produto da interação entre diferentes agentes, elas são lugares de encontro e de sociabilidades, mas, da mesma forma, locais em que se manifestam os mais diversos conflitos humanos.

O espaço urbano é o meio que possibilita o desenvolvimento das atividades, relações e manifestações subjetivas, sendo fundamental para o habitar humano e para a reprodução de nossa sociedade (BOTELHO, 2007). Esse espaço é produzido a partir de um conjunto de ações (públicas, privadas, individuais e coletivas, planejadas ou não), de diferentes agentes, que materializam a forma física das cidades (ALMEIDA, 1994).

Atualmente, a questão da habitação é uma das facetas mais complexas da urbanização. Em países em desenvolvimento e urbanizados como o Brasil, com 85% da população vivendo em cidades (IBGE, 2010), o acesso à moradia é ainda uma necessidade urgente frente às elevadas dificuldades sociais do país. Neste contexto, o Brasil possui, atualmente, graves problemas habitacionais. O déficit habitacional Brasileiro em 2010 era de 6.940.691¹ de domicílios, sendo o déficit urbano correspondente a quase 85% do total existente no país. Frente a esta situação a atuação do Estado se torna fundamental.

Em 2009, o Governo Federal lançou o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), atualmente o principal instrumento da política federal voltado à produção de moradias. O Programa, com significativo aporte de recursos públicos, propõe-se a reduzir o déficit habitacional no Brasil a partir da construção de cerca de 3 milhões de novas unidades habitacionais em cinco anos (2009-2014).

A política habitacional brasileira atual estabelece o atendimento através de dois subsistemas: a) o Subsistema de Habitação de Interesse Social (SHIS), destinado a atender exclusivamente a população de menor renda (até 3 salários mínimos), e b) o Subsistema de Habitação de Mercado (SHM), ao qual compete a responsabilidade de reorganização do mercado privado da habitação, ampliando o acesso à moradia às famílias cuja baixa renda dificultava acessar sozinha a moradia formal produzida pelo mercado, necessitando para isso o auxílio do Estado. Neste contexto, foi criado o PMCMV visando o atendimento de famílias com renda de 0 a 10 salários mínimos.

Trata-se, assim, neste trabalho, a temática da produção do espaço urbano e da habitação, tendo como objeto de estudo o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) a

¹ Dados referentes a estudo da Fundação João Pinheiro. A metodologia utilizada inclui no conceito de déficit habitacional os domicílios nas seguintes situações: habitações precárias (domicílios improvisados e rústicos), coabitação familiar (soma dos cômodos e famílias conviventes secundárias com intenção de constituir um domicílio exclusivo), ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo de domicílios alugados (FJP, 2013).

partir do qual se procurou entender como se deu a distribuição territorial dos empreendimentos contratados no PMCMV e a atuação dos agentes envolvidos no processo.

A habitação, além de imprescindível à sobrevivência humana, é ainda uma mercadoria que demanda grande investimento de capital (ALMEIDA, 1994; HARVEY, 1980). Uma mercadoria complexa de ser produzida, visto que nesse processo são envolvidos diversos agentes com interesses diferenciados (HARVEY, 1980; BOTELHO, 2007).

No processo de produção habitacional tem importante papel o Estado e o setor imobiliário. O Estado, ou Poder Público, é representado pelas três esferas de governos (Federal, Estadual e Municipal) e possui longa história de intervenção na questão habitacional Brasileira (ALMEIDA, 1994). Já o setor imobiliário é um dos principais responsáveis por grande parte das transformações urbanas de nossas cidades e atua, muitas vezes, promovendo o aumento da segregação e da fragmentação espacial (BOTELHO, 2007). É um setor complexo, que envolve diferentes agentes, sendo que neste trabalho nos interessam especialmente seus subsetores que estão relacionados à construção civil (TOPALOV, 1979; BOTELHO, 2007).

O desenvolvimento desta pesquisa tem como principal motivação o interesse pela temática da produção do espaço urbano e da habitação originados a partir da experiência profissional atual da pesquisadora como integrante do quadro de servidores ao Departamento Municipal de Habitação do município de Gravataí. Junto a isso, a vivência prática de trabalho acarretou a necessidade de aprofundamento teórico sobre os temas aqui abordados, objetivando, assim, uma qualificação das ações desenvolvidas no âmbito público.

1.1 Justificativa

O crescimento urbano acelerado e os problemas habitacionais por ele gerados e agravados acarretaram, no mundo contemporâneo, uma necessidade de reflexão sobre os processos de produção do espaço urbano e os efeitos provocados pelas políticas públicas. Essa reflexão é ainda mais relevante no caso do Brasil, em virtude da elevada desigualdade social existente no país. País que, por sua vez, dispõe de recursos limitados para solucionar os seus problemas sociais. Tal discussão parece fundamental também, pois se acredita que o aperfeiçoamento dos processos de formulação das políticas públicas e das ações de planejamento contribui para a maximização dos benefícios resultantes das ações do Estado para toda a população (ALVIM, 2010).

Tratando-se da questão das políticas habitacionais, verifica-se que elas são geralmente concebidas na esfera federal, como no caso do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, mas provocam efeitos na escala local, mais especificamente, no espaço intraurbano. Desta forma, parece importante analisar também os efeitos do PMCMV na escala dos municípios (local). O PMCMV é um programa recente, que possui significativo aporte de recursos públicos, e é um campo de pesquisa a ser mais profundamente estudado. Ratificando esta questão, em 2012, o Governo Federal, através do CNPq/Ministério das Cidades, lançou Edital objetivando o desenvolvimento de pesquisas acadêmicas que avaliem os efeitos do Programa em diferentes áreas, e demonstrando, também, o seu interesse na realização e aprofundamento de estudos sobre o assunto.

A análise da distribuição territorial do PMCMV e uma melhor compreensão da atuação dos agentes envolvidos no processo são importantes para auxiliar no entendimento do atual processo de produção do espaço urbano do contexto focado nesta pesquisa. Além disso, a sistematização e a análise das informações relativas ao PMCMV no município estudado (Gravataí), hoje inexistentes, parecem fundamentais, também, para contribuir com o processo do planejamento urbano municipal, auxiliando a Administração local.

A escolha do município de Gravataí, por sua vez, se mostra relevante visto que se trata de uma cidade média, localizada em um dos dois grandes vetores de desenvolvimento da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e que tem apresentado, nas últimas décadas, taxas de crescimento mais intensas que a RMPA, indicando que o município está atraindo população (IBGE, 2010). Aliado a isso, a cidade possui significativos problemas habitacionais, tendo o 3º maior déficit absoluto da RMPA (IBGE, 2010). Na última década, vem ainda passando por transformações no seu perfil econômico e tem se destacado por atrair investimentos de grande porte no setor terciário.

1.2 Problema de Pesquisa

1.2.1. Lacuna do conhecimento

O Brasil possui significativos problemas sociais e elevado déficit habitacional. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009 pela Lei N. 11.977, é hoje o principal instrumento do Governo Federal no que se refere à política voltada à produção habitacional para a população de baixa renda, destinando-se ao atendimento de famílias com renda de 0 a 10 salários mínimos.

Desenvolvido com a finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção de unidades habitacionais e reduzir o déficit habitacional a partir da construção de novas

moradias, foi uma das principais ações do governo frente à crise econômica internacional de 2008 (ARANTES; FIX, 2009; CARDOSO, 2011). Com ele, o Governo procurou estimular a criação de empregos e investimentos no setor da construção civil, dirigindo o setor imobiliário para o atendimento da demanda habitacional de baixa renda. Buscava, assim, alavancar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção civil (ARANTES; FIX, 2009; CARDOSO, 2011).

A primeira fase do Programa previa a construção de 1.000.000 de moradias. Em 2011 foi lançada a segunda fase, que ampliou a meta de construção em mais de 2.000.000 de unidades habitacionais, com subsídios de 71,7 bilhões de reais (BRASIL, 2011b). Trata-se assim de um programa que tem significativo impacto na economia do país e também na produção do espaço urbano. Essa pesquisa espera, assim, colaborar para a discussão, desenvolvimento e implementação de futuras ações no que se refere à questão habitacional, a partir da identificação das conquistas e entraves existentes no Programa Minha Casa Minha Vida.

1.2.2. Questões norteadoras

O processo de pesquisa proposto neste trabalho foi elaborado a partir das seguintes questões norteadoras:

- Quais os efeitos da política habitacional no que se refere à distribuição territorial do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV na escala local (município de Gravataí) e, comparativamente, na escala metropolitana (Região Metropolitana de Porto Alegre)?
 - Existem padrões de distribuição territorial dos empreendimentos do PMCMV?
 - Quais os principais agentes produtores do espaço urbano envolvidos no PMCMV e que relações existem entre a sua atuação e os padrões de distribuição territorial dos empreendimentos? Como se dá a atuação do Estado nesse processo?
 - Qual a relação existente entre a Política Urbana (Leis e Planos Municipais) do município estudado e os empreendimentos do PMCMV?

1.2.3. Objetivos da pesquisa

O presente trabalho se propõe a discutir a produção do espaço urbano a partir da habitação produzida pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), tendo como objeto de análise a distribuição territorial desses empreendimentos em escala local e metropolitana, assim como a atuação dos agentes envolvidos nesse processo.

Objetivos gerais:

- Analisar a distribuição territorial dos empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV na escala local e metropolitana;
- Analisar a atuação dos principais agentes envolvidos no processo de produção habitacional do PMCMV.

Objetivos específicos:

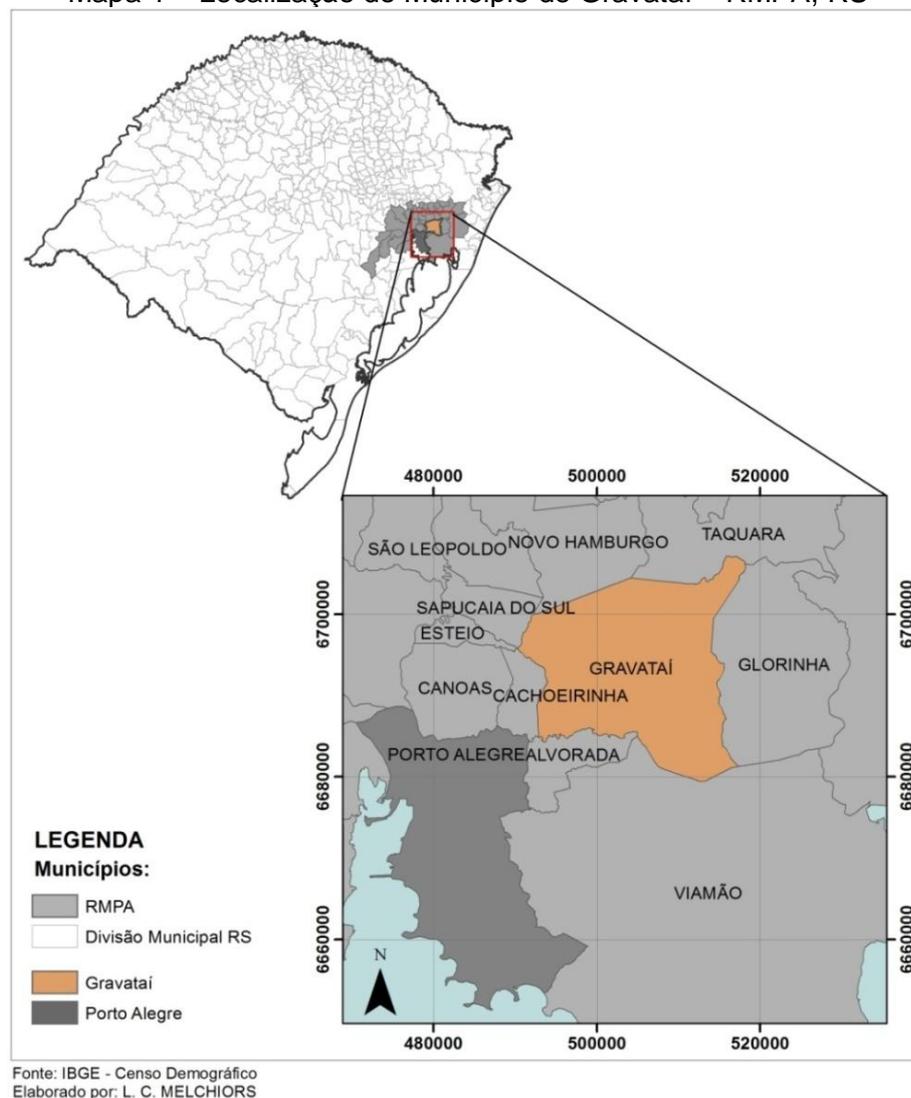
- Verificar, na escala metropolitana e local, a existência de padrões de distribuição territorial dos empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV;
- Analisar, na escala local, a distribuição territorial dos empreendimentos do PMCMV em relação à:
 - Localização e articulação com o espaço urbano do restante da cidade;
 - Porte e existência de concentração desses;
- Analisar, no município estudado, a relação do PMCMV com a legislação urbanística local (Leis relativas à habitação de interesse social e ao PMCMV e Planos Municipais – PDDU / PLHIS);
- Analisar, no município estudado, a atuação do Estado no processo de produção habitacional do PMCMV.

1.3 Delineamento da pesquisa: delimitação e limitações

Como delimitação espacial foi definido o município de Gravataí, cidade de porte médio localizada na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) (ver Mapa 1 a seguir). Partindo-se do pressuposto de que o espaço urbano do Município foi e ainda é hoje influenciado pela proximidade de Porto Alegre e por ser integrante da aglomeração metropolitana (FERNANDES, 2008), considerou-se necessária a análise comparativa do PMCMV também na escala metropolitana.

A delimitação temporal abrange o período compreendido entre os anos de 2009, ano de lançamento do Programa, e o final do ano de 2013, visto a necessidade de estabelecer um tempo de coleta de informações compatível com a elaboração da dissertação. Em relação à extensão da pesquisa, estabeleceram-se duas limitações para estudar a produção da habitação urbana: a) escala local, o território do município de Gravataí; b) escala metropolitana, a Região Metropolitana de Porto Alegre; nas quais foram analisados os empreendimentos contratados pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) no âmbito do PMCMV, nas três faixas de renda atendidas pelo Programa.

Mapa 1 – Localização do Município de Gravataí – RMPA, RS



Encontrou-se como obstáculo à pesquisa a carência de informações sistematizadas sobre os empreendimentos do PMCMV aprovados no município de Gravataí. A Prefeitura Municipal ainda não dispõe de um banco de dados que contenha informações sobre os empreendimentos aprovados no município, o que demandou uma alteração no método inicial de pesquisa. Partiu-se, assim, dos dados fornecidos por outras fontes (Caixa Econômica Federal - CAIXA) relacionados posteriormente aos processos aprovados na Prefeitura Municipal de Gravataí.

1.4 Método de pesquisa

O objeto desta pesquisa é a análise do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), investigado a partir do estudo de caso do município de Gravataí, articulado a dados da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Partindo-se do pressuposto de que o

município sofre influências do contexto metropolitano no qual está inserido, considerou-se, por isso, necessária a análise desse contexto (RMPA). As unidades de análise da pesquisa são os empreendimentos contratados nas três faixas de renda atendidas pelo Programa.

A primeira etapa do trabalho compreendeu a revisão bibliográfica, enfocando os conceitos adotados na pesquisa e do PMCMV, bem como uma análise documental da legislação relativa ao Programa. Foi realizada também uma pesquisa exploratória e um mapeamento expedito dos empreendimentos do PMCMV protocolados junto à Prefeitura Municipal de Gravataí, visando, assim, obter um melhor conhecimento do problema de pesquisa. A partir dessa análise inicial e das dificuldades encontradas de se obter informações sistematizadas junto à Prefeitura em relação aos empreendimentos enquadrados no PMCMV, optou-se por utilizar como delimitação os dados coletados junto à Caixa Econômica Federal (CAIXA) referentes aos empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV.

Escala metropolitana:

A segunda etapa envolveu a coleta de dados da Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA, contexto no qual está inserido o município de Gravataí. Primeiramente buscou-se caracterizar a região, coletando-se: a) dados secundários socioeconômicos e demográficos oriundos de Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e de publicações da Fundação de Economia e Estatística – FEE; b) dados bibliográficos relativos à formação urbana e a cartografia da RMPA; c) dados da Fundação João Pinheiro relativos às necessidades habitacionais da RMPA.

Os dados referentes ao PMCMV na RMPA foram coletados junto à Caixa Econômica Federal – CAIXA² e são relativos aos empreendimentos contratados entre os anos 2009 a 2013, nas três faixas de renda atendidas pelo Programa. Após a coleta, os dados foram sistematizados e foram levantadas as seguintes informações relativas aos empreendimentos: número de unidades contratadas por município e por empreendimento, endereço, faixa de renda atendida, fase do PMCMV em que foi contratado, construtora responsável e fonte de recurso/ modalidade do empreendimento. Nesta etapa, inicialmente, foi verificado como se deu a distribuição quantitativa dos empreendimentos contratados no âmbito do Programa nos diferentes municípios da RMPA e quais construtoras tiveram empreendimentos contratados. A seguir, para o exame da distribuição territorial dos empreendimentos no espaço urbano dos municípios, definiu-se como recorte os municípios

² Os dados da CAIXA foram obtidos a partir de documentos na forma de planilhas eletrônicas fornecidos pela unidade da CAIXA em Porto Alegre, Gidur/Rs, e são relativos aos empreendimentos do PMCMV protocolados junto à instituição.

conurbados³ todos pertencentes ao núcleo original da RMPA, nos quais se verificou um maior volume de unidades contratadas no PMCMV. Posteriormente, os empreendimentos foram georeferenciados e relacionados à mancha urbana existente em 2009. Posteriormente, os empreendimentos foram georeferenciados e relacionados à mancha urbana existente em 2009. Para a análise da mancha urbana foi feita uma atualização da base cartográfica desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles, em 2000, a partir de imagens do Google Earth de 01/06/2009. Esses dados foram sintetizados em mapas temáticos elaborados com o auxílio do software ArGIS 10 (ESRI®), e integram o corpo desta pesquisa.

Para analisar a atuação dos agentes envolvidos no PMCMV foram coletados, também junto à CAIXA, dados sobre as construtoras que tiveram empreendimentos contratados na RMPA, procurando-se verificar os municípios em que cada uma atuou, as relações entre sua atuação e o porte dos empreendimentos propostos, e os padrões de distribuição territorial dos empreendimentos. Foram coletadas também, junto aos sites das empresas, informações sobre o município onde estão sediadas as empresas que se destacaram pelo volume da produção do PMCMV.

Escala municipal:

A terceira etapa de pesquisa correspondeu à coleta de dados relativa ao município de Gravataí. A caracterização do município foi realizada com base em dados quantitativos secundários de indicadores socioeconômicos e demográficos oriundos de Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e da Fundação de Economia e Estatística – FEE. Foram utilizados ainda dados secundários da Fundação João Pinheiro e do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) relativos às necessidades habitacionais e dados bibliográficos relativos à formação urbana do município. Buscou-se analisar, além disso, a partir de uma revisão histórica e bibliográfica, como foi produzido o espaço urbano do município e como a produção da habitação de baixa renda se inseriu nesse processo.

Em relação ao PMCMV, foram coletados, junto à Caixa Econômica Federal – CAIXA⁴, dados relativos aos empreendimentos contratados no município. Após esta coleta, se verificou como esses empreendimentos foram aprovados junto à Prefeitura Municipal de Gravataí. Buscou-se assim obter informações sobre as características gerais destes empreendimentos, o porte total dos mesmos (verificando a existência de agrupamentos de

³ Fazem parte deste grupo os seguintes municípios: Porto Alegre, Canoas, Cachoeirinha, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Sapucaia do Sul, Gravataí, Alvorada, Esteio e Viamão.

⁴ Os dados da CAIXA foram obtidos a partir de documentos na forma de planilhas eletrônicas fornecidos pela unidade da CAIXA em Porto Alegre, Gidur/Rs.

empreendimentos e de fases ainda não contratadas junto à CAIXA) e sua adequação à legislação municipal. Nesse sentido, foi realizada uma pesquisa documental para se obter informações sobre a legislação urbana municipal (Leis municipais relativas à habitação de interesse social, Plano Diretor, PLHIS, Leis e Decretos relacionados ao PMCMV) buscando correlacionar os empreendimentos aprovados ao que estabelece a legislação municipal. Assim como na escala metropolitana, foi utilizado o georeferenciamento como ferramenta de análise da distribuição territorial dos empreendimentos do PMCMV. O resultado está sintetizado em mapas temáticos elaborados a partir do ArcGIS e integram esta pesquisa.

Procurou-se também analisar a atuação dos agentes envolvidos no PMCMV junto ao município. Assim, verificaram-se as construtoras que tiveram empreendimentos contratados no município e como se deu a atuação do Estado, a partir da Prefeitura Municipal, em relação ao PMCMV. Desta forma, além de pesquisar a legislação e os trâmites que regulamentam o processo de aprovação, foi realizada uma investigação qualitativa através de entrevistas semiestruturadas com técnicos e gestores municipais tomadores de decisão no âmbito do PMCMV.

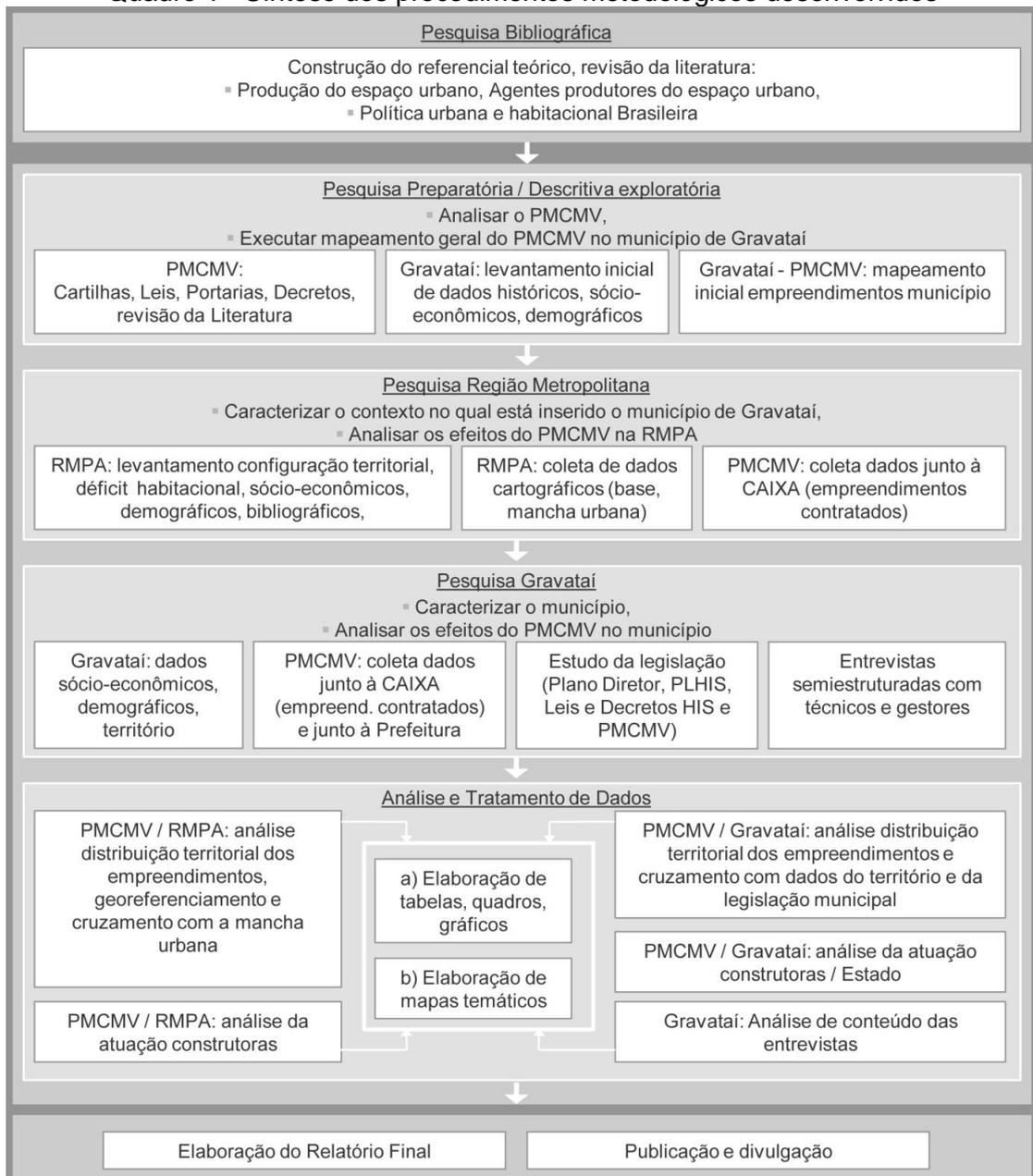
A seleção dos sujeitos entrevistados foi intencional e realizada de acordo com as posições de relevância que ocupam ou ocuparam no processo de tomada de decisão, bem como pela conveniência do acesso aos mesmos. Neste sentido, se tomou como referência as concepções de Santos (1988), que salienta a implicação do pesquisador no campo a ser estudado, ressaltando a impossibilidade de uma investigação que se proponha neutra e, ao mesmo tempo, a possibilidade de transformações geradas como consequência da produção acadêmica. Portanto, a escolha do grupo de sujeitos entrevistados, não se propõe a ser uma amostra representativa do contexto que envolve a tomada de decisão na atuação municipal, mas sim teve como objetivo ampliar a compreensão sobre a atuação do Estado no que se refere ao PMCMV no município. Com base na Resolução 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde (CNS) - que atualiza as proposições da Resolução 196/ 1996 - CNS (BRASIL, 1996; BRASIL, 2012a) - a participação dos sujeitos entrevistados foi solicitada por escrito e os mesmos foram esclarecidos sobre a temática, objetivos da pesquisa e informados quanto à possibilidade de, a qualquer tempo, interromper a entrevista ou considerar a não autorização da mesma para a pesquisa. Foram entrevistados quatro técnicos (dois arquitetos, um assistente social e um engenheiro civil, respectivamente denominados T1, T2, T3 e T4) e um gestor (G1). As entrevistas foram realizadas no local de trabalho dos entrevistados, com duração aproximada de 15 minutos cada, e gravadas para posterior análise de conteúdo. Os trechos das entrevistas incluídos neste relatório⁵ aparecem em

⁵ Para maior preservação do sigilo sobre a identidade dos sujeitos participantes optou-se por não incluir as entrevistas de forma integral neste relatório, sendo apresentados apenas alguns trechos de maior relevância.

itálico para destacá-los das demais citações. No Apêndice I são apresentados o roteiro das entrevistas e o Termo de Consentimento preenchido pelos sujeitos da mesma.

Com as entrevistas procurou-se obter maiores informações sobre: i) a atuação do Estado em relação à aprovação dos empreendimentos do PMCMV no município (agentes/instâncias envolvidas, legislação que orienta o processo, fluxos e procedimentos de aprovação), ii) fatores relevantes para a aprovação ou não dos empreendimentos no município, iii) visão dos agentes sobre o PMCMV no município. O quadro 1, a seguir, ilustra sinteticamente os procedimentos e as etapas, descritas acima, que foram realizadas nesta pesquisa.

Quadro 1 - Síntese dos procedimentos metodológicos desenvolvidos



Fonte: Elaborado por L. C. MELCHORS, 2014.

1.5 Estrutura do Texto

Esta dissertação está estruturada em cinco capítulos. O presente capítulo introduz a temática estudada, identifica a lacuna de conhecimento que justifica o desenvolvimento do trabalho, apresenta o problema de pesquisa e seus principais objetivos e explicita o método aplicado.

No Capítulo 2 são abordados os referenciais teóricos que serviram de fundamentação à pesquisa. São discutidos os conceitos de produção do espaço urbano e dos agentes envolvidos neste processo. É enfocada também a questão da habitação e apresentado um histórico da política habitacional Brasileira, a fim de contextualizar a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Ao final do capítulo é apresentado o PMCMV (estrutura, recursos e metas, agentes envolvidos) e elaborada uma revisão bibliográfica dos avanços e entraves já identificados em relação ao mesmo.

Nos capítulos seguintes, são apresentados os dados coletados e os resultados observados no que se refere ao estudo do PMCMV.

No Capítulo 3 é apresentada e caracterizada a Região Metropolitana de Porto Alegre, contexto no qual está inserido o município de Gravataí. Após, são discutidos os efeitos do PMCMV nesse contexto no que se refere à distribuição territorial dos empreendimentos contratados no Programa e à atuação dos agentes envolvidos no processo.

No Capítulo 4 é apresentado o PMCMV no município de Gravataí. Primeiramente é feita a caracterização do município e posteriormente são apresentados e analisados os dados coletados do Programa na escala local. Discute-se a distribuição territorial dos empreendimentos do PMCMV no município, a relação dos empreendimentos com a legislação urbana local e a atuação dos diferentes agentes envolvidos nesse processo, dando-se especial atenção à atuação do Estado.

No capítulo 5 são apresentadas as conclusões e considerações finais desta pesquisa.

2. A Produção do Espaço Urbano e a Questão Habitacional

2.1 O Espaço Urbano

O conceito de espaço urbano expressa a dimensão física da cidade, suporte para o desenvolvimento das atividades, relações e manifestações humanas (ALMEIDA, 1989). É também fundamental para o habitar humano e necessário à existência e reprodução das sociedades (BOTELHO, 2007). O espaço urbano é entendido, assim, conforme sugerido por Villaça (2011), não como resultado da natureza, mas como um produto do trabalho humano. Desta forma, como salienta Almeida (1994), é produzido a partir das intervenções dos diferentes agentes que com suas ações vão materializando a forma física das cidades. O espaço urbano é além disso indispensável à reprodução das relações sociais, sendo assim, entendido "não apenas como um produto da sociedade, mas também como condição e meio de realização de toda a dinâmica social" (TRINDADE JUNIOR, 1998, p1).

A construção do espaço urbano não é indiferente ao sistema socioeconômico no qual está inserido. Pelo contrário, está associada às formas de organização da sociedade e às suas relações econômicas, sociais, políticas e culturais (ALMEIDA, 1989). Botelho (2007) ressalta que em um sistema capitalista o espaço urbano é influenciado pela dinâmica do modo de produção capitalista. Nesse sentido, o autor considera que a produção, consumo e urbanização do espaço estão inseridos em um processo de reprodução capitalista, são guiados pelos ditames da propriedade privada e regulados pelas necessidades do capital de gerar valor excedente.

As escalas de espaço urbano adotadas nesta pesquisa tratam do intraurbano e do metropolitano de acordo com as definições de Villaça (1998). O espaço intraurbano é entendido como o arranjo interno dos espaços na cidade, a escala metropolitana é similarmente entendida como uma "cidade" ampliada, em função das relações que se estabelecem entre as cidades da aglomeração metropolitana e dos processos de conurbação existentes entre essas, se diferenciando assim da escala regional.

2.2 A Produção do Espaço Urbano

A produção do espaço, em suas linhas mais gerais, consiste na modificação de um território para que sobre o mesmo possa assentar-se e viver uma população, se a produção do espaço é capitalista, a produção se realiza para o mercado, e o território modificado, o espaço produzido, tem um valor de troca, é uma mercadoria. (CASTRO 1980, p.13)⁶.

⁶ Tradução da autora do original em Espanhol: "la producción del espacio en sus líneas más generales, consiste en la modificación de un territorio para que sobre el mismo pueda asentarse y vivir una población, si la producción del espacio es

A citação anterior nos remete à questão urbana e à relação do espaço urbano com o sistema econômico no qual está inserido. Para abordar os processos e relações sociais que se desenvolvem nesse, inserido no sistema capitalista, adotou-se, nesta pesquisa, o conceito de produção do espaço, considerando-se que esse é na verdade “produzido”, a partir da ação de diferentes agentes sociais atuantes na sociedade.

Entende-se que a produção capitalista "não se dá só no espaço, mas é a produção do próprio espaço urbano, sendo, portanto, um processo similar à fabricação de outras mercadorias" (ALMEIDA, 1989, p.30).

Na literatura, são empregadas diferentes terminologias para abordar a questão da produção capitalista do espaço urbano e da moradia. Abramo (2007; 2009) adota o termo *mercado imobiliário*, entendido como o capital privado que produz as materialidades urbanas (habitação, infraestrutura). O autor entende que esse é o principal vetor formal de estruturação do uso residencial do solo em nossas cidades latino-americanas, tendo, assim, papel determinante nas transformações e na estruturação urbana.

Botelho (2007) discute, a partir do estudo de caso de São Paulo, a fragmentação do espaço urbano e a segregação sócioespacial, através da crescente integração do capital financeiro com o setor imobiliário. Entende o *setor imobiliário* como um setor complexo do qual participam diversos agentes. Delimita o entendimento do termo como o setor construído pelas atividades de três subsetores: da indústria da construção civil (relacionados a obras de engenharia e da construção civil); da indústria produtora de materiais de construção; e daquelas ligadas ao terciário (atividades de manutenção predial, etc)" (BOTELHO, 2007).

Topalov (1979) em seu livro *La Urbanización Capitalista* estuda em um de seus capítulos sobre o *setor imobiliário*, entendido como aquele que produz e faz circular as mercadorias imobiliárias e o entende como constituído pela indústria da construção e pelas demais atividades capitalistas que interferem no capital do setor: a promoção imobiliária, os aluguéis imobiliários e o crédito imobiliário. Segundo o autor, ao promotor imobiliário cabe o papel de compra do terreno e de definição do programa. Após estas definições, o mesmo procura um arquiteto, que transformará o programa em um projeto, e uma empresa construtora para executar a construção. O autor conclui comentando que, uma vez construídos, os bens serão vendidos por um preço que recuperará o capital inicialmente investido, acrescido à taxa de lucro. Nesse processo de produção pode existir ainda a coligação de agentes, conforme se verá no próximo tópico. Por exemplo, promotores imobiliários e construtoras podem ser representados por um único agente.

capitalista la producción se realiza para el mercado, y el territorio modificado, el espacio producido, tiene un valor de cambio, es una mercancía".

O espaço urbano é, portanto, fruto do "trabalho social despendido na produção de algo socialmente útil" (VILLAÇA, 1998, p. 72), e passa desta forma a ter um valor. O autor menciona ainda que esse valor é dado pelos produtos em si (edifícios, ruas, infraestruturas) e pela localização desses produtos no espaço.

O solo (terra urbana), como aponta Harvey (1980), é uma variável que merece destaque na análise do espaço urbano, pois esse se torna importante enquanto meio de acesso à cidade, seus serviços e benefícios. No sistema capitalista, o solo pode ser entendido como uma mercadoria. Neste sentido, possui um valor de uso (utilidade), de moradia, por exemplo, e um valor de troca. O valor de troca criado "reside no processo social de aplicação de trabalho socialmente necessário aos objetos da natureza para criar objetos materiais (mercadorias) apropriados para o consumo (uso) pelo homem" (HARVEY, 1980, p.133).

Harvey (1980) salienta, ainda, que o solo é uma mercadoria que detém características especiais, considerando que este:

1. Só existe em determinado local, não podendo ser deslocado livremente como outras mercadorias. Sua localização, assim, confere privilégios de monopólio à pessoa que tem os direitos de determinar o uso nesse local específico;

2. É uma mercadoria que nenhum indivíduo pode dispensar, visto que é necessário ao trabalho, ao lazer, à moradia humana, etc;

3. É um bem que muda de mãos com pouca frequência;

4. É um bem permanente ao qual podem ser adicionadas benfeitorias ao longo de seu uso, propiciando assim oportunidades de acumular riqueza;

5. Tem um uso que se estende por um período de tempo, embora sua troca no mercado (aquisição e venda) ocorra em um momento específico. O direito de consumo do solo é obtido a partir de grandes desembolsos de dinheiro efetuados em um determinado momento do tempo, mas o uso do solo geralmente se dá por um longo período;

6. E suas benfeitorias têm usos diferentes e numerosos de acordo com o usuário/proprietário. Uma moradia, por exemplo, pode representar um abrigo, uma oportunidade de localização acessível ao trabalho, um meio de aumento do lucro e acúmulo de riqueza, etc. Todos esses usos vão constituir o valor de uso da moradia para seus usuários/proprietários. Portanto, o valor de uso da moradia não será o mesmo para todas as pessoas, nem será constante para a mesma pessoa, em uma mesma moradia, durante todo o tempo de sua utilização por esta pessoa (HARVEY, 1980).

Harvey (1980, p. 136) afirma que no sistema capitalista cada indivíduo tem duplo interesse na propriedade do solo: “ao mesmo tempo como valor de uso atual e futuro como valor de troca potencial ou atual, tanto agora como no futuro”. Topalov (1979) aborda a questão do solo apontando o paradoxo do preço de uma mercadoria sem valor, o terreno. Segundo o autor, o preço do terreno está vinculado à demanda pelo solo urbano. Portanto, um terreno pode ter diferentes preços em função das vantagens associadas a ele, em especial em função de suas características de localização (MIRON, 2008). Sua localização passa, assim, a ser fundamental e a influenciar seu valor de troca.

A possibilidade de redução dos custos de transporte e do tempo de deslocamento moradia-trabalho e a facilidade de acesso a outros bens e serviços em função de sua localização, são alguns dos fatores que influenciam o valor de troca do solo urbano (HARVEY, 1980). Sendo assim, quanto mais central for o terreno, maior tende a ser a quantidade de trabalho que foi despendido em sua produção, e maior seu valor de troca. Ao contrário, os terrenos de periferia têm em grande parte dos casos menor trabalho social incorporado em sua produção (VILLAÇA, 1998) e, assim, menor valor de troca.

Na economia capitalista, comenta Botelho (2007), o espaço produzido e consumido está repleto de contradições. As diferenças de localização e trabalho investido no espaço acarretam também em uma diferenciação dos preços do solo e a hierarquização de alguns espaços da cidade. Desta forma, ele se torna um meio de geração de lucro e de obtenção de renda por parte dos proprietários fundiários. Segundo o autor, esta hierarquização de alguns espaços da cidade, em função da renda que proporcionam (preços cobrados pelo solo), acaba acarretando na exclusão do acesso à terra a grande parte da população.

Assim sendo, a valorização do espaço urbano ilustra os processos de segregação existentes em nossa sociedade. A segregação espacial evidencia a desigualdade existente na sociedade, na qual existe a diferenciação entre o espaço urbano dos mais ricos e o dos mais pobres (VILLAÇA, 2011). Tal diferença, segundo o autor, se dá a partir da distribuição desigual das vantagens e desvantagens produzidas no espaço e da manipulação dos tempos de deslocamentos. Topalov (1984, apud, BOTELHO, 2007) aponta que existem nas cidades privilégios espaciais que estão relacionados à diferença de oferta de equipamentos urbanos e, desta forma, o espaço ocupado pelas camadas superiores é objetivamente diferente e melhor equipado que o espaço ocupado pelas camadas inferiores.

A separação espacial das distintas classes sociais no espaço urbano ocorre de forma mais acentuada na medida em que se transfere ao setor imobiliário grande parte da responsabilidade da provisão e financiamento habitacional (BOTELHO, 2007). O termo

provisão habitacional é entendido aqui como o conjunto de ações necessárias à produção de habitações (MIRON, 2008).

Parte-se do pressuposto de que o setor imobiliário atua de forma a produzir espaços urbanos fragmentados. De acordo com Botelho (2007), a crescente integração do capital financeiro com o setor imobiliário tem por consequência uma maior fragmentação do espaço e um aprofundamento da segregação socioespacial. Essa distribuição desigual dos espaços na cidade tende a criar a homogeneização na cidade, através dos mecanismos de hierarquização dos preços de acesso à terra.

O processo triádico de fragmentação, homogeneização e hierarquização do espaço, segundo Lefebvre (2002), aponta para o surgimento da não-cidade na medida em que intensifica a segregação socioespacial no urbano, criando, por exemplo, obstáculos para o encontro e a reunião de pessoas. Ou seja, segundo Lefebvre:

na medida em que o valor de uso subordina-se ao valor de troca, e a mercadoria generaliza-se no urbano, a cidade e a realidade urbana tendem a ser destruídas, pois a cidade não é vivida em sua totalidade, e sim fragmentariamente, e através de crescentes constrangimentos a seus habitantes (BOTELHO, 2007, p.17).

Assim, produto da interação entre diferentes agentes, as cidades são, ao mesmo tempo, local de encontro e de sociabilidades, mas, também, espaço em que se manifestam os mais diversos conflitos humanos. No próximo tópico será discutido como as ações dos diferentes agentes interferem na produção do espaço urbano.

2.3 Os Agentes Produtores do Espaço Urbano

Conforme se viu até aqui, considera-se que o espaço urbano é produzido a partir das intervenções dos diferentes agentes. Segundo Correa (2012, p.44), esses agentes, inseridos em um determinado contexto socioespacial e temporal, refletem as necessidades e possibilidades sociais existentes nesse contexto e, assim, "materializam os processos sociais na forma de um ambiente construído".

Entre os agentes atuantes na produção do espaço urbano citados por Correa (2012), estão: os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado, e os grupos sociais excluídos. Segundo o autor, cada um destes agentes agrupa diferentes segmentos: a) os proprietários dos meios de produção representam: grandes empresas industriais e de serviços; b) os promotores imobiliários incluem: loteadores, construtoras e incorporadoras, corretores imobiliários, c) já o Estado, por sua vez, inclui a noção das três esferas governamentais (municipal, estadual e federal).

Esses, segundo Correa (2012), são dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias e são também portadores de contradições e geradores de conflitos. O autor ressalta ainda que o espaço urbano produzido, resultado dessa interação, refletirá essas estratégias e práticas espaciais. Entre esses, Botelho (2007) assinala o incorporador imobiliário como sendo um importante agente na produção do espaço, visto que tem papel destacado na coordenação do processo produtivo no setor imobiliário.

Harvey (1980) descreve os diferentes segmentos atuantes no mercado da moradia. Destaca que cada grupo determinará, de forma distinta, o valor de uso e de troca da moradia e divide-os em seis grupos: a) usuários da moradia; b) corretores de imóveis; c) proprietários; d) incorporadores e a indústria da construção da moradia; e) instituições financeiras; f) instituições governamentais. O quadro 2 apresenta as principais características descritas pelo autor para cada um dos grupos de agentes.

Quadro 2 - Grupos envolvidos no mercado da moradia segundo Harvey (1980)

Agentes	Características
Usuários da moradia (locatários e proprietários)	Consumem os diversos aspectos da habitação conforme seus desejos e necessidades. O valor de uso da moradia é determinado pela família usuária para uma determinada casa localizada em um local específico. Aos Locatários interessa o uso da moradia (valor de uso). Já aos usuários proprietários, além do interesse no uso, existe o interesse na moradia enquanto bem com possibilidade de troca (valor de troca).
Corretores de imóveis	Operam no mercado para obter lucro através da compra e venda de imóveis e como intermediários nas transações imobiliárias. Buscam assim, obter valor na troca da moradia. Atuam como coordenadores passivos do mercado ou como encorajadores da atividade do mercado.
Proprietários	Tem interesse especial na moradia enquanto valor de troca. Podem ser: usuários proprietários (que tem objetivo de uso e de troca) ou proprietários rentistas (que olham a moradia como meio de troca). Podem ter interesse na moradia como forma de obter lucro com o aluguel ou aumentar sua riqueza com a aquisição do imóvel.
Incorporadores e a indústria da construção da moradia	Estão envolvidos no processo para obter valores de troca a partir da criação de novos valores de uso para os outros envolvidos (usuários, proprietários da moradia). Realizam as atividades de compra do solo, preparação e construção da moradia, mediante desembolso prévio de capital, visando o lucro ao final do processo. São interessados em criar valor de uso para os outros, somente como forma de criar valor de troca para si, e assim, tem forte interesse no processo de suburbanização.
Instituições financeiras	Podem atuar limitando-se ao financiamento do mercado da moradia ou atuar servindo a diversos setores (alocando fundos em moradia e criando oportunidades de investimento lucrativo e seguro a partir da moradia). Financiam a moradia, assim, visando obter valores de troca.
Instituições governamentais	Usualmente oriundas de processos políticos interferem no mercado da moradia de diferentes formas. Diretamente, através da produção de valores de uso (produção habitacional pública, por exemplo) ou indiretamente, modificando o meio circundante da moradia (alocando muitos serviços, facilidades, vias de acesso). Atuam impondo restrições ao mercado da moradia com as ações de planejamento e de controle do uso do solo (legislação, zoneamento).

Fonte: HARVEY, 1980, p.139 a 141. Organizado por: L. C. MELCHIORS, 2014.

A partir da análise do quadro é possível perceber que a moradia não tem o mesmo valor para os diferentes agentes. Cada um tem interesses diversos com a sua produção e, assim, o valor de uso e de troca dessa moradia também não será o mesmo.

Complementando-se os agentes propostos por Harvey (1980) parece interessante incluir o conceito de "grupos sociais excluídos" proposto por Correa (2012), que traz à tona a questão de que existem segmentos da população que são "excluídos" da produção do espaço e da cidade. Na produção da habitação, da mesma forma, entende-se que alguns segmentos são "excluídos", pois não tem acesso à moradia regularmente produzida pelo mercado ou pelo Estado, passando a residir em sub-habitações precárias, ou ainda, são excluídos por não participar dos processos decisórios no que se refere à moradia.

Trindade Junior (1998) defende que os agentes produtores do espaço urbano não atuam isoladamente, mas através de redes, entendidas como articulações locais de agentes responsáveis pela dinâmica da cidade. Esses agentes desenvolvem, assim, estratégias de ação, de forma articulada ou coligada, visando aumentar suas vantagens e garantir seus interesses específicos. Nesse sentido, o autor cita, entre outras possibilidades de redes, as existentes entre: Estado e agentes sociais excluídos, Estado e empresas incorporadoras/construtoras; agentes financiadores e incorporadoras; entre outros, e, aponta que à medida que as redes articulam mais de dois agentes, tornam-se mais complexas.

Portanto, os agentes produtores do urbano, ao atuarem, ao invés de se oporem, procuram manter relações, se distanciar ou se aproximar, se influenciar, se controlar e, assim, criar redes entre si (RAFESTIN, 1993 apud TRINDADE JUNIOR, 1998). Essas redes representam não somente formas de mobilização, mas também estratégias de organização e de ação dos agentes, e dão forma ao urbano. O resultado dessa articulação é que "a forma do ambiente construído não é apenas o produto dessas redes, mas também, das tentativas de renegociar as ações delas decorrentes por parte de outros grupos que suportam os custos da reestruturação urbana" (TRINDADE JUNIOR, 1998, p. 33). O autor complementa que os agentes, ao se articularem em redes, estabelecem correlações de forças a fim de garantir a manutenção de seus interesses e, desse modo, têm maior ou menor grau de satisfação de seus interesses atendidos na produção do espaço urbano.

Na produção da moradia, tanto naquela promovida pelo poder público, quanto na promovida pelo setor imobiliário, são envolvidos uma pluralidade de agentes que buscam obter vantagens diferenciadas ao final do processo (TRINDADE JUNIOR, 1998). Cabe, assim, analisar de forma mais atenta o papel do Estado nesse processo, visto que esse é um dos importantes agentes produtores do espaço urbano, questão que será abordada na seqüência do texto.

2.3.1 O Papel do Estado na Produção do Espaço Urbano

[...] Enquanto 'relação de formas sociais', o Estado capitalista deve ser visto não como uma superestrutura isolada e auto-suficiente, mas como uma instância de relação de forças sociais, onde atuam as contradições e os conflitos de uma sociedade de classes (ALMEIDA, 1989, p. 49).

Propõe-se considerar o Estado a partir da visão de que este não é uma estrutura independente do sistema do qual faz parte, mas um agente que sofre as influências do meio no qual está inserido, refletindo as contradições existentes na sociedade capitalista, assim como apontado na citação acima.

O Estado é um importante agente, que desempenha múltiplos papéis na produção do espaço urbano. Interfere por meio das suas ações diretas e indiretas. Através das políticas públicas, dos processos de planejamento, estabelecendo o marco jurídico (leis, regras, regulações do solo urbano), a partir da alocação de recursos no espaço (construção de vias, infraestruturas) e também como promotor imobiliário (como proprietário de glebas, investindo na produção da moradia) (ALMEIDA, 1989; BOTELHO, 2007; CORREA, 2012).

Quando regulamenta os usos do solo e do espaço público e direciona investimentos na construção de infraestruturas e de equipamentos, o Estado interfere ainda ativamente no preço da terra e na sua valorização (BOTELHO, 2007; CORREA, 2012). Desta forma, sua atuação tem papel também na valorização dos capitais aplicados no setor imobiliário (ALMEIDA, 1989; BOTELHO, 2007).

O Estado, segundo Botelho (2007), pode ter um papel também na promoção da expansão urbana e na valorização de áreas periféricas, visto que é geralmente o responsável pela implementação de infraestrutura nessas áreas. Quando os promotores imobiliários buscam a expansão territorial para áreas mais distantes do centro estão, na verdade, buscando a geração de sobrelucros, visto que as novas áreas urbanizadas normalmente possuem infraestrutura precária e terrenos de menor valor. A atuação do Estado, dotando essas áreas de infraestrutura, de redes de transporte e de serviços adequados, acarreta em sua valorização, bem como na valorização dos terrenos próximos, diversos desses ainda vazios. Cria-se, assim, um aumento de lucro aos promotores imobiliários, visto que ocorre um aumento da diferença entre o preço de compra do terreno e o de venda do imóvel final pronto (BOTELHO, 2007).

Historicamente, como já apontado por Almeida (1989), o Estado brasileiro tem atuado diretamente no espaço urbano através da produção da habitação social, buscando atender os segmentos de menor renda, que têm dificuldades de acesso à moradia produzida pela atuação do mercado.

Segundo Botelho (2007), o Estado moderno é entendido como um poderoso agente na produção do espaço, encarregado da socialização de determinadas porções desse e de determinadas condições sociais de produção. Correa (2012) lembra que há que se considerar que sua atuação está inserida em um contexto econômico, político e social e não é independente deste. Deste modo, está permeada de interesses privados e entre estes são significativos os que derivam da propriedade da terra, bem como os interesses das classes dominantes (BOTELHO, 2007; LEFEBVRE, 2002). Sendo assim, a atuação do Estado é neutra somente na aparência:

Este posicionamento coloca-se em oposição a visões funcionalistas, onde o Estado e a instância política estão acima das relações sociais historicamente dadas, local do processo de tomada de decisões sobre as demandas de sociedade atendidas e mediadas pelas políticas públicas. Esta visão encobre os verdadeiros processos pelos quais o Estado adota determinadas linhas políticas e, portanto, age interferindo no meio urbano e na produção de seu espaço (ALMEIDA, 1989, p. 50).

Lefebvre (2002) afirma que o Estado, enquanto interventor no planejamento urbano e no espaço, atua também promovendo a segregação espacial por classes sociais, visto que modela a cidade para atender aos interesses de grupos específicos, como, a exemplo de Paris, a burguesia mercantil, restando ao proletariado à expulsão da cidade. Tal fato ocorre uma vez que cabe ao Estado estabelecer as “regras” nas quais o mercado pode atuar (definindo a legislação e o zoneamento urbano) exercendo influência na produção dos espaços urbanos segregados (BOTELHO, 2007). Assim, as decisões do Estado refletem as pressões da sociedade. Villaça (2011) expõe a influência das classes dominantes na produção do espaço urbano e nas decisões do Estado:

Ao comandar a produção do espaço urbano, a classe dominante comanda não só a sua produção material e direta, seu valor e seu preço (comandando o mercado imobiliário). Comanda também as ações do Estado sobre esse espaço (legislação urbanística, localização dos aparelhos de Estado, produção do sistema de transportes etc.) e ainda a produção das ideias dominantes a respeito dele (VILLAÇA, 2011, p.12).

Lojkine (1997) afirma que a política urbana capitalista responde à lógica da segregação. Esta segregação urbana de camadas sociais, segundo Villaça (2011), articula aspectos econômicos e políticos. Econômicos em especial por meio do controle do mercado de terra, da formação de seus preços e da atividade imobiliária. Políticos a partir da legislação urbanística, definida pelo Estado, e acaba por influenciar a questão da localização dos equipamentos públicos e do sistema de transportes.

Portanto, entende-se que o Estado tem papel fundamental na produção do espaço urbano e, conforme se discutiu até aqui, considera-se que este é a expressão e também o contingente das organizações sociais. Quando atua através da formulação das políticas

públicas, o Estado interfere igualmente no espaço urbano. As políticas urbanas são, assim, entendidas como processos políticos de intervenção no espaço urbano, e se dão a partir do enfrentamento das forças sociais com interesses específicos, conforme será discutido a seguir.

2.3.1.1 O Estado e as Políticas Públicas Urbanas

Em termos gerais, políticas urbanas correspondem ao conjunto das políticas públicas e das ações do poder público sobre os processos urbanos. Implicam, portanto, um conjunto de metas, objetivos, diretrizes e procedimentos que orientam a ação do poder público em relação a um conjunto de relações, necessidades ou demandas sociais, expresso ou latente nos aglomerados urbanos (ALVIM, 2010, p.13)

A citação acima nos remete ao entendimento da política urbana como aquela voltada aos processos e às práticas sociais de transformação e apropriação do ambiente construído, com seus resultados, assim, agindo sobre o espaço urbano. Segundo Alvim (2010), as políticas urbanas ou políticas de desenvolvimento urbano recebem esta denominação visto que se referem ao atendimento de necessidades e demandas existentes nas cidades e que podem ser assumidas como de interesse local, conforme recorte da Constituição Federal de 1988.

A política urbana trata da produção concreta dos bens públicos, equipamentos sociais e serviços, sistemas de recreação e saúde pública, habitação social, mas também de outras medidas como o planejamento do uso do solo e da legislação urbana, questões estas que afetam o valor da terra e interferem na ocupação do território. Neste sentido, pode-se dizer ainda que:

Além da produção concreta de bens públicos, estruturas equipamentos e serviços, a política urbana trata, ainda, da formação das bases de controle sobre as condições que auxiliam constantemente o capital. Medidas como o planejamento do uso do solo, leis de zoneamento e medidas de regulamentação de demandas sociais, o sistema de tributos públicos e tarifas fazem parte de um conjunto de ações de âmbito "político" inserido nos mesmos objetivos de sustentação do processo de acumulação capitalista (ALMEIDA, 1989, p.61).

Em relação a estes aspectos, há que se considerar o caráter contraditório que as políticas públicas podem ter, uma vez que são produzidas pelo Estado que, conforme já observado no tópico anterior, é um ente que não é isento dos conflitos de interesse que se observam na sociedade. Lojkine (1997) aponta que as políticas, ao invés de suprir contradições, implicam na criação de instrumentos capazes de promover o aumento do poder das classes dominantes, garantindo a manutenção de seus privilégios.

Portanto, pode se pensar as políticas públicas como processos políticos de intervenção no espaço urbano, a partir do enfrentamento das forças sociais existentes (ALMEIDA, 1989), formuladas, portanto, como resposta às demandas de interesses dos agentes envolvidos na produção do espaço urbano, conforme dito por Alvim (2010):

Mesmo que de modo distorcido e incompleto, o conjunto dos enunciados e das práticas vinculadas às políticas públicas é formulado como resposta a demandas concretas de grupos, categorias e classes sociais. Sendo assim, tanto os conflitos e disputas como as convergências e coalizões de interesses diferenciados e mesmo conflitantes desses grupos tendem a se reproduzir no âmbito das políticas públicas e da ação estatal-governamental (ALVIM, 2010, p.45).

A esfera urbana, no que se refere à legislação federal no Brasil, foi incluída na Constituição Federal de 1988 no Capítulo II que trata da Política Urbana. Os artigos 182 e 183 da Constituição estabeleceram uma nova ordem urbanística, que foi posteriormente regulamentada com a Lei Federal 10.257, o Estatuto da Cidade, defendendo, entre outros, o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade. A aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, significou, em termos legais, uma nova perspectiva sobre a questão habitacional, no sentido de concretizar a função social da propriedade baseada na ideia do direito à cidade (ARAGÃO, 2010). Assim, a criação do Estatuto da Cidade vai também ao encontro do conceito de Direito à Cidade.

O Direito à Cidade, segundo Lefebvre (2001, p.139), é entendido como “o direito à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais”. A Unesco aponta, sobre o tema, a relação do direito à cidade com seu usufruto equitativo, de forma à:

(1) Promover igual acesso aos benefícios da cidade para todos os habitantes, (2) encorajar a participação democrática de todos os habitantes nos processos de tomada de decisão, notavelmente no nível municipal, assim (3) os habitantes da cidade poderão exercer suas liberdades e direitos fundamentais” (ALVIM, 2010, p.39).

Destarte, considerando que a legislação brasileira rege a política urbana visando o desenvolvimento das funções sociais da cidade, ou seja, buscando a obtenção do direito à cidade, parte-se do pressuposto de que a mesma deveria ser formulada com o intuito de garantir tais condições, o que nem sempre ocorre, visto que o Estado, que a estabelece, sofre influências da sociedade que se refletem em suas ações.

Por fim, há que se considerar que, embora as ações planejadas pela política urbana brasileira tenham efeito sobre a escala local, essas são concebidas muitas vezes na esfera nacional, a partir das determinações do Governo Federal. No caso do Brasil, dada a

complexidade e a amplitude dos problemas urbanos, parece relevante examinar as políticas urbanas promovendo-se essa análise nas diferentes instâncias - da esfera nacional (federal) à local, ou seja, do geral ao específico (ALMEIDA, 1989).

No próximo tópico será discutida a temática da habitação, que se insere no campo das políticas urbanas. Será resgatado um breve histórico das políticas habitacionais brasileiras e o contexto político que moldou suas ações, visando, assim, uma melhor compreensão das transformações nas formas de intervenção pública no que se refere à habitação social no Brasil. Finalizando o capítulo, será apresentado e iniciada a discussão sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida.

A política habitacional provoca efeitos diretos no espaço urbano, entretanto, possui regulamentações não apenas municipais, mas também estabelecidas a nível federal. No PMCMV, aqui em estudo, o mesmo se verifica, visto que suas diretrizes foram estabelecidas nacionalmente, mas seus efeitos serão sentidos diretamente nos municípios, escala na qual o Programa é de fato implantado e os empreendimentos são construídos.

2.4 A questão habitacional

A questão da habitação é uma das faces mais complexas da questão urbana. Além de se constituir em necessidade básica do ser humano, básica condição de reprodução e sobrevivência, com alto valor de uso, é ao mesmo tempo uma mercadoria cuja produção envolve grande investimento de capital (ALMEIDA, 1994, p.3).

Como podemos pensar a partir das palavras da autora, a questão habitacional tem impactos em diferentes dimensões da sociedade: econômicas, sociais, políticas e legais como nos aponta Miron (2008). Na esfera econômica impacta na geração de empregos e na produção, consumo e nos investimentos relacionados à construção e à atividade de habitar. Tem efeitos também sobre a sociedade, visto que é um bem necessário à sobrevivência do homem, e na política, uma vez que sua produção pode representar uma alternativa na resolução do problema social, mediante a produção do acesso à moradia, possibilitando, desta forma, ganhos políticos com a sua construção.

No sistema capitalista, a moradia é, além disso, uma mercadoria que comporta valor de uso e valor de troca (HARVEY, 1980; TOPALOV, 1979). No mercado da moradia, o valor de troca é estabelecido por diferentes fatores, entre esses: o tamanho do imóvel, a possibilidade de redução dos custos de transporte e do tempo de deslocamento ao lugar de emprego, a facilidade de acesso a outros bens e serviços em função da localização do solo urbano (HARVEY, 1980). Seu valor de troca esbarra, de tal modo, na questão da dificuldade de acesso à moradia por grande parte da população, devido à valorização imobiliária da habitação e do espaço urbano (TOPALOV, 1979).

Em economias em desenvolvimento, como no Brasil, a produção da moradia ilustra também as contradições existentes em nossa sociedade. Por um lado há a necessidade de atender o elevado déficit habitacional existente no país, mas, ao mesmo tempo, existe uma grande dificuldade de acesso à terra e, assim, à moradia, relacionando-se aos fenômenos de segregação espacial (ALMEIDA, 1989). Nesse sentido, há que se considerar que a segregação não se dá apenas na produção privada da moradia, mas muitas vezes pela ação das políticas do Estado (ALMEIDA, 1994).

A questão da moradia está diretamente relacionada ao acesso à terra urbanizada e à questão da sua propriedade. A habitação, segundo Topalov (1979), é um produto constituído pelo conjunto: edificação e terra. A terra, portanto, assume um papel importante, visto que é fundamental para a materialização do produto habitação. Para toda produção habitacional precisa-se de um pedaço de solo e a cada nova obra é necessário um novo terreno. Assim, o acesso ao solo é ainda um obstáculo recorrente na produção da habitação, visto que é objeto da propriedade privada e, assim, monopolizável, como ressaltado pelo mesmo autor.

A problemática da habitação no Brasil, hoje, envolve não apenas o acesso à moradia, mediante a provisão habitacional, mas também a necessidade de melhoria das condições de moradia e das habitações localizadas em áreas irregulares e carentes de infraestrutura, decorrentes do crescimento acelerado e desigual das cidades brasileiras. Sua produção no Brasil tem sido dominada tanto pelo setor privado quanto pelo setor informal (MIRON, 2008).

Hoje, proporcionar o acesso à moradia à população de baixa renda, além de ser uma necessidade social para o desenvolvimento dos países, tem demandado uma crescente participação do Estado ao longo dos anos (MIRON, 2008). No próximo item será apresentada uma revisão dessa atuação na política habitacional, possibilitando uma melhor compreensão dos efeitos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e do contexto de sua criação e implementação.

2.4.1 A Política Habitacional no Brasil: uma revisão do BNH ao PMCMV

Nas últimas décadas, o Brasil passou por um processo de crescimento urbano acelerado. Conforme Azevedo (1996), em 1940, apenas 31,2% da população brasileira morava em cidades e a maior parcela (68,8% da população brasileira) residia na área rural. No intervalo de 40 anos estes números se inverteram. Em 1991, segundo dados do Censo, a população urbana já representava cerca de 75% da total (AZEVEDO, 1996), sendo atualmente correspondente a 84% do total populacional do país (IBGE, 2010).

Bonduki (2008) comenta que o crescimento da população urbana no Brasil foi tão acentuado que, entre 1950 e 2000, entre as cidades com 20 mil habitantes, o número de residentes passou de 11 milhões para 125 milhões. Tal crescimento urbano, em uma sociedade desigual, acarretou o agravamento dos problemas relacionados ao acesso à moradia. Frente à crise da moradia e da urbanização acelerada do país o governo criou, em 1964, o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).

2.4.1.1 O BNH e seus antecedentes

A problemática da habitação e do desenvolvimento urbano no Brasil passou a ter atenção especial a partir de 1964, com a criação do BNH e do SERFHAU, logo após a instalação do governo militar. Antes disso, algumas iniciativas institucionais já haviam sido implementadas nacionalmente visando solucionar os problemas habitacionais do país, como, na década de 1930, o crédito imobiliário através das Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pensões (CAPs e IAPs), mas não havia, até aquele momento, uma política nacional específica na área da habitação (FERNANDES, 2008).

No início dos anos 1960, a crise urbana e habitacional do Brasil foi agravada, visto que o país se industrializava e se urbanizava de modo acelerado e passava por um forte processo migratório do campo em direção às cidades, sem que houvessem políticas estruturadas capazes de enfrentar a nova situação (BONDUKI, 2008). Para enfrentar a questão, em 1963, foi realizado o Seminário de Habitação e Reforma Urbana - SHRU, discutindo a questão da habitação integrada a uma política de planejamento urbano⁷, com a criação, ao final do Seminário, de uma série de orientações para a elaboração de uma Política Nacional de Habitação e Reforma Urbana (BONDUKI; KOURY, 2007).

O BNH - SERFHAU incorporou parte das propostas elencadas pelo SHRU (BONDUKI; KOURY, 2007), passando a ser instituída uma política habitacional de alcance nacional. Nesse processo, ao BNH cabia a coordenação do Sistema Financeiro de Habitação - SFH e ao SERFHAU o planejamento das questões relativas à habitação e a articulação/coordenação dos órgãos de planejamento regional. Os vultosos recursos do SFH eram advindos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), criado em 1967, destinados a financiar as obras voltadas à população de baixa renda; e do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), para financiar o setor de classe média e alta

⁷ O SHRU, realizado anteriormente à implantação do Regime Militar e promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB com o apoio do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores do Estado - IPASE, foi discutido a partir de quatro eixos temáticos: 1. a situação habitacional do País, 2. a habitação e o aglomerado humano; 3. a reforma urbana e medidas para o estabelecimento de uma política de planejamento urbano e de habitação; e, 4. a execução dos programas de planejamento urbano e de habitação (BONDUKI; KOURY, 2007).

(ARRETCHE, 1990; BONDUKI, 2008). Até hoje é vigente o modelo de financiamento habitacional baseado no FGTS - SBPE (CARDOSO, 2013a).

A criação do BNH tinha entre seus objetivos aumentar o apoio social e alavancar a economia do país mediante uma política de financiamento e de estímulo ao setor da construção civil, via aumento da produção habitacional. Bonduki (2008, p.72) aponta que:

O Banco Nacional de Habitação, criado após o golpe em 1964, foi uma resposta do governo militar à forte crise de moradia presente num país que se urbanizava aceleradamente, buscando, por um lado, angariar apoio entre as massas populares urbanas, segmento que era uma das principais bases de sustentação do populismo afastado do poder e, por outro, criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer.

O Programa estabelecia, assim, uma relação político-ideológica atrelando a noção de acesso à moradia à aquisição da (nova) casa própria, ao mesmo tempo que buscava impactar a economia, diante da crise existente, a partir do incentivo à construção civil (ARRETCHE, 1990; MEDEIROS, 2010).

Ribeiro e Azevedo (1996), analisando o BNH, comentam que durante os vinte e dois anos de seu funcionamento, (1964-86) ele foi responsável pelo financiamento de 4,5 milhões de unidades habitacionais, tendo significativo papel na economia do país. Entretanto, se observado seu desempenho, os autores apontam que apenas 1,5 milhão (33%) das unidades financiadas foram destinadas à construção de habitações que atenderiam aos setores populares e que a faixa compreendida entre um e três salários, atingida por programas alternativos, foi contemplada com apenas 250 mil unidades (5,9% do total). Desta forma, a política habitacional teve, na prática, um caráter "redistributivo às avessas" (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996, p.13).

As críticas ao BNH são extensas. Incluem: o abandono da questão social (afastamento do problema habitacional a partir do direcionamento da habitação para outros setores que não o prioritário), os modelos arquitetônicos e a forma de ocupação urbana (BONDUKI, 2008; MEDEIROS, 2010). Bonduki (2008, p.74) ressalta:

Dentre os erros praticados se destaca a opção por grandes conjuntos na periferia das cidades, o que gerou verdadeiros bairros dormitórios; a desarticulação entre os projetos habitacionais e a política urbana e o absoluto desprezo pela qualidade do projeto, gerando soluções uniformizadas, padronizadas e sem nenhuma preocupação com a qualidade da moradia, com a inserção urbana e com o respeito ao meio físico. Indiferente à diversidade existente num país de dimensões continentais, o BNH desconsiderou as peculiaridades de cada região, não levando em conta aspectos culturais, ambientais e de contexto urbano, reproduzindo à exaustão de modelos padronizados.

A análise do período de existência do BNH suscita o questionamento quanto ao modelo atual de provisão habitacional (PMCMV), levando à reflexão sobre a possível reprodução, pelo mesmo, de práticas similares de atuação já observadas no período da ditadura, mesmo que agora inseridas em um contexto democrático. Além disso, em ambos os casos, percebe-se que a habitação é utilizada não unicamente com o interesse final, mas como um meio de impulsionar estratégias políticas e econômicas, conforme se verá na análise do PMCMV.

Contudo, apesar das críticas ao BNH e ao sistema por ele preconizado, Bonduki (2008) ressalta sua importância pelo fato do país ter tido, pela primeira vez, uma política nacional de habitação. Porém, segundo o autor, há que se considerar que mesmo que a produção habitacional do BNH tenha sido significativa - o volume de financiamentos do programa correspondeu a aproximadamente 25% das novas moradias construídas no país do período - ela ficou muito aquém das necessidades geradas pelo acelerado processo de urbanização brasileiro.

2.4.1.2 A Extinção do BNH e o período de desarticulação da Política Habitacional

Após a extinção do BNH, em 1986, durante o Governo Sarney, a política habitacional brasileira passou por um longo período de desarticulação e crise institucional (ARAGÃO, 2010; SHIMBO, 2010; CARDOSO 2011; MARICATO, 2011b, CAMPOS; MENDONÇA, 2013; CARDOSO; ARAGÃO, 2013). No período que se seguiu a extinção do órgão, ocorreu uma redução drástica dos recursos disponibilizados à habitação e a Caixa Econômica Federal (CAIXA) assumiu o passivo deixado pelo SFH (CAMPOS; MENDONÇA, 2013). Assim, o Brasil passou a não ter recursos consolidados destinados à habitação, deixando de promover, por um longo período, novas ações contínuas na área (CARDOSO, 2011).

Entre 1985 e a década de 1990, no que se refere à questão habitacional, o governo atuou de forma descontínua e fragmentada, sem a criação de políticas consistentes voltadas ao atendimento da população de baixa renda, acarretando o aprofundamento dos problemas habitacionais (CAMPOS; MENDONÇA, 2013).

O final da década de 80 foi caracterizado por um forte processo de municipalização das políticas habitacionais. Tal municipalização foi reforçada pela competência estabelecida pela Constituição de 1988 e representou uma ruptura com práticas anteriores, realizadas no período do BNH, na qual os recursos e programas eram centralizados e a execução desenvolvida principalmente sob a responsabilidade das Companhias Estaduais de Habitação (COHABs) (CARDOSO, 2011). Porém, a municipalização das políticas habitacionais ocorreu em um momento em que muitos municípios não possuíam estrutura

administrativa e quadros técnicos adequados, resultando numa retração do volume de unidades habitacionais em diferentes casos (ARAGÃO, 2010).

Entre 1990 e 2003, os governos realizaram diferentes ações voltadas à política habitacional, porém sem significativo sucesso. O Governo Collor (1990-1992), definindo a ação pública com soluções emergenciais e assistenciais de caráter seletivo, foi caracterizado pela dissociação entre as políticas habitacionais, urbanas e de saneamento, e cuja liberação de recursos obedecia à lógica de uma política clientelista com o objetivo de "atender a interesses imediatos de curto prazo do governo federal em crise". (CARMO apud CAMPOS; MENDONÇA, 2013, p. 68).

Após o processo de impeachment de Collor, Itamar Franco (1992-1994) lançou alguns programas como o Habitar-Brasil e o Morar-Município, que, se do ponto de vista político significaram avanços através da constituição de conselhos e de fundos específicos destinados à habitação, do ponto de vista operacional tiveram pouca efetividade na redução do déficit habitacional (AZEVEDO, 1996; CAMPOS; MENDONÇA, 2013).

Quase dez anos depois da extinção do BNH e do longo período de estagnação da política habitacional, em 1996 foi implantada a Política Nacional de Habitação (PNH), no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Associada à descentralização da execução da política federal, a PNH significou um processo de retomada da capacidade de investimento governamental na habitação (ARAGÃO, 2010). Segundo Arretche (apud SHIMBO, 2010), a partir deste governo, foi alterado o paradigma da política habitacional e introduzidos claramente princípios de mercado na provisão habitacional. Sobre a criação da PNH, Campos e Mendonça (2013, p.69) comentam:

Formulada no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), pela Secretaria de Política Urbana (SEPURB), a PNH foi implementada em um contexto de lutas urbanas pelos direitos sociais. Ao mesmo tempo, aprofundava-se o ideário neoliberal no país e o discurso do Estado eficiente e mínimo. O governo propugnava a sua incapacidade de sozinho financiar a expansão que se considerava necessária e defendia a articulação do setor público com o setor privado empresarial.

A PNH, criada no contexto das lutas sociais, passou a reconhecer a temática da habitação pensada de forma integrada à produção da cidade, preconizando como fundamental o acesso não apenas à infraestrutura, mas o reconhecimento da função social da terra e a necessidade de criação de mecanismos que pudessem estimular a cidadania a partir da participação coletiva nos processos decisórios (CAMPOS; MENDONÇA, 2013). Segundo Bonduki (2008), neste momento, os princípios de flexibilidade, descentralização, diversidade e reconhecimento da cidade real, passaram a ser vistos como novos referenciais a serem seguidos. Alinhando, assim, o ideal da política ao debate nacional e

internacional do momento, que passava a rejeitar os processos centralizados de gestão e os programas convencionais baseados somente no financiamento direto à produção de projetos de grandes conjuntos habitacionais.

Apesar das críticas à PNH, Maricato (apud SHIMBO, 2010) expõe algumas conquistas importantes promovidas por essa política, como: o reconhecimento da cidade ilegal, o novo conceito de déficit habitacional, a descentralização operacional e a diversidade de programas criados, entre esses o Carta de Crédito Associativo que reconheceu a importância da produção privada não lucrativa (incentivando a produção cooperativada).

A partir da PNH foram criados os programas: Habitar-Brasil e o Pró-Moradia, programas de financiamentos aos estados e municípios que não ganharam muitos adeptos, pois necessitavam enquadramento na Lei de Responsabilidade Fiscal; o Carta de Crédito e Carta de Crédito Associativo, com financiamento destinado diretamente ao mutuário final (famílias com renda entre 3 a 12 SMs) e o Programa de Arrendamento Residencial - PAR (destinado ao atendimento de famílias com renda de 3 a 6 SMs), baseado no arrendamento (*leasing*) da moradia, e não na aquisição, com a possibilidade de compra desta ao final do processo (SHIMBO, 2010; CAMPOS; MENDONÇA, 2013).

Apesar dos avanços da política habitacional e dos novos programas habitacionais criados neste período, os resultados não representaram grandes avanços, em relação à população de menor renda. Segundo Campos e Mendonça (2013, p.71), apenas 10% do volume de recursos alocados em financiamentos no período foram destinados a programas voltados exclusivamente para a população carente, podendo-se afirmar que:

[...] apesar da tentativa de reordenamento na trajetória da política habitacional brasileira em 1996, buscando a retomada da produção de moradias e o rompimento com a centralidade e rígida concepção dos tempos do BNH, não houve uma prática satisfatória para o histórico problema de provisão de moradias direcionada à população brasileira de mais baixa renda.

Shimbo (2010) comenta que paralelamente à implantação da PNH de FHC, o Instituto Cidadania, organização não governamental então coordenada pelo candidato à Presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva, criou o Projeto Moradia. Segundo o autor, o projeto, lançado em 2000, previa a ampliação do mercado formal aos setores de média e alta renda, com recursos do SBPE e do SFI, procurando assim liberar os recursos do FGTS para as classes de menor renda, na tentativa de inverter a lógica governamental então vigente.

2.4.1.3 A criação do Ministério das Cidades e da nova Política Nacional de Habitação (PNH)

A vitória nas eleições pelo presidente Lula (2003-2010) possibilitou colocar em prática as propostas do Projeto Moradia. O momento possibilitou novas expectativas para a institucionalização da política habitacional, de acordo com concepções que vinham sendo debatidas em conjunto por técnicos, acadêmicos e militantes de movimentos sociais ligados ao Fórum Nacional da Reforma Urbana (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Aragão (2010) anota que a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei 10.257, em 2001, já havia significado uma nova perspectiva legal sobre a questão habitacional no sentido de concretizar a função social da propriedade baseada na ideia do direito à cidade.

O Projeto Moradia propunha entre outras medidas: a) a criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes da Federação, b) a Gestão Democrática da Política Habitacional e Urbana, com a criação de conselhos (em âmbito nacional, estadual e Municipal), que seriam responsáveis por definir as diretrizes e a alocação de recursos da política habitacional, c) a instituição do Fundo Nacional de Habitação, oriundo de lei de iniciativa popular que tramitava desde 1991 no Congresso Nacional, d) a retomada do financiamento habitacional às camadas de média renda, com recursos do SBPE, liberando recursos do FGTS para o financiamento de camadas de menor renda, e) a articulação da política habitacional à uma política de controle e recuperação da valorização fundiária e imobiliária (CARDOSO e ARAGÃO, 2013).

Essas propostas representaram a organização das ideias relacionadas à habitação e acabaram servindo de base para a criação da nova Política Nacional de Habitação. Sobre o assunto, Maricato (2005) aponta que o Projeto Moradia previa também a construção do Ministério das Cidades e a elaboração de uma política urbana com propostas setoriais de saneamento, transporte, planejamento territorial e, também, da habitação.

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, encerrou um período de instabilidade política e institucional, existente desde a extinção do BNH (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Sua criação possibilitou o preenchimento de uma lacuna institucional e teve como objetivo: "integrar as políticas nacionais relacionadas ao território e as aglomerações urbanas" (SHIMBO, 2010, p.28), ou seja, alinhar a temática da habitação ao saneamento e ao transporte urbano. Desta forma, o Ministério foi organizado a partir de quatro Secretarias, Habitação, Saneamento, Transporte e Mobilidade e Programas Urbanos (SHIMBO, 2010; CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Coube ao Ministério das Cidades a atribuição de órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), sendo o responsável pela gestão da política habitacional (SHIMBO, 2010).

Aprovada em 2004 pelo Conselho das Cidades, a nova Política Nacional de Habitação (PNH) é, ainda hoje, a principal normativa de orientação das estratégias e ações implementadas pelo Governo Federal em relação à temática. A PNH, em consonância com a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, considerou a habitação como um direito do cidadão, preconizando a inclusão social e a gestão participativa e democrática, visando, assim, promover condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, e em especial aos de mais baixa renda (BRASIL, 2004; SILVA 2012).

Um dos instrumentos previstos para a implantação da PNH foi o Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Esse tinha por objetivo o planejamento das ações públicas e privadas, de médio e longo prazo, com o propósito de formular uma estratégia governamental para enfrentar as necessidades habitacionais do país, considerando: o perfil do déficit habitacional; a demanda futura por moradia e a diversidade do território nacional (BRASIL, 2007). A partir das diretrizes do PlanHab, e a fim de possibilitar o acesso aos recursos disponíveis no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, coube aos Municípios a responsabilidade de desenvolver seus Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS. O PLHIS tinha como objetivo o planejamento da política habitacional municipal (até o ano de 2023) trabalhando a totalidade do município (área urbana e rural), de forma articulada com os diversos setores sociais, servindo, assim, como subsídio à tomada de decisões do poder público e parâmetro para que a sociedade pudesse acompanhar e avaliar as políticas implementadas (MELCHIORS, 2010).

A PNH instituiu ainda o Sistema Nacional de Habitação (SNH) que estabeleceu as bases institucionais da política e definiu as regras de destinação e articulação dos recursos necessários à implementação da mesma, além de prever a integração entre os três níveis de governo e os agentes públicos e privados envolvidos no tema (SHIMBO, 2010). O SNH foi dividido em dois subsistemas: o Subsistema de Habitação de Interesse Social (SHIS), destinado a atender exclusivamente a população de mais baixa renda, com recursos do FGTS e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Subsistema de Habitação de Mercado (SHM), ao qual compete a responsabilidade de reorganização do mercado privado da habitação, recebendo recursos via caderneta de poupança e outros instrumentos de atração de investidores, tais como os relacionados no mercado de capitais (BRASIL, 2006; SHIMBO, 2010). Assim, buscando ampliar o estoque de moradias e reduzir o déficit habitacional, a PNH previa que o setor privado auxiliasse na produção habitacional para as camadas de renda média, permitindo ao setor público a otimização econômica dos recursos para as camadas de menor renda (SHIMBO, 2010).

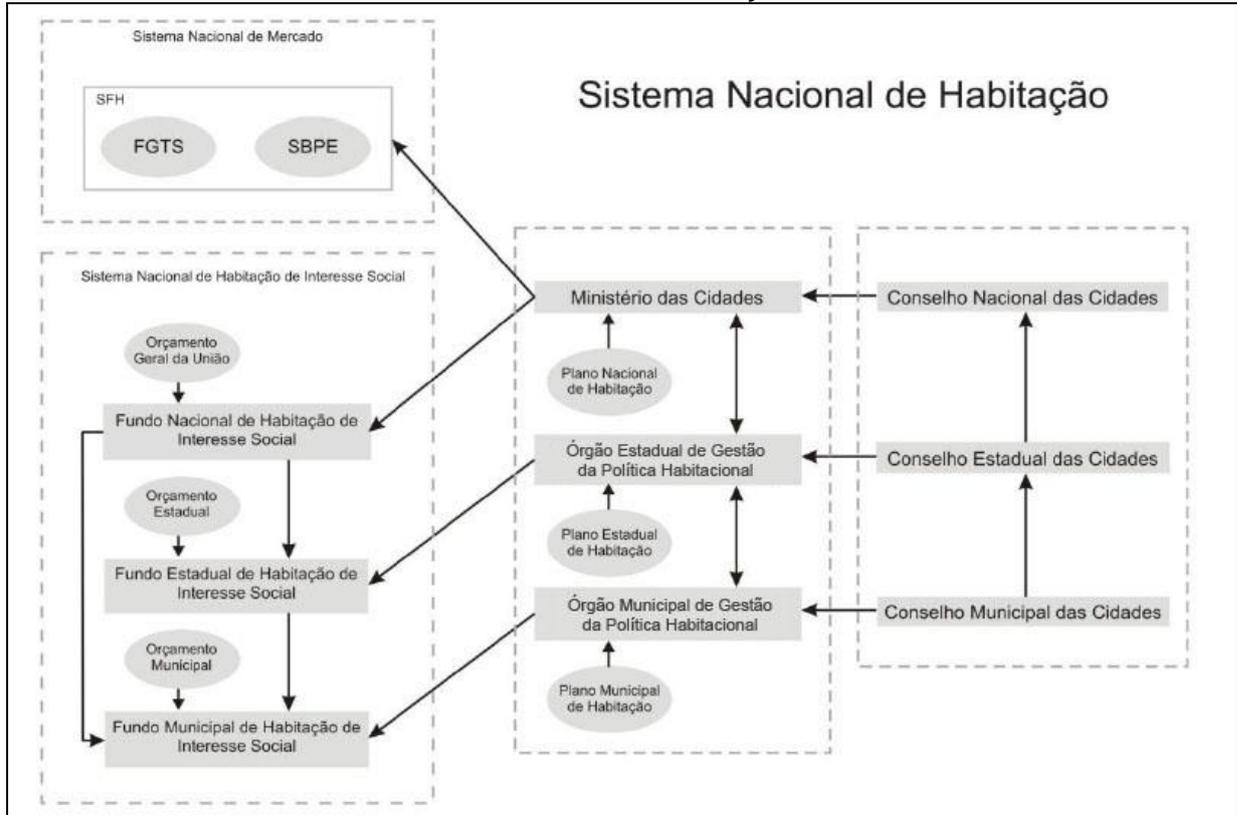
Para o Subsistema de Habitação de Interesse Social foram criados, a fim de dar suporte institucional: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), ambos aprovados pela Lei Federal 11.124/2005. O SNHIS tinha como objetivo a centralização dos programas e projetos destinados à habitação de interesse social e receberia recursos do FNHIS. Sua criação estimulava o fortalecimento municipal na implantação da política habitacional, conforme relatado por Cardoso e Aragão (2013, p.31):

A lógica da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social seria fortalecer os órgãos públicos municipais e estaduais para a implantação de políticas habitacionais. Os Fundos de HIS seriam os mecanismos que permitiriam aos Municípios alavancar recursos próprios e potencializar os recursos federais ou estaduais que lhes fossem repassados. Ao mesmo tempo os Conselhos Gestores dos Fundos locais promoveriam uma maior participação da sociedade civil em relação à definição sobre a alocação e ao uso dos recursos aportados para HIS. O fortalecimento da esfera estatal local indicava a necessidade da construção de uma nova cultura política e de novos mecanismos.

A criação do FNHIS foi um momento inovador na política habitacional brasileira, visto que manifestava o compromisso do Governo Federal de subsidiar a produção de moradias para as camadas de baixa renda, atendendo as demandas prioritárias manifestadas a partir das críticas à atuação do BNH (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Além disso, o FNHIS representava uma maneira de se pensar a política integrada entre as diferentes esferas de governo e os segmentos da população, representados através dos Conselhos. Integrava-se assim, pela estrutura do SNHIS: recursos financeiros, planejamento (possibilitados pelos Planos Habitacionais) e participação (Conselhos), nas três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal).

O quadro 3, a seguir, desenvolvido por Aragão (2010), ilustra o fluxo do SNHIS. Seu funcionamento era apoiado por processos de planejamento possibilitados através dos Planos Habitacionais, desenvolvidos em escala nacional, estadual e municipal, contando com a participação popular através da constituição de conselhos e de ciclos de Conferências Municipais, Estaduais e Federais.

Quadro 3 - Estrutura do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS



Fonte: CARDOSO, 2013b. Elaborado por Aragão.

Paralelo a isso, em 2004, com a criação da Lei Federal 10.931/2004 que dispôs sobre o patrimônio de afetação, ocorreu no país uma retomada do aumento da segurança financeira, possibilitando crédito a um número maior de usuários, a partir de vantagens na redução de taxas de juros e no aumento do percentual financiado por imóvel (CAMPOS; MENDONÇA, 2013). Ocorreu desta forma, segundo os autores, o progressivo interesse do setor privado no mercado de menor renda, passando esse a se tornar atrativo à indústria da construção civil. Cardoso e Aragão (2013, p.33) apontam o 'boom' de crescimento do mercado imobiliário habitacional, observado a partir de 2005, com o aumento da produção e o crescimento dos preços dos imóveis:

Dentro desse quadro de expansão das atividades do mercado habitacional, cabe ressaltar que não se trata apenas de mais uma fase de crescimento, mas de uma profunda reestruturação do setor. A partir de 2004 algumas das maiores empresas do setor realizam operações de IPO, captando recursos na Bolsa de Valores, recursos que utilizam para ampliar suas atividades, assumindo o controle acionário de empresas regionais, investindo em terra ou financiando novos empreendimentos. Como resultado desse processo opera-se uma concentração de capital sem precedentes na história, com a constituição de empresas com amplitude regional de atuação e que também passam a atuar em diversos segmentos de mercado, diversificando produtos e atingindo diferentes faixas de renda.

A partir deste momento as empresas da construção civil passaram a se voltar ao setor habitacional investindo na bolsa de valores e recorrendo à formação de um estoque de

terras (investimentos na busca e aquisição de terras), buscando garantir aos investidores externos a valorização dos capitais empregados nas empresas, conforme apontado por Campos e Mendonça (2013, p.74):

Ressalta-se que as empresas da indústria da construção habitacional em processo de abertura de capital na bolsa de valores (Bovespa), recorreram à formação de um “land bank”, ou “estoque de terras”, através de alto investimento na busca e aquisição de terrenos, de forma a garantir, aos investidores externos, sua reprodução contínua e ampliada e conseqüentemente, a valorização do capital empregado nas empresas. Sem o “land bank”, essas empresas dificilmente conseguiriam atrair investidores na bolsa de valores. [...] “uma das conseqüências dessa concentração [de capitais no setor imobiliário] foi que as próprias incorporadoras tornaram-se também grandes proprietárias de terrenos. A partir de então, a renda fundiária deixa de ser um entrave e transforma-se em uma fonte significativa de ganho para o capital imobiliário, cuja reprodução básica assentava-se apenas sobre a mais-valia extraída dos trabalhadores da construção civil.

Verificou-se assim um período de 'euforia' tomando conta do mercado imobiliário entre os anos de 2007 e 2008, quando as empresas capitalizadas passaram a disputar a compra dos melhores terrenos e as incorporadoras se tornaram também grandes proprietárias de terra.

Nesse contexto, em 2007, o Governo Federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, vinculado ao Ministério do Planejamento e com atuação autônoma ao SNHIS. Sua criação representou uma estratégia do governo no sentido de estimular o crescimento econômico do país, a partir da liberação de recursos para ações vinculadas a melhorias de infraestrutura nas áreas de saneamento, habitação, planejamento urbano e construção de melhorias de transporte (rodovias, ferrovias e portos) (SILVA, 2012).

2.4.1.4 A crise de 2008 e os antecedentes do Programa Minha Casa Minha Vida

A partir de 2008 diversos países passaram a sofrer com a profunda crise econômica iniciada nos Estados Unidos e provocada pelos problemas financeiros relacionados ao mercado de imóveis e hipotecas⁸. Frente à crise, e buscando compensar a retração do setor privado, o governo brasileiro adotou medidas de expansão de crédito pelos bancos públicos (Banco do Brasil, BNDES e CAIXA) e manteve os investimentos previstos no PAC, como medida de caráter anticíclico. Aliado a essas medidas, o Governo Federal lançou, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), visando impactar a economia através dos efeitos multiplicadores da construção civil (ARANTES; FIX, 2009; CARDOSO, 2011; CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

⁸ A crise econômica de 2008 iniciada nos Estados Unidos causou efeitos no mundo inteiro. Foi acarretada por: “problemas sistêmicos financeiros provocados pela crise dos mercados secundários de títulos lastreados em hipotecas, envolvendo os chamados subprimes. A crise do subprime contaminou todo o mercado financeiro provocando um “efeito cascata”, afetando todo o setor financeiro globalizado e também, por decorrência, toda a economia capitalista, dependente das finanças globais” (CARDOSO e ARAGÃO, 2013, p. 35):

Buscou-se até aqui apresentar um resumo da política habitacional brasileira, a fim de permitir uma melhor compreensão do Programa Minha Casa, Minha Vida, assunto que será abordado de forma detalhada no próximo tópico. A seguir, serão expostas as diretrizes e características do Programa, suas metas e os agentes principais envolvidos, bem como será apresentada uma revisão bibliográfica de pesquisas já realizadas sobre o assunto, a fim de possibilitar a compreensão dos avanços e entraves existentes no que se refere ao Programa.

O quadro 4, a seguir, apresenta um resumo dos principais fatos relacionados à política habitacional no período descrito acima, do BNH à implantação do PMCMV.

Quadro 4 - Quadro Síntese: Eventos relacionados à política habitacional de 1964 a 2009

Ano	Fato Relevante
1964	• Criação do BNH e do SERFHAU (<i>governo militar</i>).
1986	• Extinção do BNH.
1986-2003	• Período de instabilidade da política habitacional brasileira.
1997	• Criado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) – Lei Federal 9.514/97.
2000	• Lançamento do Projeto Moradia – <i>Instituto da Cidadania</i> .
2003	• Criação do Ministério das Cidades – <i>gestão da Política habitacional</i> , • Primeira Conferência Nacional das Cidades – <i>a Conferência aprovou os princípios gerais da política urbana do governo Lula e propôs a criação e composição do Conselho Nacional das Cidades ampliando a proposta original do Projeto Moradia para todas as políticas urbanas</i> .
2004	• Instalação do Conselho Nacional das Cidades, • Criado Programa Crédito Solidário – <i>recursos para construção pela autogestão</i> , • Aprovada pelo Conselho das Cidades a Política Nacional de Habitação (PNH) – <i>principal normativa de orientação das estratégias e ações a serem implementadas pelo Governo Federal em relação à temática habitacional</i> .
2005	• Criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), Lei Federal 11.124 de 16 de junho de 2005 – <i>O SNHIS estabelecia um papel fundamental para os municípios na implementação da PNH (CARDOSO, 2013)</i> • Criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) – <i>sua criação marcou um momento inovador na política habitacional, manifestando um compromisso do Governo Federal em subsidiar a produção de moradias para as camadas de mais baixa renda, atendendo a uma demanda que se manifestava desde as críticas à atuação do BNH (CARDOSO, 2013)</i> .
2007	• Lançado o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).
2008	• Crise econômica iniciada nos EUA.
2009	• Lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (março).
2011	• Lançamento do PMCMV 2.

Elaborado por: L. C. MELCHIORS, 2013.

2.4.2 O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)

2.4.2.1 Apresentação

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foi elaborado em 2009, pela Medida Provisória nº 459 (25 de março de 2009) posteriormente convertida na Lei Nº. 11.977 (7 de julho de 2009), tendo por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção de novas unidades habitacionais. Tinha meta inicial de construção de um milhão de unidades habitacionais, visando, assim, reduzir o déficit habitacional em, aproximadamente, 14,5%. Para o atendimento dessa meta, o Programa previa inicialmente a destinação de R\$ 34 bilhões, sendo R\$ 25,5 bilhões originários do OGU, R\$ 7,5 bilhões do FGTS, e de mais R\$ um bilhão para a complementação de infraestrutura urbana, distribuído através do BNDES (CARDOSO, 2013b).

O Programa, elaborado a partir de uma parceria entre o Governo Federal e 11 empresas do mercado imobiliário (MARICATO, 2011b), prevê a destinação de recursos públicos para que a iniciativa privada desenvolva as ações que visam materializar a produção habitacional para famílias com renda entre 0 a 10 salários mínimos. Foi lançado como uma das principais ações governamentais frente à crise econômica de 2008. Com ele, o Governo procurou estimular a criação de empregos e investimentos no setor da construção civil, tentando dirigir o setor imobiliário para o atendimento da demanda habitacional de baixa renda. Buscava, assim, alavancar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção civil (ARANTES; FIX, 2009; CARDOSO, 2011). Em relação ao assunto, Cardoso (2011, p4) ressalta também o aumento de crédito ocorrido com sua criação:

Além dos subsídios, intenta também aumentar o volume de crédito para aquisição e produção de moradias, ao mesmo tempo em que reduz os juros [...]. Desta forma, intenta-se manter o desenvolvimento do setor imobiliário e reaquecer as atividades do ramo da construção civil, que experimenta uma fase de intenso crescimento desde 2006, mas que vem sofrendo impactos da crise econômica. Curiosamente, retoma-se neste momento argumentos semelhantes aos que originaram a experiência do BNH, também criado para impulsionar a economia por meio de efeitos multiplicadores e ampliar oportunidades de acesso ao trabalho formal para populações com baixa qualificação.

Mesmo com todos os problemas ocorridos com o BNH, o texto permite identificar a similaridade existente entre os dois programas habitacionais (BNH – PMCMV). Em ambos observamos o objetivo de alavancar a economia em períodos de crise econômica, através do aumento de incentivos à produção habitacional pelo setor da construção civil. Entretanto, em termos políticos, é importante considerar as diferenças existentes no contexto de

implantação dos dois programas, o primeiro no período de repressão do governo militar e o segundo no atual contexto democrático.

2.4.2.2 Estrutura do Programa: recursos, metas e agentes envolvidos

O PMCMV foi criado no âmbito do Ministério das Cidades, o qual tem a atribuição de fixar as diretrizes e condições gerais de sua execução e, também, estabelecer os critérios de distribuição regional dos recursos e priorização de atendimento dos beneficiários (BRASIL, 2013b). Para sua operacionalização o PMCMV foi dividido em dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR⁹ e o Programa Nacional de Habitação Urbano – PNHU. O PNHU se divide em modalidades definidas pelo porte do município atendido e a faixa de renda da família beneficiada, sendo composto por quatro modalidades: FGTS, FAR, Oferta Pública e Entidades (ver Quadro 5).

Quadro 5 - PMCMV: Subprogramas, modalidades e metas

Sub Programa	Modalidade	Faixa de Renda ¹⁰	Meta (n° UHs)	
			PMCMV 1	PMCMV 2
PNHR		1, 2 e 3		60 Mil
PNHU	Oferta Pública (destinada à municípios com população até 50 mil habitantes)	1 (destinada a famílias com renda até R\$ 1.600 - inicialmente destinada a famílias com renda até 3 salários mínimos)	400 Mil	220 Mil
	Entidades / FDS (produção habitacional realizada de forma associativa - cooperativas habitacionais, associações, sindicatos, demais entidades privadas sem fins lucrativos)			60 Mil
	Empresarial / FAR (produção habitacional realizada pelo setor imobiliário - construtoras e incorporadoras)			860 Mil
	FGTS (produção habitacional realizada pelo mercado imobiliário - construtoras e incorporadoras)			
		2 (renda entre R\$ 1.600,00 e R\$ 3.275,00)	400 Mil	600 Mil
	3 (renda entre R\$ 3.275,00 e R\$ 5.000,00)	200 Mil	200 Mil	
Total de UHs:			1 Milhão	2 Milhões

Fonte: BRASIL, 2013b; Adaptado por L. C. MELCHORS, 2014.

Para sua implementação, o programa se utiliza de subsídios, com até 95% para as famílias de menor renda, e de financiamentos, com taxas de juros reduzidos em relação aos praticados pelo mercado, contando com recursos do OGU e do FGTS. Para o atendimento da Faixa 1 (Oferta Pública, Empresarial/ FAR e PNHR) os recursos são oriundos da OGU e

⁹ O PNHR tem por objetivo subsidiar a produção habitacional ou reformas de imóveis de agricultores familiares e trabalhadores rurais com renda anual bruta inferior à R\$ 60.000,00 (BRASIL, 2013b).

¹⁰ Originalmente as faixas de renda do PMCMV foram definidas em números de salários mínimos, sendo a Faixa 1 equivalente à 0 a 3 SM, a Faixa 2 equivalente à 3 a 6 SM e a Faixa 3 equivalente à 6 a 10 SM. Entretanto na segunda fase do programa os valores foram fixados em Reais, sendo corrigidos até atingir os valores indicados no quadro.

distribuídos a partir do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e, em menor grau, no caso dos projetos enquadrados na modalidade Entidades, pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), ambos gerenciados pela Caixa Econômica Federal. Já nas faixas 2 e 3 os recursos são disponibilizados através de financiamentos via recursos do FGTS.

Na fase inicial do PMCMV, para atendimento da meta de 1.000.000 de unidades habitacionais, foi prevista a construção de 400.000 para as famílias da Faixa 1, 400 mil para a Faixa 2 e 200 mil para a Faixa 3 (ver Quadro A.1 do Anexo A). Esta divisão inicial sofreu críticas, pois embora a meta total de produção buscasse atender a 14% do déficit habitacional brasileiro acumulado, na faixa prioritária de atendimento, na qual se concentra a maior parcela do déficit habitacional (famílias com renda até 3 SMs -Faixa 1), a meta de 400 mil unidades habitacionais correspondia a apenas 6% do déficit habitacional brasileiro (BONDUKI, 2008). Já nas demais faixas do Programa, Faixa 2 e 3, segundo o autor, existia a preocupação de que o número de unidades pudesse até acarretar em compra de uma segunda moradia, visto que as metas eram bastante elevadas.

Em 2011, depois de atingida a meta de um 1.000.000 de unidades contratadas, foi lançada a segunda fase do Programa (PMCMV2), formalizada pela Medida Provisória 514/2010, convertida na Lei 12.424 de junho de 2011. No PMCMV2 novas diretrizes e metas foram estabelecidas. Para a Faixa 1 foi previsto o subsídio do governo de R\$ 71,7 bilhões, sendo R\$ 62,2 bilhões oriundos do OGU e R\$ 9,5 bilhões sob a forma de financiamentos. A meta total de construção do PMCMV 2 foi de mais 2.000.000 de moradias (BRASIL 2011b). Na Faixa 1, foram estabelecidas como metas na modalidade do FAR, a construção de 860.000 unidades habitacionais, sendo para o Rio Grande do Sul previstas 35.555 unidades até o ano de 2014 (BRASIL, 2013b).

Percebe-se, a partir das novas metas, que o PMCMV2 aumentou significativamente o montante de recursos e o número de unidades habitacionais destinados à Faixa 1, procurando corrigir a distorção existente entre o déficit habitacional e o volume disponibilizado a este segmento da população na primeira fase do programa.

No modelo estabelecido pelo PMCMV, cabe principalmente ao setor imobiliário (empresas construtoras e incorporadoras) o papel de promotor dos empreendimentos. Segundo o fluxo de procedimentos, é atribuição deste projetar os empreendimentos que, por sua vez, devem ser elaborados de acordo com as exigências mínimas estabelecidas pelo Ministério das Cidades, de forma a se enquadrarem no perfil financiado. Os projetos então são encaminhados à CAIXA para avaliação e aprovação.

Estados e municípios, por sua vez, são os responsáveis pela criação de condições que facilitem a produção habitacional, como a desoneração tributária e a cessão de terrenos

públicos, entre outros (CARDOSO, 2011). Devem, também, gerenciar a demanda, através do cadastro de beneficiários que serão atendidos pela Faixa 1 do Programa. Desta forma:

[...] o promotor do empreendimento deixa de ser o setor público e passa a ser o setor privado. A análise de projetos, bem como a contratação de obras e medição de etapas finalizadas [...] é parte dos procedimentos de responsabilidade da CEF, não cabendo aos municípios responsabilidade formal pelos resultados alcançados (CARDOSO, 2011, p. 6).

Assim, as construtoras e incorporadoras passam a ter papel de destaque como proponentes do Programa, cabendo a elas as principais decisões relativas aos empreendimentos, enquanto o poder público assume papel secundário no processo. Na faixa 1, por exemplo, ocorre a produção das unidades como uma oferta privada ao poder público com valores de habitações predefinidos e que variam dependendo do tipo de município a ser atendido (CARDOSO, 2011). Tal estratégia suscita a preocupação com a possibilidade dos empreendimentos serem produzidos como mercadorias rentáveis apenas aos seus proponentes:

Uma produção “por oferta” significa que a construtora define o terreno e o projeto, aprova junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir para a Caixa Econômica Federal, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades. A Caixa define o acesso às unidades a partir de listas de demanda, cadastradas pelas prefeituras. Assim, os projetos não são formulados a partir do poder público ou da demanda organizada, não são licitados, não são definidos como parte da estratégia municipal de desenvolvimento urbano e podem inclusive contrariá-la. São estritamente concebidos como mercadorias, rentáveis a seus proponentes. Mesmo que submetidas à aprovação dos órgãos competentes, estes estão pressionados em todas as instâncias a obter resultados quantitativos para cumprir as metas do programa (ARANTES; FIX, 2009, p. 3).

Sob a alegação da ineficiência do poder público, o programa não contempla modalidades de produção estatal, optando por uma produção direta de mercado e apostando na iniciativa privada como agente motor do processo (ARANTES; FIX, 2009). Assim sendo, altera-se o papel do poder público, que no sistema proposto pelo SNHIS era o de promotor dos empreendimentos, passando tal incumbência ao mercado. Entretanto, o poder público local tem papel importante na aprovação dos empreendimentos junto aos municípios, sendo este, desta forma, pressionado a apresentar resultados dentro do PMCMV, conforme será reforçado na análise do caso estudado.

À CAIXA cabe o papel de operadora e principal financiadora do programa, atuando numa interlocução com o Ministério das Cidades e aprovando os empreendimentos a serem enquadrados no PMCMV. As construtoras, após elaborarem os projetos e aprová-los junto à CAIXA, Prefeituras e demais órgãos responsáveis, recebem os recursos (fixos) correspondentes às unidades habitacionais de cada faixa de renda atendida pelo Programa.

Atualmente, os valores para as unidades habitacionais da Faixa I variam entre R\$ 54.000,00 e R\$ 76.000,00, diferenciados conforme os Estados e regiões metropolitanas do país (ver Quadro A.2 do Anexo A). Os recursos são distribuídos nacionalmente, com base na estimativa do déficit habitacional dos Estados, a partir de estudos desenvolvidos pela FJP e atendendo cotas máximas de recursos para cada um destes (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Cabe salientar que, dos recursos disponibilizados pela União e pelo FGTS apenas 3% do subsídio são destinados à produção na modalidade Entidades (instituições sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais) e 97% são destinados à produção direta pelo setor imobiliário, demonstrando, assim, a opção principal pela produção por este setor.

Para a Faixa 1, o programa prevê o pagamento por parte dos beneficiários de uma pequena taxa mensal¹¹, considerada como "pagamento simbólico", já que o programa inicialmente estabelecia um subsídio integral para essa faixa (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Nas Faixas 2 e 3, ou faixas de "mercado popular", os recursos são oriundos do FGTS, contemplando subsídios diretos e redução nos juros, em montante inversamente proporcional ao rendimento familiar. Nessas faixas (2 e 3), a comercialização dos imóveis é feita diretamente pelas empresas construtoras, sendo o interessado direcionado aos estandes de vendas ou aos "feirões da casa própria", promovidos pela CAIXA. (ARANTES; FIX, 2009). O Quadro 6, a seguir, aponta os principais agentes envolvidos no PMCMV e suas atribuições. A esses, ainda podem somar-se outros, que atuam em alguns casos, como os membros dos Conselhos Municipais (ver Capítulo 4).

A partir do Quadro é possível perceber a complexidade do processo de produção habitacional, visto a existência de diferentes agentes, cada um com interesses e atribuições diversas e as dificuldades de conciliar o atendimento dos diferentes objetivos (HARVEY, 1980; MELCHORS; MIRON, 2013). Deste modo, ao final do processo existem diferentes graus de satisfação dos envolvidos, definidos em grande parte pela correlação de forças que se estabelece ao longo do mesmo (TRINDADE JUNIOR, 1998).

O Estado, por exemplo, composto pelas três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal), tem, nas diferentes instâncias, interesses e atribuições diversos. Na escala federal, é responsável pela elaboração das principais diretrizes e parâmetros do PMCMV, mas é na escala municipal que tem como atribuição conceder os incentivos à implantação de projetos do PMCMV, aprová-los e, ainda, reger a política urbana do município. Na escala local, sofre, ainda, as pressões dos demais agentes, em especial do setor imobiliário,

¹¹ O valor mínimo inicialmente estipulado correspondia a uma taxa mensal de R\$50,0, posteriormente alterada para valores entre R\$25,0 e 5% do orçamento familiar. Para a modalidade do PAC o subsídio é integral para as famílias de menor renda.

para viabilizar a implantação dos empreendimentos. Observa-se, assim, a complexidade de se implantar uma política pensada em uma escala de governo (diretrizes nacionais) e que será aplicada em outra escala (local), pois é nos municípios que o Programa será de fato implantado e seus efeitos diretamente sentidos.

Quadro 6 - PMCMV: principais atribuições dos envolvidos no Programa

<p>Poder Público – Federal – Ministério das Cidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Responsável pela elaboração das diretrizes da política habitacional e da política urbana, ▪ Responde pela elaboração do PMCMV, ▪ Fornece fontes e montante de recursos, ▪ Estabelece diretrizes e regras de aquisição e produção das unidades habitacionais e infraestrutura, ▪ Acompanha e avalia o desempenho do Programa, ▪ Cabe a ele a maior inferência na exigência de parâmetros de qualidade arquitetônica e urbanística. Tem papel importante para que se incorpore qualidade às moradias, podendo inclusive condicionar a isso, o financiamento dos recursos no âmbito do Programa e indo além da questão apenas quantitativa, ▪ Deve incentivar os municípios, responsáveis pela gestão do uso e ocupação do solo, a aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade, ▪ Deve promover a integração entre as esferas de governo na implementação das políticas públicas, ▪ Compete implementar mecanismos de apoio para aquisição de terras pelos municípios, facilitar a destinação de terrenos federais vazios, incentivar a reabilitação de edifícios vazios em áreas centrais, ▪ Estabelece critérios gerais de priorização para fins de contratação dos empreendimentos. 	<p>Poder Público – Estados:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Participação sobre a aplicação das leis de uso e ocupação do solo, ▪ Respondem pela aprovação de projetos localizados em áreas sensíveis (APAs, Mananciais) e projetos de grande porte que envolvem mais de um município, ▪ É diversas vezes responsável pela infraestrutura de transporte, saneamento, iluminação, tendo interferência em empreendimentos de maior porte, ▪ No caso de adesão ao PMCMV, firmam termo sendo responsáveis por: a) apontar o cadastro de beneficiários para os empreendimentos da Faixa I, b) executar o Projeto de Trabalho Técnico Social, c) apresentar relatório com o diagnóstico da demanda por equipamentos e serviços públicos e urbanos, d) firmam compromisso, para cada empreendimento, de instalação e ampliação dos equipamentos e serviços, ▪ Poderá aportar contrapartidas financeiras a fim de viabilizar a execução de empreendimentos.
<p>CAIXA:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Agente financiador. Concede financiamento às construtoras ou diretamente ao usuário (dependendo da modalidade do programa) mediante aprovação do projeto / e ou imóvel, ▪ Define os atos normativos indispensáveis à aprovação/ operacionalização do PMCMV, ▪ Analisa a viabilidade técnica, jurídica e econômico-financeira dos projetos, ▪ Aprova os projetos e libera os recursos, ▪ Acompanha a execução das obras e serviços contratados, ▪ Cobra dos municípios a manifestação de compromisso pela execução dos 	<p>Poder Público – Municípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ A Constituição de 1988 promoveu um novo papel aos municípios: assumiram a prerrogativa da condução da política urbana (elaboração de Planos Diretores e leis de uso e ocupação do solo urbano), ▪ Responde pela aprovação dos empreendimentos localizados em seus municípios e devem definir as medidas mitigadoras a serem executadas pelo agente executor, ▪ Deve construir condições políticas para a implementação dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, ▪ Deve estabelecer mecanismos efetivos de controle da atuação do setor imobiliário com vistas a garantir a qualidade urbanística e arquitetônica, ▪ Deve exigir as compensações ambientais e urbanísticas e ações que objetivem a redução dos impactos provocados pelos empreendimentos habitacionais, ▪ Firma termo de adesão ao PMCMV sendo na Faixa 1 responsável por: a) apontar o

<p>equipamentos e serviços públicos e urbanos para a implantação dos empreendimentos,</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Normas utilizadas pela CAIXA para avaliação dos empreendimentos: Manuais da CAIXA, NBR 9050, NBR 15220, etc. ▪ Selo Azul: certificação de sustentabilidade, criada em 2010, para uso racional de recursos naturais na construção, redução de custo de manutenção e diminuição do impacto ambiental. Critérios: qualidade urbana, projeto e conforto, eficiência energética, conservação de recursos materiais, gestão da água e práticas sociais, entretanto a inclusão dos projetos na premiação fica a cargo da empresa executora, não há nenhuma obrigação no cumprimento dos parâmetros de qualidade estabelecidos para os empreendimentos em geral. 	<p>cadastro de beneficiários para os empreendimentos, b) elaborar e executar o Projeto de Trabalho Técnico Social, c) apresentar relatório com o diagnóstico da demanda por equipamentos e serviços públicos e urbanos, d) firmar compromisso, para cada empreendimento, de instalação e ampliação dos equipamentos e serviços,</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Deve apresentar cronograma de implementação da Matriz de Responsabilidade (execução de equipamentos de apoio à habitação), ▪ Responsável por promover ações que facilitem a execução dos projetos (ex. legislação especial, doação de terrenos, etc.), e por estender a participação no PMCMV, sob forma de aportes financeiros, bens e serviços necessários à realização das obras e serviços dos empreendimentos. ▪ Responsável pelo licenciamento dos projetos (Planejamento, Obras e Ambientais) em conformidade com a legislação municipal, estadual e federal.
<p>Bancos Privados:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Possível agente financiador para empreendimentos acima da Faixa 1. 	<p>Empresas do Setor da Construção Civil:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Responsáveis pela apresentação, elaboração e execução dos empreendimentos e por guardar os imóveis pelo prazo de 60 dias após a conclusão e legalização das unidades, ▪ Nos municípios tem co-responsabilidade sobre os resultados da urbanização dos novos empreendimentos, ▪ Devido aos benefícios que ganham (para a produção habitacional), deve ser imputada a estes a responsabilidade social de sua atividade. Devem assumir a co-responsabilidade quanto à: sustentabilidade e os efeitos futuros da urbanização que promovem, qualidade da arquitetura e relação com o espaço público e à cidade.
<p>Beneficiários:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Na Faixa 1 realizam cadastro junto à Prefeitura e serão selecionados para os empreendimentos segundo critérios definidos pelo Ministério das Cidades e pelas Prefeituras, ▪ Na Faixa 2 e 3 adquirem os imóveis diretamente junto às empresas construtoras ou nos feirões da CAIXA. ▪ Não participam das decisões relativas à elaboração dos projetos e a localização dos empreendimentos, a menos que essa seja oportunizada pelas Prefeituras. 	<p>Proprietários de Terrenos:</p> <p>São parte importante do processo uma vez que estabelecem o preço da maioria dos terrenos disponíveis à construção dos empreendimentos.</p>

Fonte: Baseadas em FERREIRA (2012) e na Portaria Nº 168 de abril de 2013. Adaptado por L. C. MELCHORS, 2013.

À CAIXA, neste processo, cabe o papel de operadora e principal financiadora, atuando em interlocução com o Ministério das Cidades, a fim de aprovar os empreendimentos a serem enquadrados no PMCMV.

Na Faixa 1, a definição do terreno pode ocorrer mediante duas possibilidades: a) a doação de terrenos pelo Poder Público, b) a aquisição de terrenos diretamente pelo setor imobiliário, o que ocorre na maior parte dos casos. Esse setor, cabe lembrar, tem como

principal objetivo a obtenção de lucro com a construção dos empreendimentos e a aquisição dos terrenos também pode ser uma forma de aumento desse. Na compra do terreno se estabelece uma relação entre o preço da terra (fixado pelos proprietários dos terrenos) e as possibilidades de lucro do setor imobiliário. Como os valores finais dos imóveis são predeterminados pelo PMCMV, as empresas têm duas possibilidades, não excludentes, de aumento do lucro: a) os ganhos de natureza mercantil (lucro imobiliário) obtidos com a aquisição da terra em condições que demandem menores recursos (terras de menor valor por serem periféricas, aquisição de estoques de terra, transformação de solo rural em urbano, etc), b) os ganhos de natureza propriamente produtiva (lucro da construção) obtidos com a aumento da escala dos empreendimentos, o uso de tecnologias racionalizadas, o aumento da produtividade, etc. Em relação a esses, Cardoso (2011, p.6) assinala:

O lucro imobiliário é maximizado com a capacidade das empresas em desenvolver estratégias de redução do valor pago aos proprietários, a exemplo: com a constituição de estoques de terras, com a transformação de solo rural em urbano, ou ainda com a possibilidade de antecipar mudanças na legislação de uso do solo que viabilizem a utilização de terrenos até então fora de mercado. Já o lucro da construção se viabiliza com ampliação da escala, racionalização do processo produtivo, redução de perdas, aumento da produtividade do trabalho e utilização de novas tecnologias. Para a redução do custo ou do tempo de produção torna-se necessário ampliar o tamanho dos empreendimentos, buscando concomitantemente maior padronização. Neste sentido, buscam a ampliação da escala dos empreendimentos, o que tem como consequência a necessidade de trabalhar com terrenos de maiores dimensões, reforçando o processo de periferização, já que é mais difícil encontrar áreas de tamanho adequado nas regiões centrais. A partir desses elementos, é possível identificar como, no contexto metropolitano brasileiro, a implantação do PMCMV está se refletindo no processo de estruturação do espaço urbano. A depender da dinâmica econômica do setor imobiliário e das características do mercado de terras de cada local, os efeitos do programa podem adquirir características específicas.

A passagem citada faz referência à forma de atuação particular do mercado em cada local, podendo acarretar, também, particularidades nos efeitos do PMCMV. Entretanto, há que se considerar que esse atua visando o lucro. Desta forma, considerando o modelo proposto pelo PMCMV, surge o questionamento trazido por Maricato (2011b), interrogando se a maior parte das moradias não será localizada em áreas definidas apenas pelos interesses do setor imobiliário, obedecendo às lógicas de mercado, e não a orientação pública.

Por fim, nesse processo, aos beneficiários cabe esperar, pois não participam da elaboração dos projetos ou das definições em relação aos empreendimentos: inscrevem-se no cadastro das Prefeituras e aguardam as possibilidades que serão oferecidas, em sua grande maioria, pelo mercado¹².

¹² Exceção ocorre em algumas iniciativas de empreendimentos enquadrados na modalidade Entidades, nas quais as cooperativas discutem com seus associados os projetos habitacionais que serão construídos.

Considerou-se importante comentar, embora não seja o foco desse trabalho, as diferentes formas de se pensar a atuação do Estado em relação à produção habitacional. O Anexo B apresenta de forma ilustrativa os diferentes papéis que o Estado pode assumir na promoção da habitação de baixa renda, conforme o sistema de política habitacional adotado. Apresenta entre as possibilidades: a) o circuito de produção onde o Estado é o principal agente promotor, tal como o modelo proposto pelo SNHIS; b) o circuito no qual o setor imobiliário é o principal agente promotor, como no modelo vigente no PMCMV, no qual é limitada a intervenção do Estado no processo; c) e o terceiro circuito cujo papel de promotor é destinado às cooperativas ou associações habitacionais (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Embora os três circuitos não sejam analisados aprofundadamente por essa pesquisa, a atuação dos agentes do PMCMV e os resultados observados sugerem a necessidade de se repensar o processo de produção da habitação social hoje vigente no Brasil.

A atuação dos diferentes envolvidos no PMCMV será novamente abordada nos próximos capítulos, em especial quando analisado o município de Gravataí. Procurou-se, até aqui, ilustrar, em linhas gerais, como se dá a relação entre os agentes e o quanto seus interesses também são diversos. A seguir serão abordadas algumas questões relativas às especificações estabelecidas pelo PMCMV em relação aos empreendimentos, e em especial no que se refere às questões urbanísticas.

2.4.2.3 Especificações do PMCMV

Para que os empreendimentos sejam contratados no âmbito do PMCMV, é necessária a aprovação na CAIXA em diferentes setores: técnico social, engenharia e jurídico. No setor de engenharia, são exigidos, além da aprovação e do licenciamento ambiental municipal dos projetos, que sejam atendidos parâmetros gerais estabelecidos pela cartilha do PMCMV (BRASIL, 2009). Entre esses parâmetros é possível perceber que, em relação à unidade habitacional há um considerável grau de detalhamento dos requisitos a serem atendidos pelos empreendimentos, entretanto, em relação aos requisitos urbanísticos e as questões relativas à localização e à inserção urbana dos empreendimentos, há muito poucos limitadores estabelecidos pelo Programa (ver Anexo A, Quadros A.3 e A.4).

Inicialmente foi previsto nas especificações que o porte dos empreendimentos não deveria exceder 500 unidades por módulo loteado e 250 unidades no caso de condomínios. De acordo com Cardoso (2013b), mesmo havendo este limitador, o que se verificou em algumas pesquisas foi a estratégia das construtoras de agrupar diferentes módulos de um mesmo empreendimento, lado a lado, a fim de ampliar a escala final. Em 2013 foi lançada a

Portaria N°168 (12/04/2013) ampliando os limites estabelecidos em relação ao porte dos empreendimentos enquadrados na modalidade do FAR. Segundo o texto da Portaria (BRASIL, 2013a), passa a vigorar como diretrizes para a elaboração dos projetos:

Art 2. DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DOS PROJETOS DOS EMPREENDIMENTOS:

O empreendimento deverá atender as seguintes diretrizes:

2.1. O empreendimento deverá estar inserido na malha urbana ou em zonas de expansão urbana, assim definidas pelo Plano Diretor.

2.1.1 O empreendimento localizado em zona de expansão urbana deverá estar contíguo à malha urbana e dispor, no seu entorno, áreas destinadas para atividades comerciais locais.

2.2. O empreendimento deverá ser dotado de infraestrutura urbana básica: vias de acesso e de circulação pavimentadas, drenagem pluvial, calçadas, guias e sarjetas, rede de energia elétrica e iluminação pública, rede de abastecimento de água potável, soluções para o esgotamento sanitário e coleta de lixo.

2.3 O empreendimento proposto em módulos ou etapas será considerado como um único empreendimento;

2.3.1 O empreendimento poderá ser contratado em até três etapas, cada qual com um mínimo de mil unidades habitacionais;

2.3.2 A primeira etapa compreenderá, além do mínimo de unidades habitacionais previstas no subitem 2.3.1 deste Anexo, a aquisição total do terreno, e a contratação, total ou parcial, da infraestrutura do empreendimento; [...]

2.4 Sem prejuízo das exigências municipais de destinação de áreas públicas, o empreendimento, ou conjunto de empreendimentos, a partir de mil unidades, deverão ter garantidas as áreas para a implantação dos equipamentos públicos necessários para o atendimento da demanda gerada.

2.4.1 Um empreendimento será considerado contíguo a outro quando a menor distancia, em linha reta, do ponto do perímetro da sua poligonal mais próximo ao perímetro da poligonal do outro empreendimento for igual ou inferior a 1.000 (um mil) metros.

2.5 O empreendimento em regime de condomínio, deverá observar número máximo de trezentas unidades habitacionais por condomínio. [...]

2.6 O empreendimento deverá conter equipamentos de uso comum, no mínimo de 1% (um por cento) do valor da edificação e infraestrutura, obrigatoriamente na seguinte ordem:

- a) espaço coberto para uso comunitário,
- b) espaço descoberto para lazer e recreação infantil,
- c) quadra de esportes; [...]

2.10 O empreendimento ou conjunto de empreendimentos contíguos, conforme definido no subitem 2.4.1 deste Anexo, fica limitado a um número máximo de 5.000 (cinco mil) unidades habitacionais;

2.11 As instituições financeiras oficiais federais submeterão à avaliação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades - SNH, imediatamente após sua recepção, propostas referentes a empreendimento, ou conjunto de empreendimentos contíguos, conforme definido no subitem 2.4.1 deste Anexo, a partir de 1.500 (uma mil e quinhentas) unidades habitacionais.

Se por um lado a portaria reconhece o fenômeno de agrupamento de empreendimentos ocorrido na primeira etapa do PMCMV1, ela, ao invés de buscar novas soluções ao problema propõe o seu regramento mediante o aceite de um aumento

significativo do porte dos empreendimentos, podendo estes atingir o limite de 5.000 unidades contíguas desde que com a aprovação do Ministério das Cidades.

A Portaria deixa claro que cabe ao poder público garantir o atendimento da população aos serviços públicos, independente da localização dos empreendimentos. A mesma apresenta a possibilidade de financiar a execução dos equipamentos de educação e saúde complementares à habitação com recursos do FAR, garantindo, assim, que esses sejam de fato executados junto aos novos empreendimentos, o que diversas críticas feitas na primeira fase do PMCMV indicavam não estar ocorrendo. Cabe ao poder público municipal apresentar Relatório do Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, que será expresso na Matriz de Responsabilidades assinada pelos agentes envolvidos no processo. Podendo, assim, ser disponibilizados até 6% do valor destinado à habitação e infraestrutura para a construção destes equipamentos complementares à habitação. Essa parece ser uma das principais contribuições da Portaria Nº 168, visto que procura aliar a produção habitacional à garantia da construção de equipamentos complementares à habitação. A seguir, serão discutidos os principais avanços e entraves observados no PMCMV, segundo a revisão bibliográfica realizada nesta pesquisa.

2.4.2.4 Avanços e entraves do PMCMV

A análise de Leis, Portarias e documentos referentes ao PMCMV e a revisão bibliográfica de diferentes pesquisas já realizadas sobre o Programa, apontam alguns questionamentos e avanços que devem ser mencionados a fim de possibilitar uma melhor compreensão do processo atual da produção habitacional.

Os principais avanços identificados do PMCMV se referem a fatores de ordem econômica. O primeiro diz respeito a sua criação enquanto medida do Governo no enfrentamento da crise econômica de 2008, buscando, através do Programa o controle do desemprego frente à crise. Já no momento de seu lançamento tal questão foi levantada por Maricato (2009b, p. 45):

Entre 1990 e 2000, a população brasileira cresceu 1,4%, e a das favelas mais de 4%. Então todo investimento que ataque de frente esse déficit será bem-vindo. Ele é tão gigantesco que é preciso fazer o máximo que der. E o programa Minha Casa, Minha Vida tem uma faceta interessante. Por causa da crise financeira, o Brasil teve um rombo terrível no nível de emprego no final do ano passado [2008]. E o programa pretende contribuir para reverter essa queda. É uma medida que merece aplausos.

O segundo avanço do Programa se refere ao volume de subsídios despendido à área da habitação, o que poderia possibilitar que efetivamente se pudesse atingir a população de mais baixa renda:

[...] do ponto de vista da economia, o lançamento do programa se alinhava com as medidas anticíclicas empreendidas pelo governo no enfrentamento da crise econômica, que contrastaram fortemente com as estratégias conservadoras e recessivas adotadas pelos governos anteriores; já do ponto de vista da política habitacional o volume de subsídios que se propunha adotar era inédito, o que permitiria que os programas oficiais pudessem efetivamente atingir a população de mais baixa renda, o que vinha ao encontro das propostas da Reforma Urbana e dos movimentos de moradia (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p.44).

Entretanto, apesar dos vultosos recursos destinados à habitação de baixa renda, questiona-se se esses não poderiam ser mais bem utilizados se algumas alternativas apontadas pelo PlanHab fossem consideradas, em especial no que se refere aos eixos institucional e urbano fundiário (BONDUKI, 2009), conforme será discutido adiante.

Uma questão apontada como positiva no lançamento do PMCMV, segundo Bonduki (2009) se refere ao capítulo destinado à regularização fundiária, possibilitando que tenha sido aprovada Lei com avanços em relação a essa temática.

Cabe salientar como iniciativa positiva a destinação de recursos do FAR à construção de equipamentos complementares à habitação (educação e saúde), estabelecidos pela Portaria N°168, garantindo que esses empreendimentos sejam de fato executados dentro da lógica vigente no programa.

Em paralelo aos avanços acima apontados, uma série de questionamentos tem sido feitos ao PMCMV no intuito de discutir questões que ainda precisam ser reavaliadas e solucionadas. A seguir serão apresentados os principais entraves identificados.

Diferentes autores apontam que o PMCMV deixou de aproveitar possibilidades anteriormente previstas pelo PlanHab, desperdiçando oportunidades de articular a produção habitacional à política urbana dos municípios. Critica-se a falta de articulação do PMCMV com a política urbana (MARICATO, 2010; BONDUKI, 2009) e a similaridade existente a iniciativas anteriores (BNH), que trataram o problema da habitação como uma questão prioritariamente quantitativa, cujo sucesso ou fracasso seria garantido apenas pelo volume de unidades construídas (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Em relação às metas quantitativas a serem atingidas pelo programa, Bonduki (2009) apresenta ainda uma crítica no sentido de que a separação do programa em camadas de renda tão amplas prejudica a produção habitacional destinada às famílias com menor renda, que representam a maior parcela do déficit habitacional do país. Neste sentido, o autor

comenta que: “o [Programa] Minha Casa, Minha Vida esticou exageradamente as faixas de renda a serem atendidas, beneficiando segmentos de classe média e gerando mercado para o setor privado, com risco reduzido” (BONDUKI, 2009, p.13, p.14).

Além disso, autores apontam que o PMCMV apresentou uma descontinuidade em relação às propostas apontadas no PlanHab (BONDUKI, 2009; CARDOSO, 2013). O programa desconsiderou outras possibilidades com menor custo para aquisição de moradia estabelecidas pelo PlanHab, como, por exemplo, o uso de lotes urbanizados e os subsídios para compra de material de construção com assistência técnica, concentrando todos os recursos em um formato único de construção, com valor pré fixado, dispensando assim o potencial de atender um número muito superior de famílias. Sobre a questão, Bonduki (2009, p.13) aponta que:

Desta forma, as metas quantitativas do programa, malgrado a enorme disponibilidade de recursos para subsídio, são tímidas nas faixas de renda mais baixas, pois o valor unitário médio do subsídio é mais elevado do que seria necessário numa estratégia que objetivasse garantir o direito à moradia para todos.

O autor ressalta ainda as descontinuidades do Programa Minha Casa, Minha Vida em relação às estratégias do PlanHab especialmente nos eixos que não estão relacionados aos aspectos financeiros, assim, "aborda-o [PlanHab] de maneira incompleta, incorrendo em grandes riscos, ainda mais porque precisa gerar obras rapidamente sem que se tenha preparado para isso" (BONDUKI, 2009, p.13). Complementa ainda que poderiam ter sido incorporadas ao Programa estratégias do PlanHab, como o "subsídio localização", que previa a destinação de adicional financeiro aos empreendimentos localizados em áreas mais centrais e já consolidadas. Entretanto, segundo o autor, o não estabelecimento de diretrizes federais do PMCMV que garantam melhores localizações dos empreendimentos, deixa a cargo dos municípios, por meio de seus planos diretores e habitacionais, a responsabilidade pela garantia de que essas ocorram.

O PMCMV também não cria mecanismos de controle do preço do solo urbano que possam garantir melhores localizações dos empreendimentos, visto que não estimula ou define, por parte dos municípios, condicionantes à adoção de políticas fundiárias que consigam garantir o acesso à terra (MARICATO, 2011b; ROLNIK, 2012, NASCIMENTO; TOSTES 2011). Estudos apontam que a grande parte dos empreendimentos destinados às faixas de renda mais baixa estão sendo localizados em áreas periféricas e muitas vezes carentes de infraestrutura e de equipamentos públicos (NASCIMENTO; TOSTES 2011; CARDOSO, 2011; MARICATO, 2011b). Entretanto, se a questão dos incentivos relativos ao apoio de uma melhor localização dos empreendimentos ainda não foi solucionado, alguns avanços são apontados em relação a outros pontos no sentido de redução do custo da

habitação. Entre estes se podem citar a desoneração tributária para a produção da habitação social e a criação do Fundo Garantidor (BONDUKI, 2009).

Outro ponto questionado do PMCMV se refere a não participação dos beneficiários na definição dos projetos e das unidades habitacionais. Aliado a isso, as especificações do programa, definidas pela CAIXA, ainda estabelecem critérios e padrões mínimos nacionais que não levam em conta as diferenças culturais dos locais de implantação (NASCIMENTO; TOSTES 2011; CARDOSO, 2011). Cabe ressaltar que estudos apontam que uma maior inclusão dos beneficiários nos processos de produção habitacional gera maiores possibilidades de se alcançar resultados com maior satisfação destes ao final do processo (SALINGAROS, 2006; MIRON, 2008).

Há críticas relativas também à escala dos empreendimentos, em geral de grande porte para as camadas de menor renda, e à falta de mecanismos de controle da implantação de empreendimentos agrupados, destinados à mesma classe social, ocasionando bolsões de pobreza (CARDOSO, 2011). As diretrizes estabelecidas pela Portaria Nº 168 podem agravar ainda mais esta questão. Se, no PMCMV1, o tamanho máximo dos empreendimentos, inicialmente estipulado em 500 unidades para os loteamentos, foi desrespeitado, visto que ocorreram agrupamentos de mais de um empreendimento, no PMCMV2, ao contrário, o novo regramento reconhece esses agrupamentos e permite um aumento considerável do porte permitido. Em complemento a essa questão, Maricato (2011b) assinala que o PMCMV retoma um modelo de política habitacional comprometida com a produção em quantidade e não preocupada com a condição urbana.

Por fim, aliado aos questionamentos relativos à localização dos empreendimentos, identificou-se também críticas referentes à desarticulação existente entre o Programa e a legislação municipal - Planos Locais de Habitação (NASCIMENTO; TOSTES 2011; MARICATO, 2011b) e Planos Diretores (MARICATO, 2011b).

O Quadro 7, na próxima página, apresenta uma síntese dos principais avanços e entraves identificados na revisão bibliográfica no que se refere ao PMCMV.

Nos próximos capítulos serão apresentados e analisados os efeitos do PMCMV nos contextos estudados, primeiramente enfocando a Região Metropolitana de Porto Alegre (Capítulo 3), contexto no qual está inserido o município de Gravataí e, em seguida, especificamente a situação deste (Capítulo 4).

Quadro 7 – Revisão bibliográfica dos principais avanços e entraves identificados no PMCMV

Avanços:
<p>▪ Do ponto de vista da economia:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Teve papel enquanto medida do governo no enfrentamento da crise econômica - estratégia de controle do desemprego frente à crise (CARDOSO; ARAGÃO, 2013); ○ O volume de subsídios disponibilizado à HIS, que poderia permitir efetivamente atingir a população de mais baixa renda, vindo ao encontro das propostas da Reforma Urbana e dos movimentos de luta pela moradia (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).
<p>▪ Do ponto de vista das parcelas atendidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Importância de destinação de recursos à produção por cooperativas; ○ Importância de assumir a questão da Regularização fundiária (BONDUKI, 2009).
Entraves:
<p>▪ Críticas no que se refere ao atendimento ao déficit habitacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Dificuldades no atendimento da faixa prioritária, Faixa 1 (BONDUKI, 2009; ROLNIK, 2009; NASCIMENTO, 2011); ○ Atendimento a um espectro tão amplo de faixas de renda causa problemas no funcionamento do programa e os subsídios que deveriam ser destinados à faixa de menor (prioritária) acaba por atender o segmento de mercado. (BONDUKI, 2009; FERREIRA, 2012).
<p>▪ Crítica ao “modelo único” de produção habitacional adotado (BONDUKI, 2009; CARDOSO; ARAGÃO, 2013)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Crítica ao fato de fixar-se exclusivamente na produção de novas unidades prontas, desconsiderando alternativas habitacionais, com custos inferiores, previstas no PlanHab (ex. lotes urbanizados, assistência técnica) (BONDUKI, 2009); ○ Crítica à adoção de critérios únicos nacionais e de padrões mínimos que não levam em conta as diferenças culturais dos locais de implantação dos empreendimentos (NASCIMENTO, 2011; CARDOSO, 2011).
<p>▪ Falta de articulação do programa com a política urbana (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, MARICATO, 2009b; BONDUKI, 2009):</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ O PMCMV não adota o conjunto das estratégias que o PlanHab julgou indispensável para equacionar o problema habitacional (BONDUKI, 2009; CARDOSO, 2013); ○ Desarticulação do programa aos Planos Locais de Habitação (NASCIMENTO, 2011); ○ A falta de articulação com o espaço urbano, especialmente para a Faixa 1, tanto em relação ao uso coletivo quanto ao seu dimensionamento (NASCIMENTO, 2011).
<p>▪ Ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, NASCIMENTO, 2011):</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ O PMCMV não enfrenta a questão do acesso à terra e da implantação dos instrumentos do Estatuto da Cidade (NASCIMENTO, 2011),
<p>▪ Problemas de localização dos empreendimentos (CARDOSO; ARAGÃO, 2013; NASCIMENTO, 2011; CARDOSO, 2011):</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Grande parte desses está localizada em áreas periféricas e carentes de infraestrutura/equipamentos (MARICATO, 2011b; NASCIMENTO, 2011; CARDOSO, 2011);
<p>▪ Excessivo privilégio concedido ao setor imobiliário como agente promotor da construção (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).</p>
<p>▪ Críticas à escala dos empreendimentos (CARDOSO; ARAGÃO, 2013; CARDOSO, 2011):</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Críticas à inserção urbana e ao porte dos empreendimentos, bem como a falta de mecanismos para controlar a implantação de vários condomínios juntos, gerando bolsões de pobreza (CARDOSO, 2011).
<p>▪ Descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).</p>
<p>▪ Baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos projetos (CARDOSO, 2013).</p>

Fonte: Elaborado a partir de pesquisas realizadas sobre o PMCMV (BONDUKI, 2009; CARDOSO, 2011; CARDOSO; ARAGÃO, 2013; MARICATO, 2009b; MARICATO, 2011b; NASCIMENTO; TOSTES, 2011; ROLNIK, 2009; ROLNIK, 2011).

3. A Experiência do PMCMV na realidade da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA)

Busca-se, neste capítulo, caracterizar a realidade urbana e metropolitana em que se insere o município de Gravataí, objeto de estudo principal desta pesquisa. Neste sentido, analisa-se a implantação do PMCMV no contexto dos municípios integrantes da RMPA, visando entender e estabelecer um comparativo entre a produção existente no PMCMV nos demais municípios da RMPA e o caso de Gravataí.

Parte-se do pressuposto de que o espaço urbano do município de Gravataí foi e ainda é hoje influenciado pela proximidade com Porto Alegre e por ser integrante da aglomeração metropolitana (FERNANDES, 2008). Assim, visto que o processo de desenvolvimento do município esteve relacionado ao contexto metropolitano no qual está inserido, considerou-se necessária a análise do contexto mais amplo. Aliado a isso, a relevância de abordar a produção habitacional na escala metropolitana também já foi apontada em outras pesquisas, visto a relação existente entre os diversos municípios (CARDOSO, 2013b; ROYER, 2013).

Na primeira parte do capítulo, será apresentado um breve histórico do processo de formação da RMPA, sua constituição legal e sua configuração territorial. A seguir, serão expostos dados socioeconômicos, sendo analisadas características gerais da população, da economia e das necessidades habitacionais. Na segunda parte do capítulo serão apresentados os dados referentes aos empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV nos municípios metropolitanos e discutidos os resultados.

3.1 Contextualização da RMPA: formação, configuração territorial e dados socioeconômicos

Formação e expansão da RMPA:

As regiões metropolitanas brasileiras foram criadas tendo como objetivo a busca de soluções para os problemas urbanos que extrapolavam a esfera dos municípios, sendo partilhados por cidades integrantes de uma aglomeração. Buscava-se, assim, o desenvolvimento socioeconômico em escala regional possibilitado pela ação conjunta no planejamento dos bens e serviços metropolitanos (FERNANDES, 2011; MARTINS, 2013). Para o desenvolvimento dessa pesquisa, optou-se por trabalhar com a delimitação atual político-administrativa estabelecida pela legislação que regulamenta a RMPA.

A Região Metropolitana de Porto Alegre - RMPA, situada na porção nordeste do Rio Grande do Sul, foi formalmente instituída através da Lei Complementar Federal 14 de 08/06/1973 e possuía originalmente 14 municípios: Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom,

Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão (ALONSO; BRINCO, 2009). Desde sua criação, em 1973, a RMPA passou por transformações na sua configuração original, com desmembramentos, emancipações e inclusão de novos municípios. O Quadro 8 apresenta resumidamente os dados relativos à formação da RMPA.

Quadro 8 - Formação da Região Metropolitana de Porto Alegre - 2013

Ano de Inclusão	Municípios da configuração original e acrescidos	Número Municípios
1973	Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí , Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão	14
1989	Dois Irmãos, Eldorado do Sul (Emancipado de Guaíba), Glorinha (Emancipado de Gravataí), Ivoti, Nova Hartz (Emancipado de Sapiranga), Parobé (Emancipado de Taquara), Portão e Triunfo	22
1994	Charqueadas	23
1998	Araricá (Desmembrado de Sapiranga e Nova Hartz) e Nova Santa Rita (Emancipado de Canoas)	25
1999	Montenegro, Taquara e São Jerônimo	28
2000	Arroio dos Ratos e Santo Antônio da Patrulha	30
2001	Capela do Santana (Desmembrado de Portão e Canoas)	31
2010	Rolante	32
2011	Igrejinha	33
2012	São Sebastião do Caí	34

FONTE: ALONSO; BRINCO, 2009, MARTINS, 2013. Elaborado por L. C. MELCHORS

A partir da Constituição Estadual de 1989, oito municípios foram incorporados à área metropolitana (Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Glorinha, Ivoti, Nova Hartz, Parobé, Portão, Triunfo). Na década de 1990, mais seis municípios foram incorporados: Charqueadas, Araricá, Nova Santa Rita, Montenegro, Taquara e São Jerônimo. A partir dos anos 2000, foram incorporados outros seis municípios: Arroio dos Ratos, Santo Antônio da Patrulha, Capela do Santana, Rolante, Igrejinha (em 2011) e São Sebastião do Caí (em 2012)¹³ (MARTINS, 2013).

Embora não seja o foco desta pesquisa, buscou-se verificar os motivos da inclusão dos novos municípios entre os anos 1990-2000¹⁴. Constatou-se, então, que tal fato ocorreu especialmente devido à articulação dos agentes políticos, visto que tais municípios não apresentavam, no momento de sua inclusão, as características de conurbação e vinculações socioeconômicas necessárias para o reconhecimento do fenômeno metropolitano, recebendo, inclusive, parecer técnico contrário da Metroplan (SILVA, 2003).

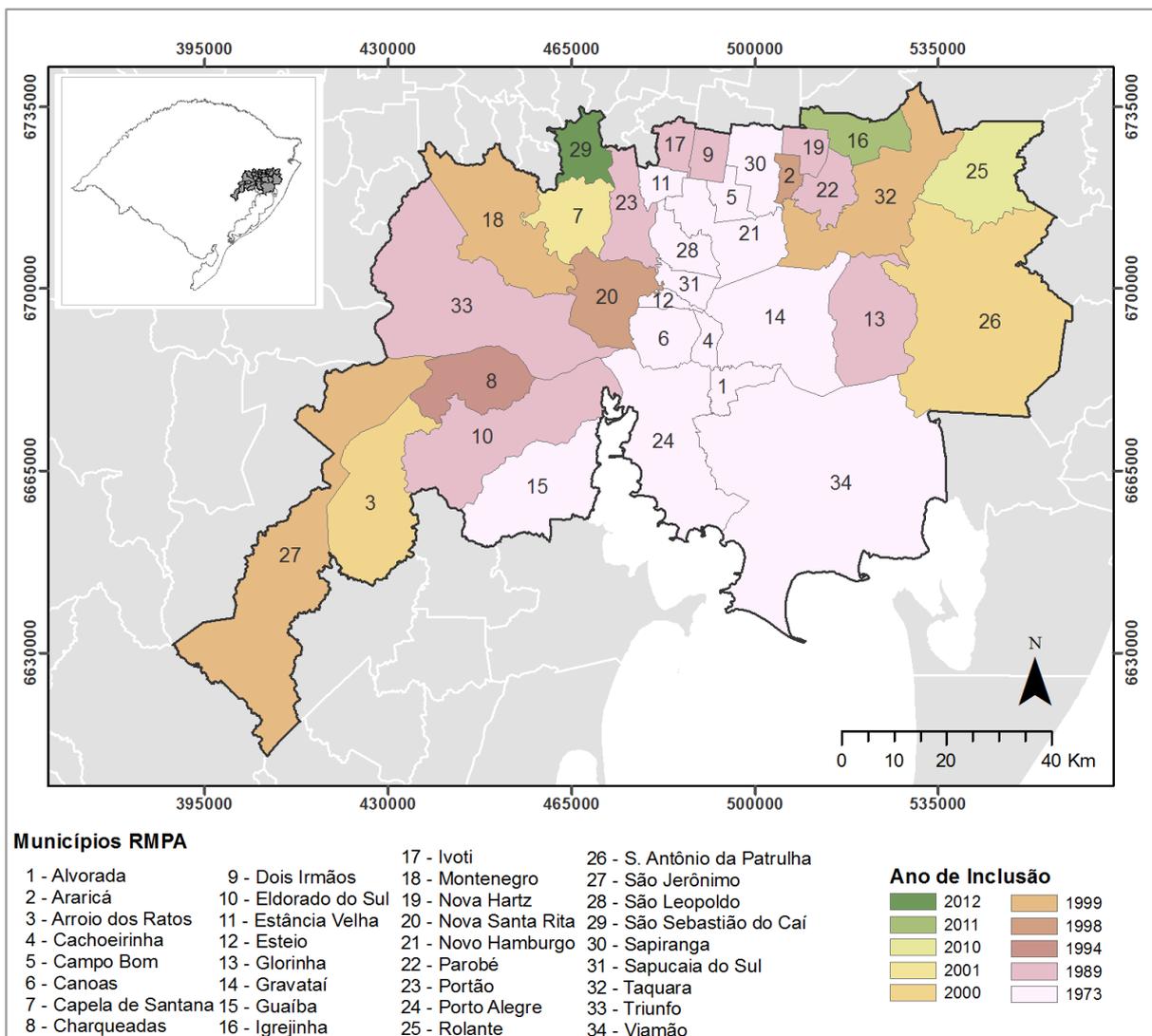
¹³ Os dois últimos municípios acrescidos à RMPA, Igrejinha e São Sebastião do Caí, terão os efeitos legais da inclusão a partir de 2015 (MARTINS, 2013), mas para este trabalho optou-se por considerar a RMPA já com a inclusão dos dois municípios.

¹⁴ Entre 1990-2000 foram encaminhados à Assembleia Legislativa 23 projetos de lei propondo a inclusão de 13 novos municípios na RMPA, dos quais 9 foram aprovados tornando-se parte da Região Metropolitana legalmente instituída (Montenegro, Charqueadas, São Jerônimo, Taquara, Arroio dos Ratos, Capela de Santana, Araricá, Nova Santa Rita e Santo Antônio da Patrulha), mesmo com parecer técnico contrário da Metroplan, (SILVA, 2003).

Configuração Territorial e características sociais:

Atualmente, a RMPA ocupa uma extensão territorial de 10.346,08km², com seus 34 municípios (ver Mapa 2), correspondendo a 3,67% do território estadual (IBGE, 2010). Possui alguns municípios com extensão territorial acima de 800Km², como Viamão (14,47% da RMPA), Santo Antônio da Patrulha (10,15%), São Jerônimo (9,05%) e Triunfo (7,91%), bem como outros com pequena extensão, como Esteio (0,27%), Araricá (0,34%) e Cachoeirinha (0,43%). O município de Gravataí, com 463,5Km², possui a sétima maior extensão territorial (4,48% da RMPA).

Mapa 2 – Configuração Territorial da Região Metropolitana de Porto Alegre – 2013



Fonte: ALONSO & BRINCO, 2009; MARTINS, 2010. Elaborado por L. C. MELCHORS - 2013

Em relação à mobilidade, a RMPA é bem servida, sendo atravessada por diversas rodovias estaduais e por duas rodovias federais, a BR-116, concluída no final dos anos 1940, e a BR-290, construída na década de 1970.

A BR-116 corta a RMPA no sentido sul-norte, tendo início no extremo sul do Estado, na fronteira com o Uruguai, seguindo para o norte em direção à Santa Catarina. A rodovia passa pelos municípios de Guaíba, Eldorado do Sul, Porto Alegre, Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Estância Velha e Dois Irmãos, atravessando a área mais intensamente densificada da RMPA no sentido sul-norte, com forte ocupação urbana no seu entorno. (ALONSO; BRINCO, 2009). Esse eixo concentrou, até o início dos anos 1970, a principal ocupação urbana e industrial da RMPA (BARCELLOS, 2004).

A BR-290 corta a RMPA no sentido oeste-leste, inicia-se na parte oeste do Estado, na fronteira com a Argentina, terminando no encontro com a BR-101, dando acesso ao Estado de Santa Catarina e restante do País, via litoral. Passa pelos municípios metropolitanos de São Jerônimo, Arroio dos Ratos, Eldorado do Sul, Porto Alegre, Canoas, Cachoeirinha, Alvorada, Gravataí, Glorinha e Santo Antônio da Patrulha (ALONSO; BRINCO, 2009). A construção dessa rodovia favoreceu a implantação industrial no eixo leste da RMPA, onde se localizam os municípios de Gravataí e Cachoeirinha.

O município de Gravataí, por sua vez, possui diversas conexões viárias com outros. Além da já citada BR-290, o mesmo tem seu território cortado por três rodovias estaduais: a RS-118, a RS-020 e a RS-030. A primeira, atravessando o município no sentido sul-norte, conecta Gravataí aos municípios de Alvorada, Sapucaia do Sul e Esteio, ligando-se a BR-116. As duas seguintes cortam o município no sentido oeste-leste, conectando a BR-116 aos municípios de Taquara e Glorinha, a leste, e a oeste à Cachoeirinha e Porto Alegre, conforme apresentado no Anexo C – mapa C.1.

A implantação da BR-290, juntamente com a criação dos distritos industriais dos municípios de Cachoeirinha e Gravataí¹⁵, impulsionou o processo de desenvolvimento urbano do eixo leste da RMPA e o seu crescimento populacional. Segundo Barcellos (2004, p. 69): "em 1940 nela [RMPA] estariam 12% da população do Estado, proporção que alcançou os 23% em 1970 e 29% em 1980, atingindo 33% em 1991".

O crescimento populacional na RMPA iniciou-se nos anos 1950 a partir dos movimentos migratórios em direção à capital e seus arredores e foi intensificado entre as décadas de 1970 – 1990 (FERNANDES, 2008). A aceleração do crescimento demográfico na Região acarretou a ocupação desordenada no território em diversos municípios do entorno de Porto Alegre, agravando os problemas habitacionais e aumentando a construção de habitações em áreas irregulares, precárias e inadequadas à moradia. Esses municípios, segundo Fernandes (2008) absorviam a população migrante do campo em busca de

¹⁵ Ao longo das décadas de 1970 - 1980 foram implantados os distritos industriais de Cachoeirinha e Gravataí como parte de uma política estadual (FERNANDES, 2008).

oportunidades de emprego nas grandes cidades, por proporcionarem mais facilidade de acesso à moradia, visto a possibilidade de neles serem encontrados terrenos mais baratos.

No período de 2000-2010, a taxa de crescimento populacional da RMPA foi de 0,71%, equivalente a praticamente metade da taxa observada no período 1991-2000, de 1,59% (MARTINS, 2013). Entre 1991-2000, se considerados os municípios com mais de 100 mil habitantes, Gravataí foi o terceiro que mais cresceu, com taxa de 22,18%, ficando atrás apenas de Viamão (25,61%) e Alvorada (22,79%). O Quadro 9 mostra a distribuição dos municípios por faixa de crescimento populacional nos dois períodos.

Quadro 9 – Crescimento Populacional dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre entre os anos de 1991-2000 e 2000-2010

Crescimento Populacional	Municípios – Períodos	
	1991-2000	2000-2010
até 5%	São Jerônimo, Santo Antônio da Patrulha, Ivoti	Esteio, Guaíba, Novo Hamburgo, Arroio dos Ratos, Taquara, Porto Alegre, Viamão
entre 5,1% e 10%	Porto Alegre, Canoas, Montenegro	Canoas, Alvorada, Sapucaia do Sul, Santo Antônio da Patrulha, Sapiranga, São Jerônimo, Rolante, Montenegro, Gravataí , Cachoeirinha, São Leopoldo, Campo Bom
entre 10,1% e 20%	Arroio dos Ratos, Campo Bom, Esteio, Guaíba, Novo Hamburgo, São Leopoldo, São Sebastião do Caí, Sapucaia do Sul, Sapiranga, Dois Irmãos, Charqueadas, Cachoeirinha, Triunfo, Glorinha, Taquara, Estância Velha	São Sebastião do Caí, Parobé, Capela de Santana, Triunfo, Charqueadas, Igrejinha, Nova Hartz, Araricá, Estância Velha, Glorinha, Dois Irmãos
entre 20,1% e 30%	Portão, Gravataí , Alvorada, Igrejinha, Rolante, Capela de Santana, Viamão, Parobé	Portão, Eldorado do Sul, Ivoti
acima de 30,1%	Nova Hartz, Eldorado do Sul, Araricá, Nova Santa Rita	Nova Santa Rita

Fonte: 1991: FEE; 2000: Censo Demográfico 200 in MAMMARELLA, 2009 e FEE; 2010: Censo Demográfico 2010. Elaborado por: L. C. MELCHORS

Já no período compreendido entre os anos de 2000-2010, Gravataí teve crescimento 9,01%, bem inferior ao período anterior, mas se mantendo como o terceiro entre os municípios acima de 100 mil habitantes com maior crescimento, abaixo apenas de São Leopoldo (9,59%) e Cachoeirinha (9,06%) (ver Tabela C.1 do Anexo C). Neste período, entre os municípios integrantes da configuração original da RMPA, apenas Estância Velha continuou apresentando taxa de crescimento superior a 10%.

A espacialização dos dados relativos ao crescimento populacional dos municípios na RMPA permitiu perceber que, entre os anos 1991-2000, os municípios que tiveram maior crescimento foram aqueles localizados ao redor de Porto Alegre, Canoas, Novo Hamburgo e São Leopoldo, núcleos antigos da RMPA. Já no período posterior, 2000-2010, observa-se que vários municípios que tiveram elevados índices de crescimento no período anterior

(1991-2000) reduziram sua taxa de crescimento, mas novos municípios limítrofes a estes, especialmente a oeste e norte da RMPA, apresentaram elevação de suas taxas de crescimento. Acredita-se que a redução das taxas de crescimento, de um período para o outro, possa estar relacionada ao processo de aumento do valor da terra, que acarretou um aumento e uma dispersão da população em direção a municípios limítrofes, conforme apontado por Mammarella (2004). Além disso, pode ser influenciada ainda pela alteração de oportunidades de empregos em determinados municípios, questões que foram suscitadas pela análise, mas precisariam de investigações mais aprofundadas que confirmassem tais hipóteses, o que está fora do escopo desta pesquisa.

Assim, considerando-se os processos migratórios e o crescimento populacional da RMPA, percebe-se que esta passou a ter um significativo peso em relação ao número de habitantes do Rio Grande do Sul, tendo a Região, em 2010, o correspondente a 37,7% da população estadual, com 4,03 milhões de habitantes e densidade demográfica de aproximadamente 390 hab./km² (IBGE, 2010 – ver Tabela C.1 do Anexo C). Ressalta-se, assim, a concentração populacional da região, visto que a mesma é constituída por apenas 34 dos 497 municípios estaduais.

Quadro 10 – Distribuição dos Municípios por Faixa Populacional na RMPA em 2010

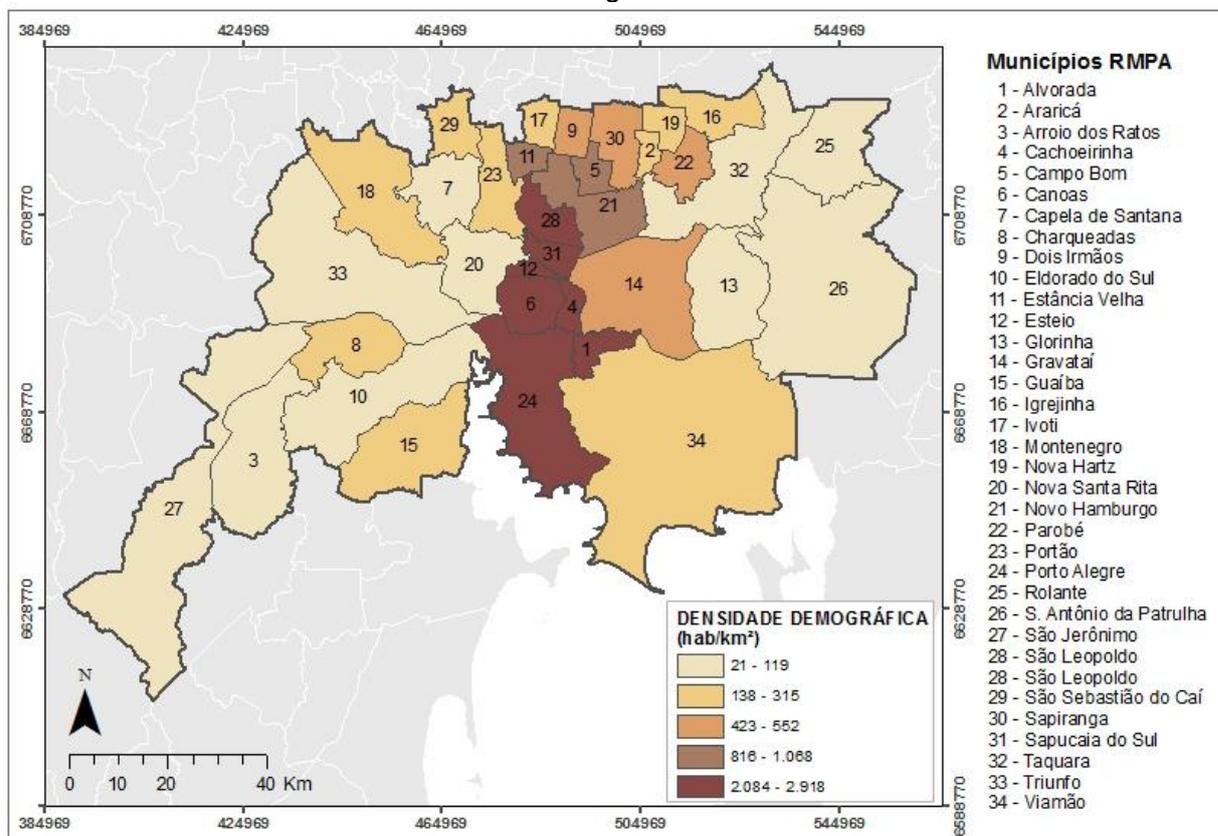
População Hab (P)	Municípios por faixa populacional			Partic. % na RMPA
> 1 milhão	Porto Alegre			34,95%
150 mil > P P < 350 mil	Canoas Gravataí (255 mil)	Viamão Novo Hamburgo	São Leopoldo Alvorada	36,40%
50 mil > P P < 150 mil	Sapucaia do Sul Cachoeirinha Guaíba	Esteio Sapiranga Campo Bom	Montenegro Taquara Parobé	18,00%
20 mil > P P < 50 mil	Estância Velha S. Ant. da Patrulha Charqueadas Eldorado do Sul	Igrejinha Portão Dois Irmãos Triunfo	Nova Santa Rita São Jerônimo São Sebastião do Caí	8,30%
< 20 mil	Ivoti Rolante	Nova Hartz Arroio dos Ratos	Capela de Santana Glorinha Araricá	2,35%

Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2010 Elaborado por: L. C. MELCHORS

Em 2010, o município de Gravataí figurava entre o grupo de municípios com maiores concentrações populacionais da RMPA, sendo o terceiro com maior população, com 255 mil habitantes, atrás de Porto Alegre (1, 4 milhões) e Canoas (323 mil) (IBGE, 2010). Naquele momento, dos municípios com população acima de 150 mil habitantes, apenas sete (dos 34) e correspondiam juntos a 71,35% da população total da RMPA, conforme ilustrado no Quadro 10.

Segundo o Censo de 2010, os municípios com as maiores densidades populacionais da região (acima de 2.000 hab/km²) eram: Esteio, Porto Alegre, Alvorada, Canoas, Sapucaia dos Sul e São Leopoldo, enquanto entre os com as menores densidades (com menos de 50 habitantes por km²) apareciam: Glorinha, São Jerônimo, Triunfo, Arroio dos Ratos e Santo Antônio da Patrulha (ver Tabela C.1 do Anexo C). O Mapa 3 apresenta os dados da densidade demográfica na RMPA. Nele verifica-se que os municípios do eixo sul-norte da RMPA são os que apresentavam as maiores densidades demográficas da região.

Mapa 3 – Densidade Demográfica (hab/Km²) nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre - 2010.



Fonte: IBGE – Censos Demográficos 2000 e 2010
Elaborado por L. C. MELCHORS - 2013

Entre o grupo com as menores densidades estão alguns dos municípios que mantêm características mais rurais, com menor taxa de urbanização de seu território. O município de Gravataí figurava como o terceiro em relação ao número de habitantes e possuía densidade de 551,6hab/Km², superior à média da RMPA, mas não muito elevada visto ao seu extenso território municipal.

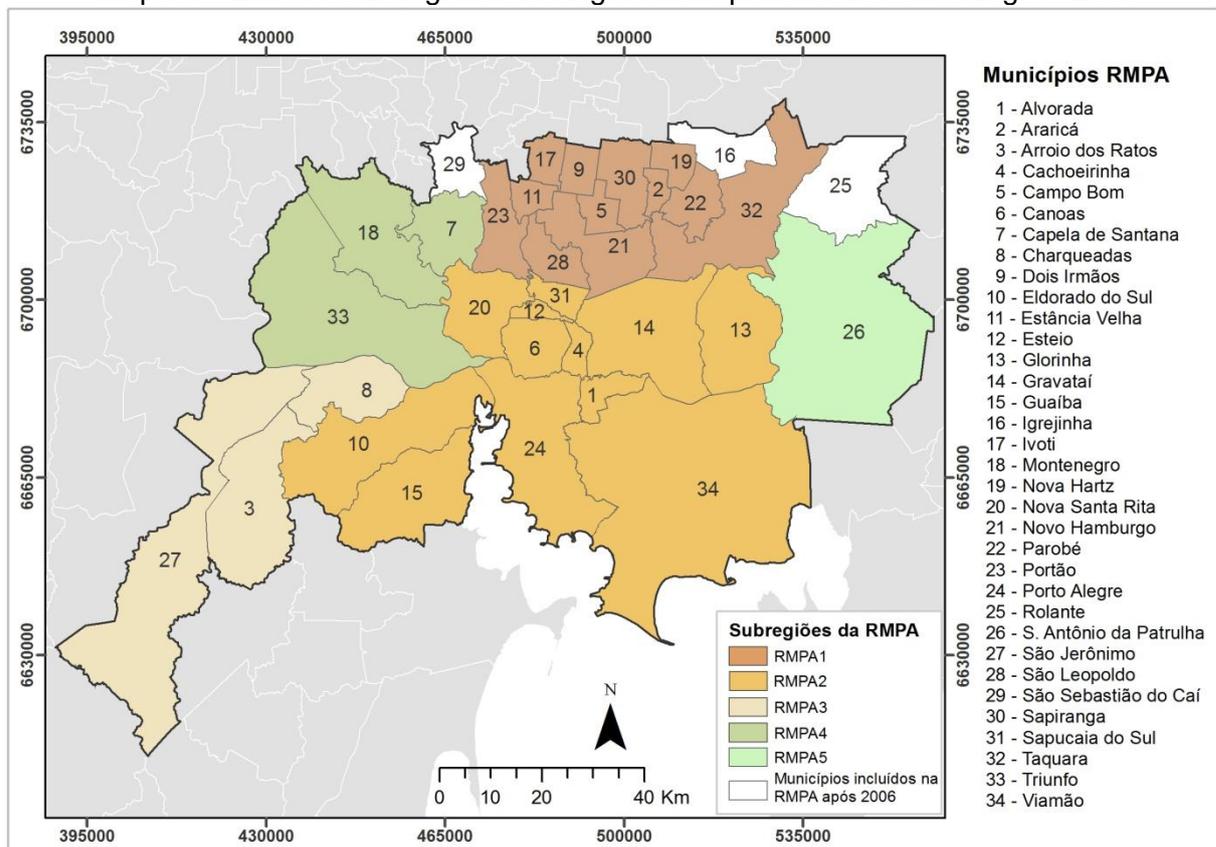
A RMPA apresenta elevada taxa de urbanização, sendo, em 2010, equivalente a aproximadamente 97% (IBGE, 2010). Naquele momento, verificava-se que 28, dos 34 municípios integrantes da Região, apresentavam taxa de urbanização superior a 80% e apenas o município de Glorinha possuía taxa inferior a 50% (IBGE, 2010). O município de

Gravataí tinha elevada taxa de urbanização, correspondente a 95%, conforme a Tabela do Anexo C.

Características econômicas:

Em relação às características econômicas, Alonso e Brinco (2009) apresentam uma divisão do território da RMPA em sub regiões apontando a existência de cinco subespaços conforme suas características. Os dois principais subespaços, segundo os autores, a RMPA1 e RMPA2, nos quais estão localizados os municípios considerados como polos de crescimento da região, operam articulados e mantendo relativa autonomia (ver Mapa 4).

Mapa 4 – Divisão Sub-regional da Região Metropolitana de Porto Alegre - 2006



Mapa redesenhado por L. C. MELCHIORS, 2013 adaptado de ALONSO & BRINCO, 2009.
Fonte: ALONSO & BRINCO, 2009.

O primeiro, RMPA1, agrega os municípios do Vale dos Sinos, apresenta acentuada especialização no setor coureiro-calçadista e gêneros afins e é polarizado pelos municípios de Novo Hamburgo e São Leopoldo, sendo que vem se consolidando como centro de comércio e serviços (ALONSO; BRINCO, 2009). O segundo, RMPA2, no qual está localizado o município de Gravataí, é polarizado por Porto Alegre e caracteriza-se por um parque industrial de grande diversificação, com presença expressiva de setores da petroquímica, metalurgia, produtos alimentares e complexo automotivo. É marcado por um setor secundário dinâmico e fornecedor de produtos com maior valor agregado e também

por ser um polo diversificado nas atividades do setor terciário, com presença marcante de serviços comerciais, de saúde, educação, transportes, telecomunicações e intermediários financeiros (ALONSO; BRINCO, 2009). Já os demais subespaços, RMPA3, RMPA4 e RMPA5, formados por municípios mais recentemente incorporados à RMPA, são, segundo os autores, marcados pela característica rural.

A constituição das duas principais sub regiões da RMPA é oriunda do processo de estruturação metropolitana, com Porto Alegre liderando inicialmente a industrialização, seguida pela expansão do desenvolvimento manufatureiro ao longo do eixo Sul-Norte - BR-116, com o desenvolvimento dos municípios de São Leopoldo e Novo Hamburgo, e posteriormente seguindo o Oeste-Leste (BR-290) e acarretando o desenvolvimento dos municípios de Viamão, Guaíba, Gravataí, Cachoeirinha e Canoas (ALONSO; BRINCO, 2009, p. 11):

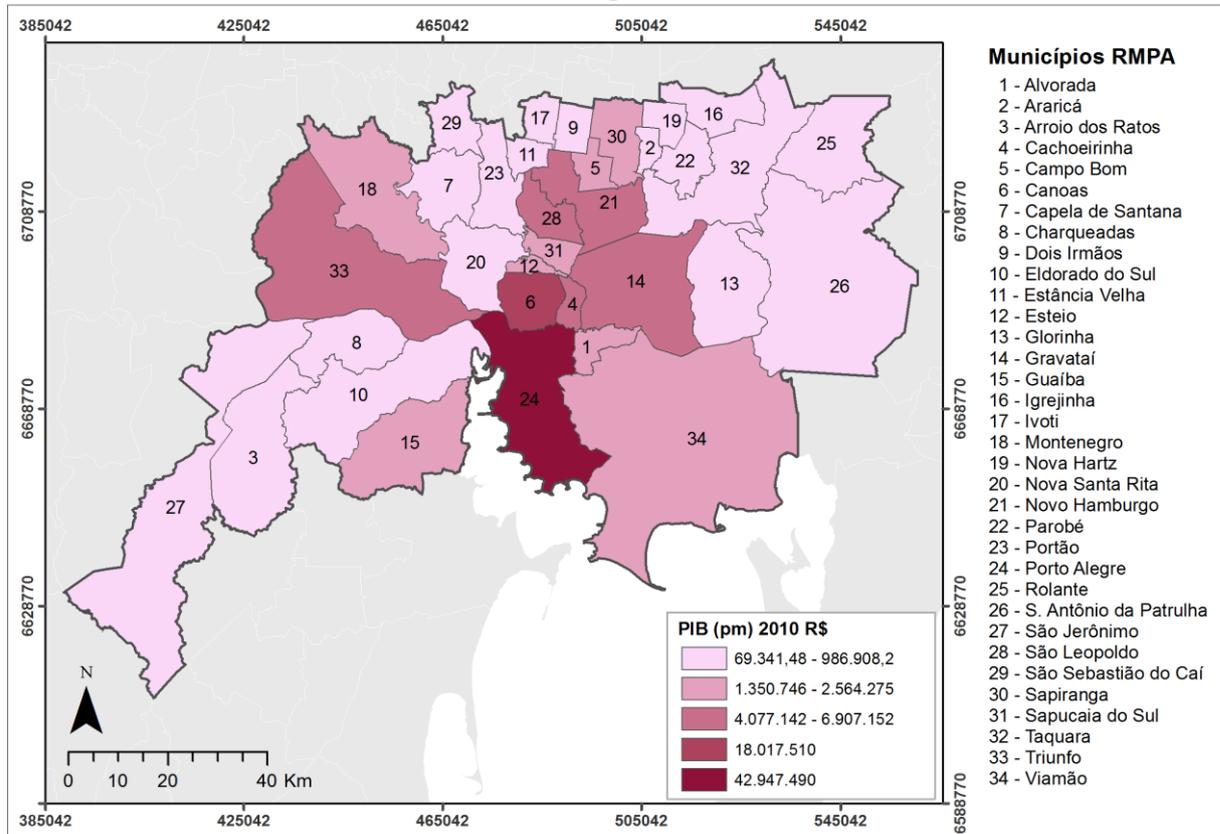
[...] foi na RMPA2 que se concentraram os grandes investimentos realizados nos anos 90 – com destaque para Canoas e Gravataí, sinalizando a reversão de uma tendência de desconcentração espacial da produção industrial metropolitana em favor do resto do Estado que se verificara nas décadas anteriores. Enquanto isso, a RMPA1 viu-se comprometida pela crise enfrentada pelo setor coureiro-calçadista, intensamente afetado pelos efeitos da reestruturação global e pelos ajustes realizados no modelo de crescimento seguido pelo País.

A crise na subregião RMPA 1 e o desenvolvimento industrial da RMPA2 acarretaram uma desconcentração espacial da produção industrial metropolitana, anteriormente polarizada pelo eixo norte (Canoas, São Leopoldo, Novo Hamburgo). O desenvolvimento do eixo leste da RMPA foi impulsionado pela construção da BR-290 e pela implantação dos distritos industriais nos municípios de Cachoeirinha e Gravataí, previstos no Plano de Desenvolvimento da RMPA¹⁶ (ALMEIDA, 2013). O município de Gravataí, localizado nesta porção, por sua vez, também passou por significativo crescimento demográfico e diversas transformações do seu território no período, conforme será melhor discutido no Capítulo 4.

A RMPA tem significativo peso em relação à economia Estadual. Em 2010, representava 44,95% do Produto Interno Bruto a Preços de Mercado (PIB pm) do estado do Rio Grande do Sul, entretanto apontava uma tendência à redução, se comparado aos 46,39% de 2006 (MARTINS, 2013). O Mapa 5, a seguir, ilustra o PIB dos municípios da RMPA no ano de 2010.

¹⁶ O Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Porto Alegre, aprovado na década de 70, buscava estratégias para o desenvolvimento urbano da região de forma equilibrada e considerando os eixos indústria, habitação, recreação, transporte coletivo, saneamento, entre outros.

Mapa 5 – Produto Interno Bruto (PIB) a preços de mercado na Região Metropolitana de Porto Alegre – 2010



Fonte: FONTE: FEE/Centro de Informações Estatísticas/Núcleo de Contabilidade Social in <http://www.fee.tche.br/> [acessado em 27/02/2014] Elaborado por L. C. MELCHORS - 2014

A significativa participação do PIB da RMPA no total estadual explica-se pois muitas das atividades mais dinâmicas do setor produtivo estadual concentram-se na Região (ALONSO; BRINCO, 2009). Em 2010, sete municípios da RMPA concentravam juntos 77% do total do PIB da região: Porto Alegre (37,83%), Canoas (15,82%), Gravataí (6,08%), Triunfo (5,74%), Novo Hamburgo (4,71%), Cachoeirinha (3,81%) e São Leopoldo (3,59%). Gravataí, terceiro lugar em relação ao PIB dos municípios na RMPA, era o quinto PIB mais alto do Estado, entretanto com uma significativa diferença percentual dos primeiros (Porto Alegre e Canoas), que apresentam valores bem superiores em relação a este município.

Em relação às atividades dos diferentes setores econômicos na estrutura interna da produção da RMPA, verifica-se que a agropecuária tem presença pequena, sendo aproximadamente 3,4% do total do VAB (Valor Adicionado Bruto) regional em 2010. Entretanto, os setores secundário e terciário têm forte representação (ver Tabela C.1 do Anexo C). O VAB do setor industrial da RMPA correspondia em 2010 a 37,96% do total da região, sendo que, no ano de 2000, chegou a corresponder a 48,25% do total regional, indicando o crescimento industrial do período (ALONSO; BRINCO, 2009).

Os municípios com maior representação no VAB industrial segundo o Censo eram: Canoas (com 20,20% do VAB industrial da RMPA), seguido de Porto Alegre, Triunfo e Gravataí (10,20%). Os serviços representavam os maiores valores do VAB metropolitano, correspondendo a 58,65% do total, tendo o município de Porto Alegre o correspondente a 47,59% do total na RMPA, seguido de Canoas, Novo Hamburgo e Gravataí (3,98%) em quarto lugar (ver Tabela 1 a seguir).

Tabela 1 – Participação % dos municípios com maior contribuição no VAB da Região Metropolitana de Porto Alegre – 2010 (mil R\$)

VAB INDÚSTRIA		% na RMPA	VAB SERVIÇOS		% na RMPA
Canoas	6.389.381	20,20	Porto Alegre	30.345.456	47,59
Porto Alegre	5.476.191	17,31	Canoas	9.072.965	14,23
Triunfo	4.484.220	14,18	Novo Hamburgo	3.139.394	4,92
Gravataí	3.225.203	10,20	Gravataí	2.539.745	3,98
Novo Hamburgo	1.247.724	3,94	São Leopoldo	2.440.079	3,83
São Leopoldo	1.193.897	3,77	Cachoeirinha	1.826.588	2,86
Total VAB RMPA	31.629.467	69,61	Total VAB RMPA	63.770.427	77,41

FONTE: FEE/Centro de Informações Estatísticas/Núcleo de Contabilidade Social in <http://www.fee.tche.br/> [acessado em 27/02/2014] Elaborado por L. C. MELCHORS

No município de Gravataí, o VAB industrial representava a maior parcela, correspondendo a 55,79% do total municipal, enquanto o VAB de serviços correspondia a 43,93% do total (ver Tabela C.2. do Anexo C). Verifica-se, entretanto que o setor terciário vem crescendo no município na última década, provocando uma alteração no perfil do município (ver capítulo 4). Em relação à conjuntura de emprego e ocupação da população, com base em Pesquisas de Emprego e Desemprego da RMPA, percebe-se que houve, no período entre 2002 e 2011, a redução de mais da metade da taxa de desempregados na região, passando de 16,7% em 2002 para 7,3% em 2011 e apresentando crescimento do número de ocupados em torno de 3% ao ano, enquanto a População Economicamente Ativa cresceu em média 1,9% ao ano, indicando assim uma melhoria quantitativa no mercado de trabalho na região (MARTINS, 2013).

Entretanto, em 2008 a crise mundial acarretou efeitos na RMPA, com a retração da economia local e nacional (BASTOS, 2011; BORGES, 2013). Em 2009, o PIB do Brasil teve queda de 0,6% e o do Rio Grande do Sul de 0,8%. Porém, a partir de 2010 ocorreu uma retomada da economia, com o incremento de 7,8% no PIB estadual (BASTOS, 2011). Nesse sentido, alguns autores apontam que as ações anticíclicas implementadas pelo Governo Federal foram importantes na contenção dos efeitos da crise. Entre estas ações estão o Programa de Aceleração do Crescimento, o Programa Minha Casa Minha Vida, a expansão do crédito e das facilidades de financiamento e os estímulos fiscais (BASTOS, 2011;

BORGES, 2013), contribuindo para o crescimento do número de empregados no setor privado e para a expansão do setor da construção civil, como ressalta Borges (2013, p.59):

No período de 2006 a 2011, a ocupação na construção cresceu quase 50%, liderando a expansão da ocupação em termos relativos, enquanto o incremento de 40 mil trabalhadores no setor foi o segundo maior entre os estudados, ficando atrás apenas dos serviços.[...] especialmente após o segundo semestre de 2009, a ocupação na construção civil aumenta de forma consistente, com vários meses apresentando taxas de crescimento superiores a 10%. Dentre os setores que mantiveram um incremento positivo na ocupação, mesmo no auge da crise, isto é, serviços, comércio e construção civil, o comportamento desta última mostra-se particular no sentido de que, no período pós-2009, o crescimento da ocupação é ainda mais vigoroso do que no anterior, enquanto, para os outros setores, o ritmo dessa trajetória de expansão é menos intenso.

A produção de habitação de baixa renda passa, assim, a ter destaque na economia com o estímulo ao setor da construção civil com a implantação do PMCMV¹⁷.

Em síntese, considera-se a RMPA um território altamente urbanizado, com expressiva concentração populacional e significativa concentração de riqueza, a partir dos elevados valores do PIB. Percebe-se que a região tem reduzido as taxas de crescimento populacional e apresentado melhoras nos números relativos à população ocupada. Entretanto, o crescimento econômico deveria estar relacionado também a melhor distribuição de renda e solução dos problemas habitacionais, com a redução do déficit de moradias nos municípios. Nesse sentido, é importante considerar a relevância da atuação do poder público a partir do uso das políticas urbanas, a fim de garantir uma melhor distribuição de riquezas e a redução das disparidades sociais atualmente existentes. Em relação a Gravataí, as análises dos dados socioeconômicos contribuem para ilustrar a importância do município na RMPA, não apenas como integrante de configuração original¹⁸, mas por apresentar expressivo contingente populacional e significativa participação na economia metropolitana.

Déficit Habitacional da RMPA:

À medida que a região metropolitana foi se consolidando, o movimento de concentração espacial da economia esteve associado ao crescimento populacional e à valorização do solo urbano (MAMMARELLA, 2004). Assim, embora o desenvolvimento econômico das metrópoles e de suas principais cidades tenha acarretado em que estas se tornassem mais atrativas, o agravamento das contradições sociais e o acesso aos bens e serviços disponíveis não se deu de forma igual a toda população.

¹⁷ Estudo Setorial da Construção realizado pelo DIEESE relativo ao ano de 2012 apontou um crescimento significativo de financiamentos para a construção de imóveis passando de 14% (2007) a 41% do total de recursos liberados pela CAIXA, impulsionados pela produção do Programa Minha Casa, Minha Vida. Em 2012 foram contratados aproximadamente um milhão de financiamentos habitacionais e o montante de recursos do FGTS e da poupança foi de R\$ 121 bilhões. Somente os recursos contratados nos financiamentos pelo FGTS cresceram 10%, em relação ao ano anterior (BRASIL, 2012b).

¹⁸ O município de Gravataí mantinha relações comerciais com Porto Alegre já no século XIX, conforme será melhor explicitado no capítulo 4.

O crescimento urbano desordenado expôs situações de dificuldades sociais e espaciais intensas, como as de acesso à moradia e de formação de periferias, em geral segregadas do conjunto urbano, e acarretou a formação de áreas ocupadas com moradias irregulares, na maioria das vezes sem condições adequadas de infraestrutura, como demonstra MAMMARELLA (2004, p.37):

Para os municípios centrais das metrópoles, esse processo [crescimento urbano] implica o extravasamento da ocupação territorial em direção aos municípios vizinhos, em busca de terras de menor preço. Mas, simultaneamente, intensifica-se a ocupação ilegal e precária do solo urbano com a produção generalizada de habitações espontâneas em áreas que não atendem aos requisitos urbanísticos básicos.

A questão habitacional se tornou, desta forma, um dos itens mais importantes do passivo social brasileiro, abrangendo não apenas a questão relativa ao déficit de casas, mas também ao acesso à moradia em situação de adequação habitacional, com acesso à toda a gama de serviços públicos vinculados à habitação e essenciais à dignidade humana.

A fim de quantificar os problemas habitacionais, a Fundação João Pinheiro (FJP) adotou o conceito de necessidades habitacionais¹⁹, considerando que sua resolução passa não apenas pela necessidade de produção de novas unidades, mas também pela adequação, melhoria e qualificação de moradias existentes, de forma a incorporá-las à dimensão urbana (ROYER, 2013). Embora o problema da inadequação habitacional seja significativo na realidade brasileira (BARCELLOS, 2004), esta variável não será abordada diretamente no trabalho, visto que o PMCMV, objeto de estudo desta pesquisa, tem como objetivo a redução apenas a parcela correspondente ao déficit habitacional.

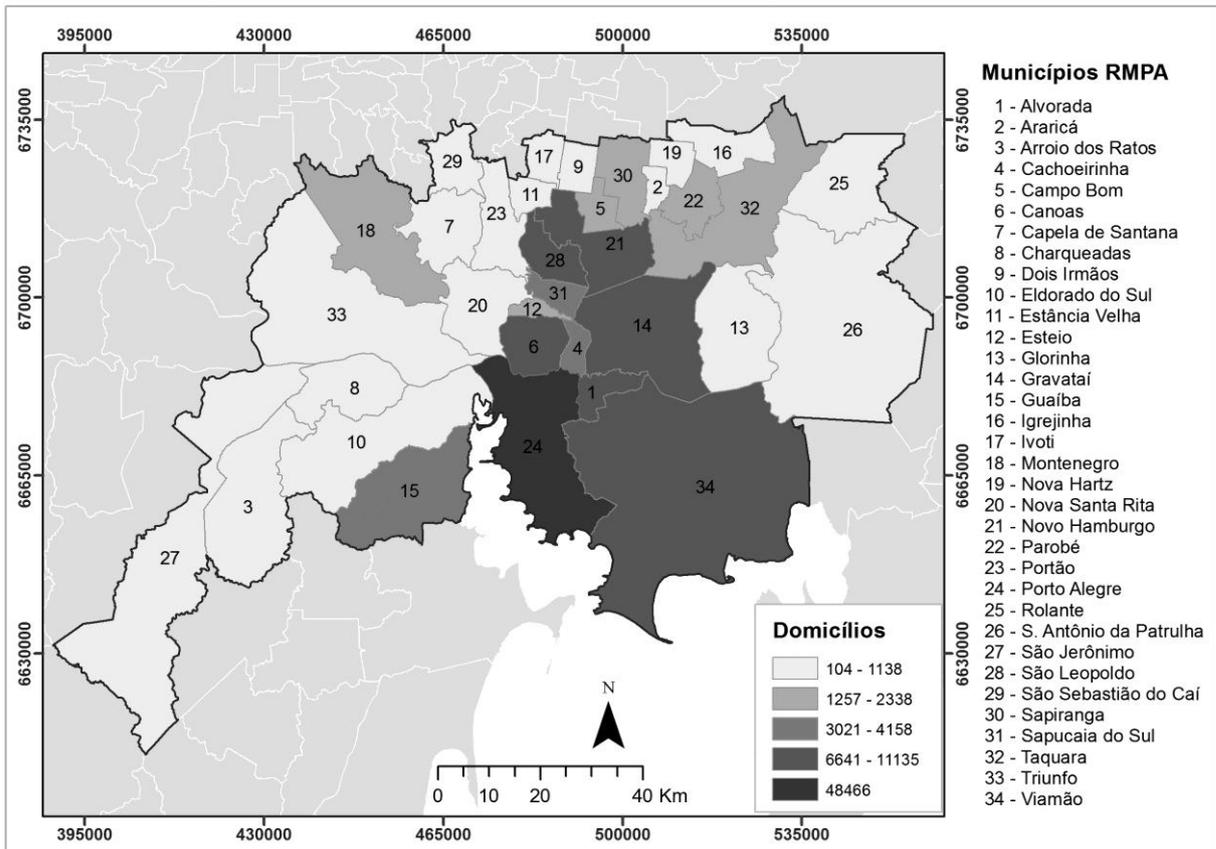
Os dados relativos ao déficit habitacional aqui apresentados são parte de estudo realizado pela Fundação João Pinheiro (2013), que inventariou as necessidades sociais em relação à moradia com base nos dados do Censo Demográfico de 2010. O conceito de déficit habitacional adotado está relacionado às deficiências do estoque de moradias, incluindo as necessidades de incremento de unidades novas e a reposição das precárias²⁰. Segundo o estudo, o déficit bruto de moradias no Rio Grande do Sul em 2010 era de 303.521 unidades habitacionais, correspondendo a 8,4% dos domicílios do Estado. A RMPA tinha forte participação no déficit, correspondendo a 42% do total estadual, com passivo de 127.673 unidades a serem repostas²¹, equivalente a 9,4% do total de domicílios metropolitanos (ver Tabela C.3 no Anexos C).

¹⁹ A FJP adota como necessidades habitacionais os conceitos de Déficit Habitacional e Inadequação Fundiária. Os dados relativos à inadequação habitacional dizem respeito à necessidade de melhoria das unidades habitacionais com determinados tipos de precarização (MAMMARELLA, 2004). Para o conceito de Déficit Habitacional ver página 15.

²¹ Valor considerando-se os 34 municípios da RMPA.

O município de Gravataí apresentava o quarto maior déficit relativo, equivalente a 9,7% dos domicílios, ficando atrás dos municípios de Alvorada (11%), Canoas (10,7%), São Leopoldo (10,1%) e Sapucaia do Sul (9,7%). Entretanto, se avaliado o déficit em volume, o problema assume uma perspectiva diferente, passando Porto Alegre a assumir a primeira posição, com déficit de 48.466 unidades, muito superior aos demais municípios (Mapa 6).

Mapa 6 – Déficit Habitacional total nos municípios da RMPA - 2010



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2010 in Fundação João Pinheiro, 2013
Elaborado por L. C. MELCHORS - 2013

Em seguida, em número de domicílios, aparecem Canoas (11.135), Gravataí (7.999), São Leopoldo (7.212 e 10,1%), Novo Hamburgo (7.083 e 8,8%) e Viamão (7.043 e 9,3%). Em comparação a estudo anterior, com dados de 2000, verifica-se que se mantêm os mesmos municípios com maiores déficit absolutos (MAMMARELLA, 2004). Entre estes estão alguns dos municípios com maior contribuição na estrutura produtiva da RMPA e outros que figuram como municípios com característica de dormitório em relação à Porto Alegre (Viamão e Alvorada).

Em melhor situação, com menores valores absolutos e relativos de déficit habitacional (Glorinha, Araricá e Capela de Santana, Dois Irmãos, São Jerônimo e Rolante), estão os municípios que mantêm baixas taxas de urbanização e características mais rurais,

com posições menos centrais em relação à delimitação na metrópole, mantendo a mesma lógica do que ocorria em 2000, conforme relatado por Mammarella (2004).

Em 2010, 74,86% do déficit habitacional total da RMPA estava concentrado em apenas sete municípios (Porto Alegre, Canoas, Gravataí, São Leopoldo, Novo Hamburgo e Viamão), conforme ilustrado na Tabela 2.

Tabela 2 – Distribuição do Déficit Habitacional na RMPA

Município	Déficit Habitacional			Participação % no déficit da RMPA (2010)
	2000	2010		
	Absoluto (Domic)	Relativo		
Porto Alegre	31.000	48.466	9,5%	37,96%
Canoas	5.590	11.135	10,7%	
Gravataí	5.223	7.999	9,7%	
São Leopoldo	3.844	7.212	10,1%	
Novo Hamburgo	4.304	7.083	8,8%	
Viamão	3.874	7.043	9,3%	
Alvorada	3.812	6.641	11,0%	
Demais municípios (23)	18.774	32.093		25,14%

Fonte: Dados de 2000 In: FJP, 2000; Dados de 2010 In: FJP, 2013. Elaborado por: L. C. MELCHIORS

Se considerado o déficit municipal por faixas de renda, verifica-se que os municípios com maiores valores absolutos totais e os com maiores valores distribuídos por faixas se mantêm praticamente os mesmos, com pequenas alterações na ordem de classificação (ver Anexo C – Tabela C.3 e Mapa C.1). A análise destes dados traz a luz os graves problemas habitacionais existentes na Região Metropolitana de Porto Alegre, embora essa esteja em melhores condições se comparada a outras Regiões Brasileiras²².

No próximo tópico, serão apresentados os dados relativos ao Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Porto Alegre, buscando-se analisar a distribuição territorial dos empreendimentos e a atuação dos agentes envolvidos neste processo.

3.2 O Programa Minha Casa, Minha Vida na RMPA

Os dados do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV aqui apresentados referem-se aos empreendimentos habitacionais contratados na Região Metropolitana de Porto Alegre, no âmbito do programa, entre os anos de 2009 e 2013, em suas três faixas, e foram coletados junto à Caixa Econômica Federal - CAIXA²³. Inicialmente, foi verificado como se dá a distribuição quantitativa do PMCMV nos municípios da RMPA e quais construtoras tiveram empreendimentos contratados. Posteriormente, foi analisada a

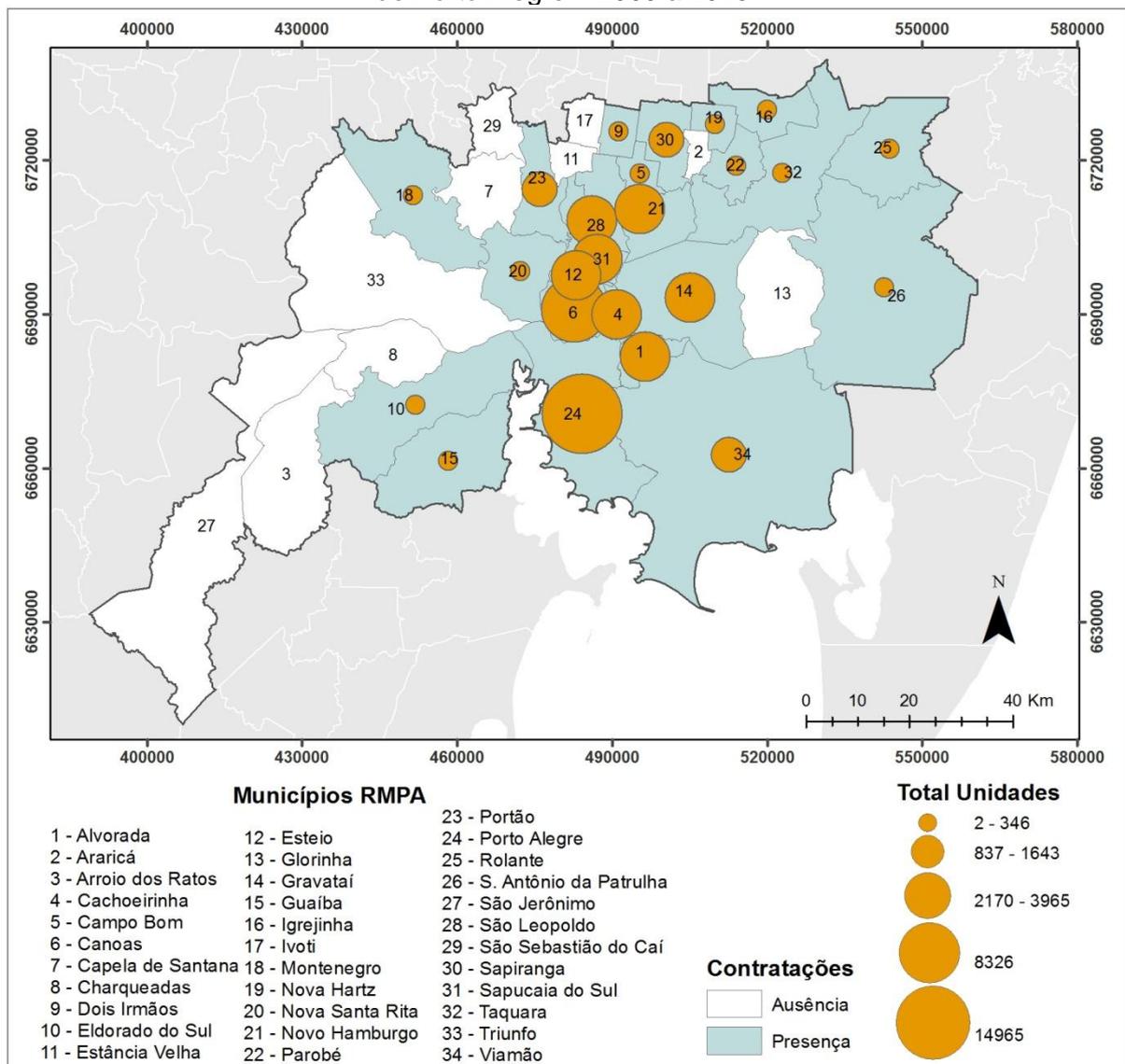
²² Segundo dados da FJP a RMPA possui o segundo menor déficit habitacional relativo em relação às demais regiões metropolitanas brasileiras, apenas atrás de RM Curitiba (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013).

²³ Ver Capítulo 1 item 1.4 Método de Pesquisa.

distribuição territorial dos empreendimentos em relação com a mancha urbana naqueles municípios em que se observou o maior volume de contratações.

Verificou-se que, nesse período, foram contratados na RMPA 215 empreendimentos²⁴, totalizando 50.365 unidades habitacionais nas três faixas de atendimento por renda, distribuídos em 24 municípios da Região. Apenas 70,6% dos municípios integrantes da RMPA possuem unidades contratadas, ou seja, 10 municípios não tiveram contratação em nenhuma modalidade do programa. O Mapa 7 ilustra o total de contratações por município.

Mapa 7 – PMCMV: Total de unidades contratadas nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre – 2009 a 2013.



Fonte: CAIXA, 2014. Elaborado por: L. C. MELCHORS - 2014.

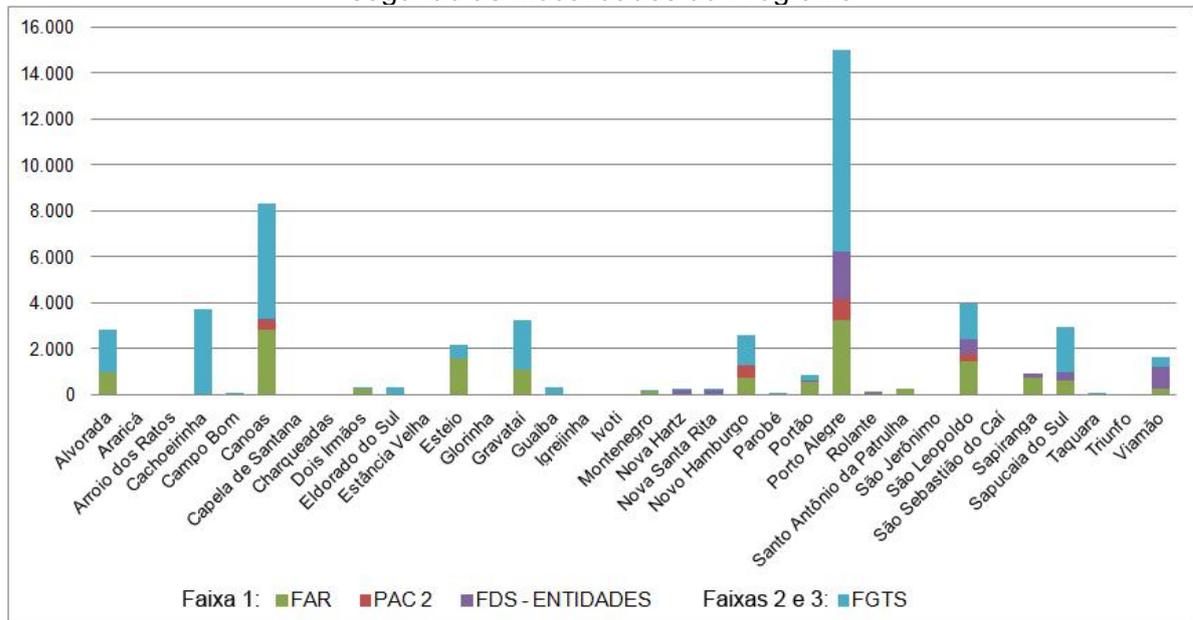
²⁴ Considerou-se como 01 empreendimento quando houve a constatação de empreendimentos agrupados.

Aproximadamente 85% do total de unidades contratadas está concentrada em somente 08 municípios (Porto Alegre, Canoas, São Leopoldo, Cachoeirinha, Gravataí, Sapucaia do Sul, Alvorada, Novo Hamburgo), todos estes conurbados e integrantes da formação original da RMPA. Porto Alegre polariza a produção, apresentando o maior número de unidades, muito superior aos demais municípios. Além deste município, os que possuem maior número de unidades contratadas estão localizados no Vale dos Sinos, seguindo em direção ao eixo norte da RMPA (Canoas, São Leopoldo, Sapucaia do Sul, Novo Hamburgo), e no eixo leste (Cachoeirinha, Gravataí e Alvorada). Gravataí tem 3.271 unidades contratadas (5º lugar entre os municípios com maior volume de contratações).

Para a análise da produção nas diferentes faixas de renda atendida pelo PMCMV, os empreendimentos foram divididos em dois grupos: 1) Empreendimentos da Faixa 1, destinados a famílias com renda aproximada de 0 a 3 salários mínimos, considerando as quatro modalidades de recursos propostas pelo PMCMV: FAR, PAC 2, FDS Entidades e PNHR; 2) Empreendimentos Faixas 2 e 3, destinados às famílias com renda aproximada de 3 a 10 salários mínimos, com utilização de recursos do FGTS²⁵.

O Gráfico 1 ilustra as contratações do PMCMV nos municípios da RMPA nas diferentes modalidades de atendimento do Programa.

Gráfico 1 – PMCMV: Distribuição das unidades contratadas nos municípios da RMPA segundo as modalidades do Programa

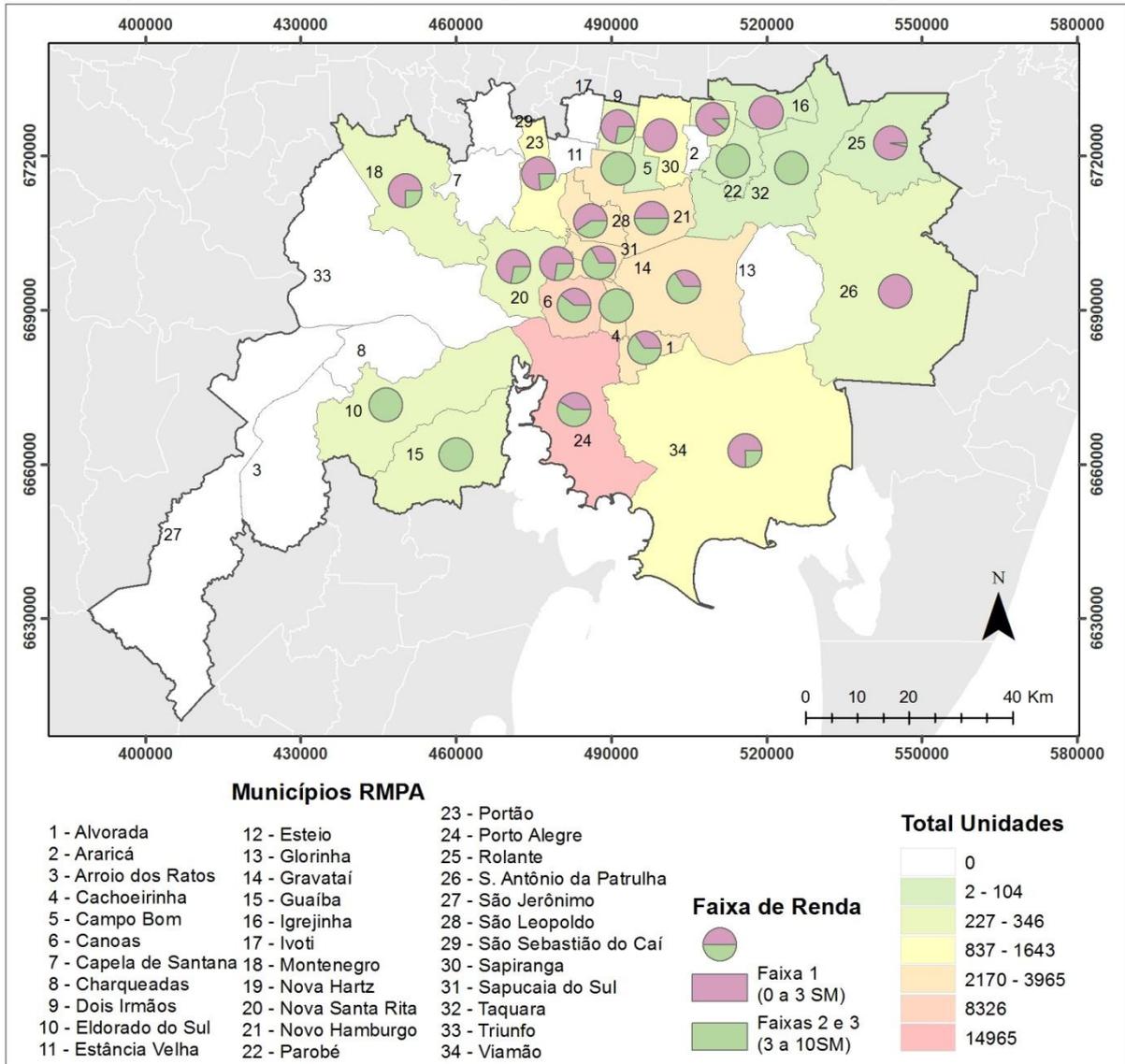


Fonte: CAIXA, 2014 (Gidur/RS) Elaborado por: L. C. MELCHORS.

²⁵ Não foi possível analisar separadamente a produção das faixas 2 e 3 visto que não foram obtidos dados separadamente por faixa de renda em relação ao total contratado impossibilitando esta análise separada.

Verificou-se que, na Faixa 1²⁶, foram contratadas 21.813 unidades habitacionais, distribuídas em 18 municípios. Nas Faixas 2 e 3 foram contratadas 28.552 unidades habitacionais, distribuídas em 21 municípios da RMPA (ver Apêndice III). Apesar do volume contratado nas Faixas 2 e 3 ser superior, ressalta-se que o maior déficit habitacional está concentrado na porção da população atendida pela Faixa 1. Percebe-se, assim, o interesse do setor imobiliário na produção habitacional para as faixas de renda superior, mas questiona-se quais serão os resultados na redução do déficit na faixa prioritária (Faixa 1) na qual são concentrados 59,7% do déficit habitacional da RMPA. O Mapa 8, a seguir, ilustra a proporção de empreendimentos contratados por faixa de atendimento do Programa relacionados ao volume de contratação da região.

Mapa 8 – PMCMV: Proporção de unidades contratadas por faixa do Programa relacionadas à produção total nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre - 2009 a 2013



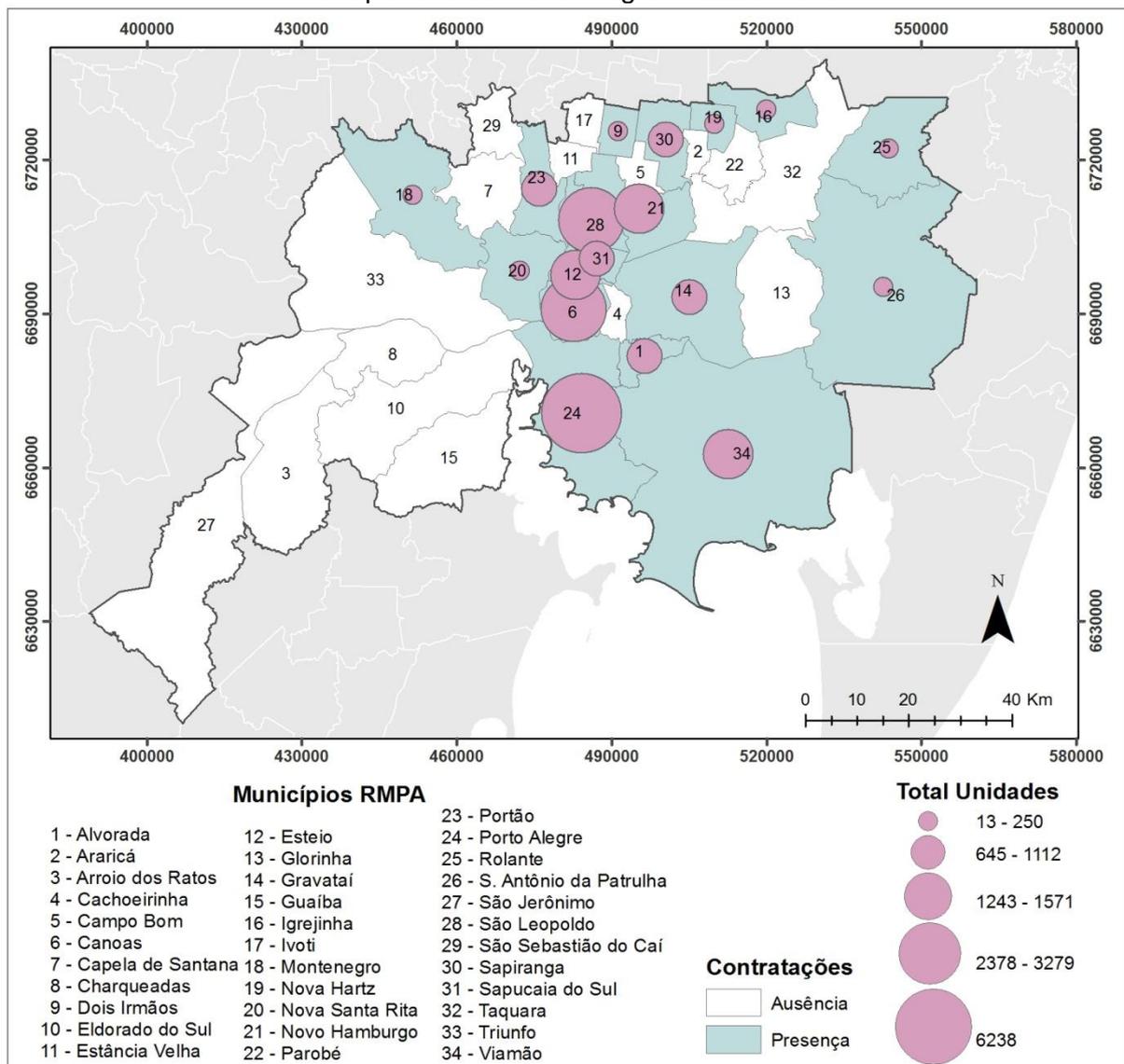
Fonte: CAIXA, 2014. Elaborado por: L. C. MELCHORS - 2014.

²⁶ Considerando-se as modalidades de atendimento: FAR, PAC 2 e FDS Entidades e PNHR.

Observou-se que em alguns municípios como Cachoeirinha, Eldorado do Sul e Guaíba só existem contratações nas Faixas de renda 2 e 3. O mesmo ocorre em alguns municípios localizados na porção Nordeste da RMPA (Campo Bom, Taquara, Parobé). Ao contrário, em outros municípios, localizados nos limites norte e oeste da RMPA (Montenegro, Nova Santa Rita, Nova Hartz, Portão, Rolante, Santo Antônio da Patrulha), é superior o número de contratações para a Faixa 1. Os dados detalhados sobre as unidades contratadas por município e modalidade do PMCMV podem ser visualizados no Apêndice III.

Quando analisada a produção do PMCMV da Faixa 1 observa-se que há uma redução do número de municípios atendidos pelo Programa. Nessa faixa, apenas 18 municípios da RMPA (53% do total) possuem unidades habitacionais contratadas, conforme ilustrado no Mapa 9.

Mapa 9 – PMCMV: Unidades contratadas na Faixa 1 nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre - 2009 a 2013



Fonte: CAIXA, 2014. Elaborado por: L. C. MELCHORS - 2014.

A maior parcela de unidades contratadas está localizada nos municípios de Porto Alegre, correspondendo a aproximadamente 28,6% da produção total nesta faixa de renda. Segue-se a esse, em número de unidades contratadas, o município de Canoas e, na sequência, São Leopoldo, Esteio, Novo Hamburgo, Viamão e Gravataí, agrupando o equivalente a 49,85% do total produzido. Assim, observa-se que existe uma concentração do volume de unidades habitacionais contratadas em poucos municípios da RMPA. Os que possuem o maior número de contratações são os que constituem o núcleo mais antigo da RMPA, e todos possuem elevado déficit habitacional nesta faixa de renda.

Entretanto, cabe lembrar que a concentração observada acarreta que outros municípios da RMPA, que também possuem carências habitacionais, não estejam sendo atendidos pelo Programa. Entre os municípios que não têm unidades contratadas na Faixa 1, a maior parte pertence ao grupo de população inferior a 50mil habitantes. Entretanto, algumas cidades, com população superior a 50mil, e que possuem elevado déficit habitacional, também não tiveram unidades contratadas nesta faixa de renda, como Cachoeirinha, Guaíba, Campo Bom, Taquara e Parobé.

O problema da distribuição desequilibrada do programa no atendimento dos municípios integrantes de Regiões Metropolitanas brasileiras já foi apontado em outras pesquisas que, igualmente, demonstraram características de concentração na produção habitacional - Fortaleza, Rio de Janeiro (CARDOSO, 2013b).

Cabe ressaltar que o PMCMV deixa a cargo dos municípios a responsabilidade na criação de incentivos para viabilizar o interesse do mercado imobiliário na produção de unidades nesta faixa de atendimento. Desta forma, a concentração das unidades habitacionais em poucos municípios parece estar relacionada aos interesses específicos das construtoras e incorporadoras, no sentido de produzir em determinados municípios, sem interesse em produzir em outros, bem como às dificuldades na capacidade de gestão municipal, que muitas vezes inviabilizam mecanismos de incentivo à produção por parte do setor imobiliário.

No âmbito da Faixa 1 é solicitada ainda uma participação do município no fornecimento da demanda a ser atendida, mediante o cadastro das famílias a serem beneficiadas, bem como a fim de fornecer incentivos (terrenos, contrapartidas financeiras, incentivos fiscais, etc). Mesmo assim, esta participação do poder público é muito limitada em relação às propostas anteriores propostas pelo FNHIS, nas quais cabia ao poder público o papel de elaboração das propostas habitacionais. Além disso, no PMCMV todos os incentivos que possam ser criados pelo poder público visando incentivar a iniciativa privada a produzir, precisam suscitar o interesse final do setor imobiliário em construir no contexto criado por esse município e não em outros, visto a abundância de recursos disponíveis pelo

programa e possibilidades de atuação das empresas. Levanta-se assim, para análises futuras, o interesse de verificar se existe correlação entre as contratações efetuadas na Faixa 1 e a existência de incentivos por parte do poder público, em determinados municípios.

Na Faixa 1 o número de contratações se difere de acordo o município e com as diferentes modalidades. Na modalidade com recursos do FAR é superior o volume de unidades contratadas na maior parte dos municípios, em valores absolutos, mas em alguns municípios verifica-se que existe significativa produção pela modalidade FDS Entidades, efetuada a partir de cooperativas habitacionais (Viamão, São Leopoldo, Porto Alegre e Nova Hartz). Essa diferenciação ilustra articulações diversas entre os agentes produtores da habitação existentes em cada município. Assim, ainda que em alguns não se tenha observado o interesse do setor imobiliário na produção habitacional (via recursos do FAR), ou este tenha sido baixo (Viamão), a ação cooperativada garantiu a contratação de empreendimentos nestes locais, mesmo em casos de municípios menores (Nova Hartz e Nova Santa Rita). Quando considerada a modalidade do PNHR, destinado a municípios que possuem áreas rurais, verificou-se que esse teve volume de contratação bastante reduzido na RMPA, mesmo nos municípios que possuem estas áreas.

Quando observados os dados relativos às Faixas 2 e 3 do PMCMV, percebe-se que se reduz a concentração no atendimento, havendo um aumento do número de municípios contemplados, com 21 possuindo unidades habitacionais contratadas. Entretanto, se considerado o volume contratado por município verifica-se novamente uma concentração significativa em relação à quantidade de unidades habitacionais em poucos municípios. Apenas 06 concentram 82,12% da produção habitacional nestas Faixas de atendimento (Porto Alegre, Canoas, Cachoeirinha, Gravataí, Sapucaia do Sul e Alvorada).

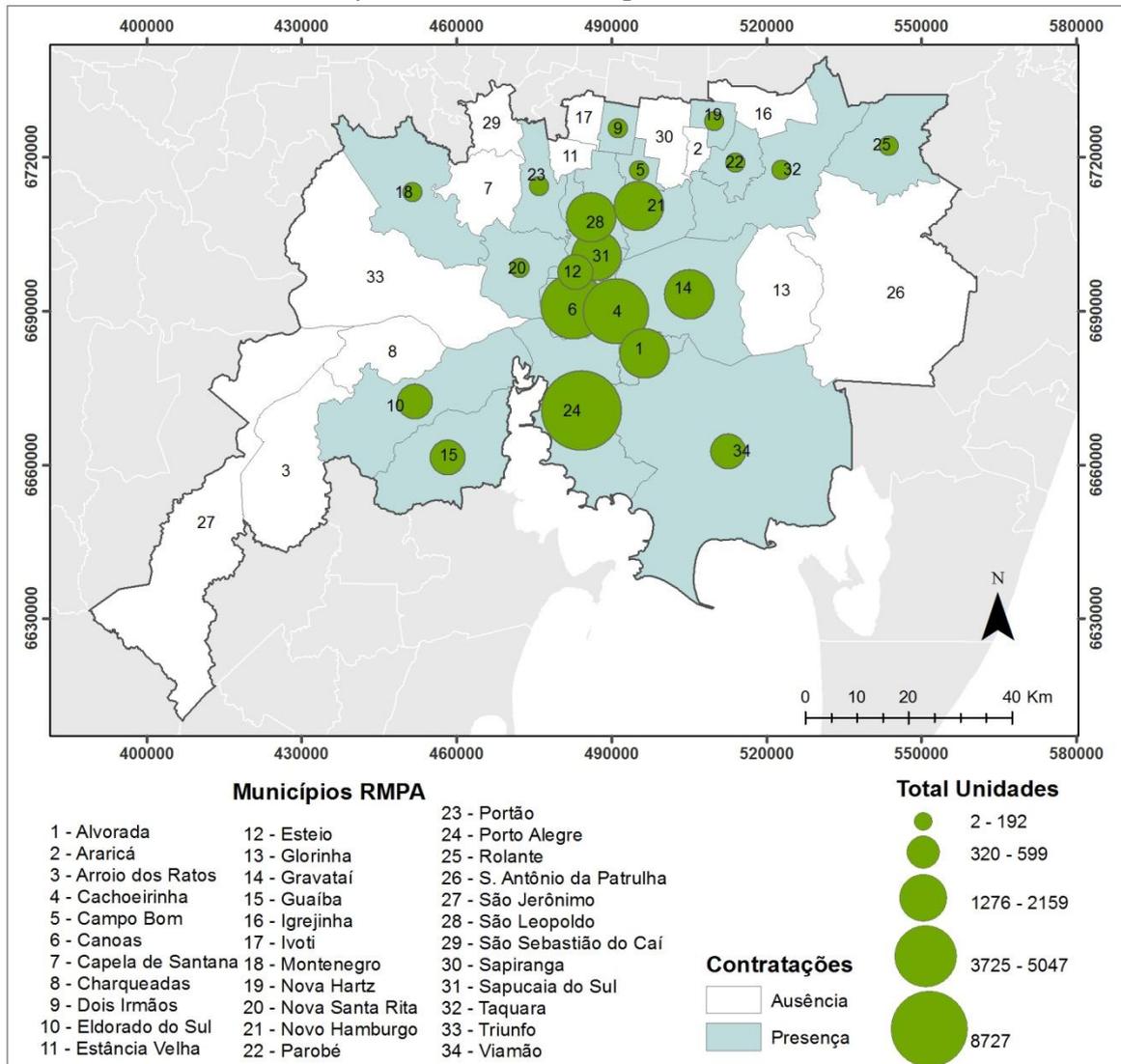
Porto Alegre, novamente, polariza em número de unidades contratadas, com praticamente o dobro de contratações em relação aos outros municípios que mais produziram. Seguindo-se a esse, o maior volume de contratações observado ocorreu nos municípios de Canoas e Cachoeirinha, limítrofes à Porto Alegre ao norte, indicando a influência da Capital na atuação do setor imobiliário. Com produção também elevadas, estão, ao leste, Gravataí e Alvorada (divisa com Porto Alegre) e, seguindo o eixo norte, Sapucaia do Sul, São Leopoldo e Novo Hamburgo²⁷ (ver Mapa 10).

De maneira geral, a inexistência de unidades contratadas coincide com o afastamento de Porto Alegre e do núcleo central da RMPA. Os municípios que não

²⁷ Pesquisa realizada por BARCELLOS (2004) já apontava um mercado imobiliário dinâmico nos municípios de Porto Alegre, Novo Hamburgo, São Leopoldo e Gravataí. Porto Alegre apresentava atuação com intensidade do mercado muito superior aos demais municípios, mas com dinâmica se voltando especialmente às camadas de maior renda. O município de Canoas não teve os dados analisados na época da pesquisa visto a não disponibilização dos mesmos por parte da Prefeitura. Gravataí também despontava entre os municípios com maior atuação do mercado, mas inferior aos demais na época.

apresentam unidades contratadas são aqueles que possuem população inferior a 50mil habitantes²⁸, os que possuem as menores taxas de urbanização e os que estão localizados nos extremos da RMPA, tendo menor integração com aqueles que polarizam a produção econômica metropolitana.

Mapa 10 – PMCMV: Unidades contratadas nas Faixas 2 e 3 nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre - 2009 a 2013.



Fonte: CAIXA, 2014. Elaborado por: L. C. MELCHORS - 2014.

Cabe lembrar que, nas contratações no âmbito do FGTS, a definição pela produção habitacional representa uma escolha do setor imobiliário, com a participação do poder público municipal apenas no sentido de regerar o parcelamento do solo urbano e fiscalizar o uso do solo e edificação, mediante a aprovação do empreendimento e o fornecimento de alvarás e cartas de habite-se.

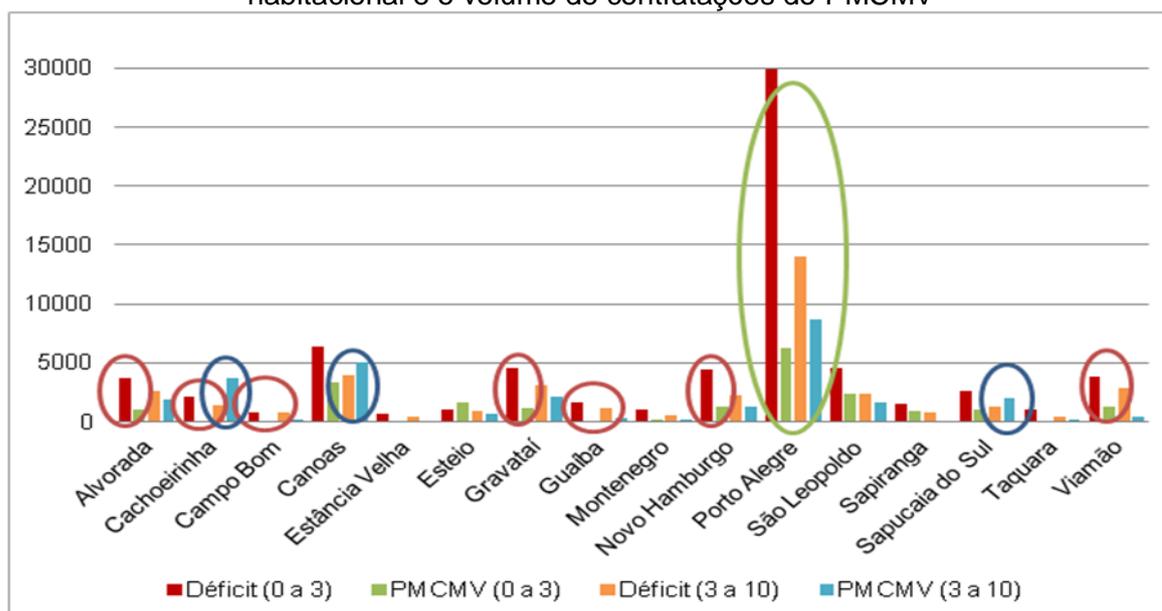
²⁸ Com exceção ao município de Sapiranga que possuía 74.985,00 habitantes e não teve nenhuma unidade contratada.

Déficit Habitacional:

Quanto verificada a relação entre o déficit habitacional dos municípios e as unidades habitacionais contratadas no PMCMV, observa-se que o atendimento do Programa não corresponde diretamente às necessidades de habitação, em especial nas Faixas 2 e 3.

No grupo de municípios que possuem os maiores valores absolutos do déficit habitacional, e as maiores concentrações populacionais, estão também os municípios que têm o maior número de contratações do PMCMV. Entretanto, nesse grupo existem municípios com baixo volume de contratação do PMCMV na Faixa 1 (Alvorada, Cachoeirinha, Gravataí, Viamão), bem como casos em que há um número de contratações do PMCMV, nas Faixas 2 e 3, superiores ao déficit habitacional (Cachoeirinha, Canoas e Sapucaia do Sul) (ver Gráfico 2).

Gráfico 2 – Relação entre os municípios da RMPA com maiores valores absolutos de déficit habitacional e o volume de contratações do PMCMV



Fonte: CAIXA, 2014 (Gidur/RS); Fundação João Pinheiro, 2013. Elaborado por: L. C. MELCHIORS.

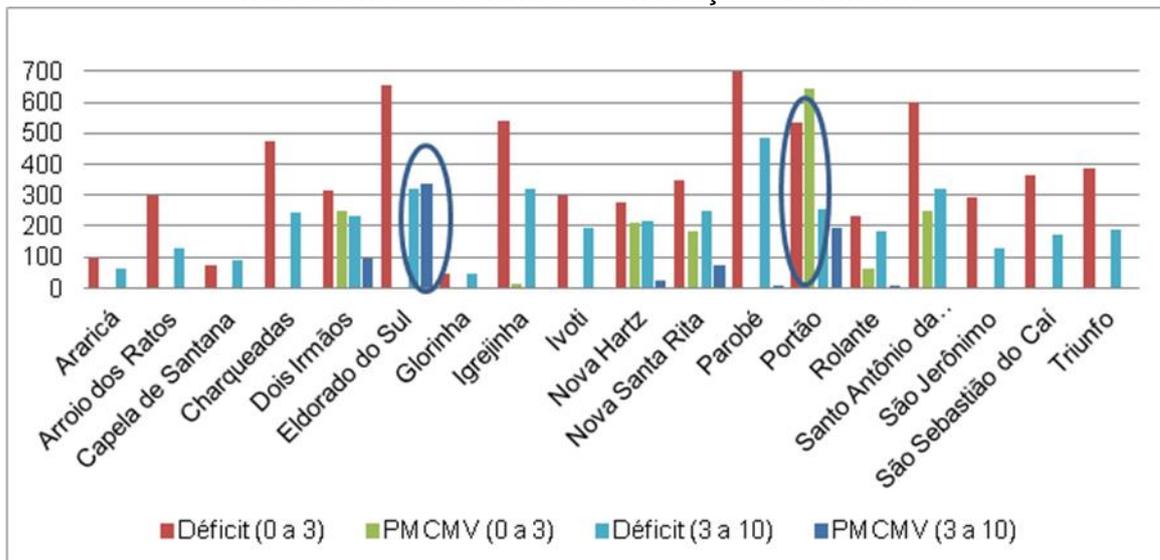
Porto Alegre, na Faixa 1, apresenta déficit habitacional correspondente a 37,96% do total da RMPA. Entretanto, observando o gráfico, vê-se que o município não tem, nesta faixa, números de contratação muito superiores ao município de Canoas, segundo com maior produção no Programa (8,72% do total do déficit da RMPA). Em relação ao município de Gravataí, nota-se que esse apresenta baixo volume de contratação na Faixa 1 em relação ao seu elevado déficit habitacional.

Os municípios com população inferior a 50mil habitantes²⁹ são também os que possuem os menores déficits habitacionais e correspondem ao grupo em que predominam

²⁹ Com exceção do município de Parobé que possui 51.502,00 habitantes.

os menores números, ou inexistência, de contratações do PMCMV. Dois casos se destacam como exceções, apresentando número de contratações superiores ao déficit habitacional: Eldorado do Sul e Portão (ver Gráfico 3).

Gráfico 3 – Relação entre os municípios da RMPA com menores valores absolutos de déficit habitacional e o volume de contratações do PMCMV



Fonte: CAIXA, 2014 (Gidur/RS); Fundação João Pinheiro, 2013. Elaborado por: L. C. MELCHIORS.

Em relação à distribuição territorial:

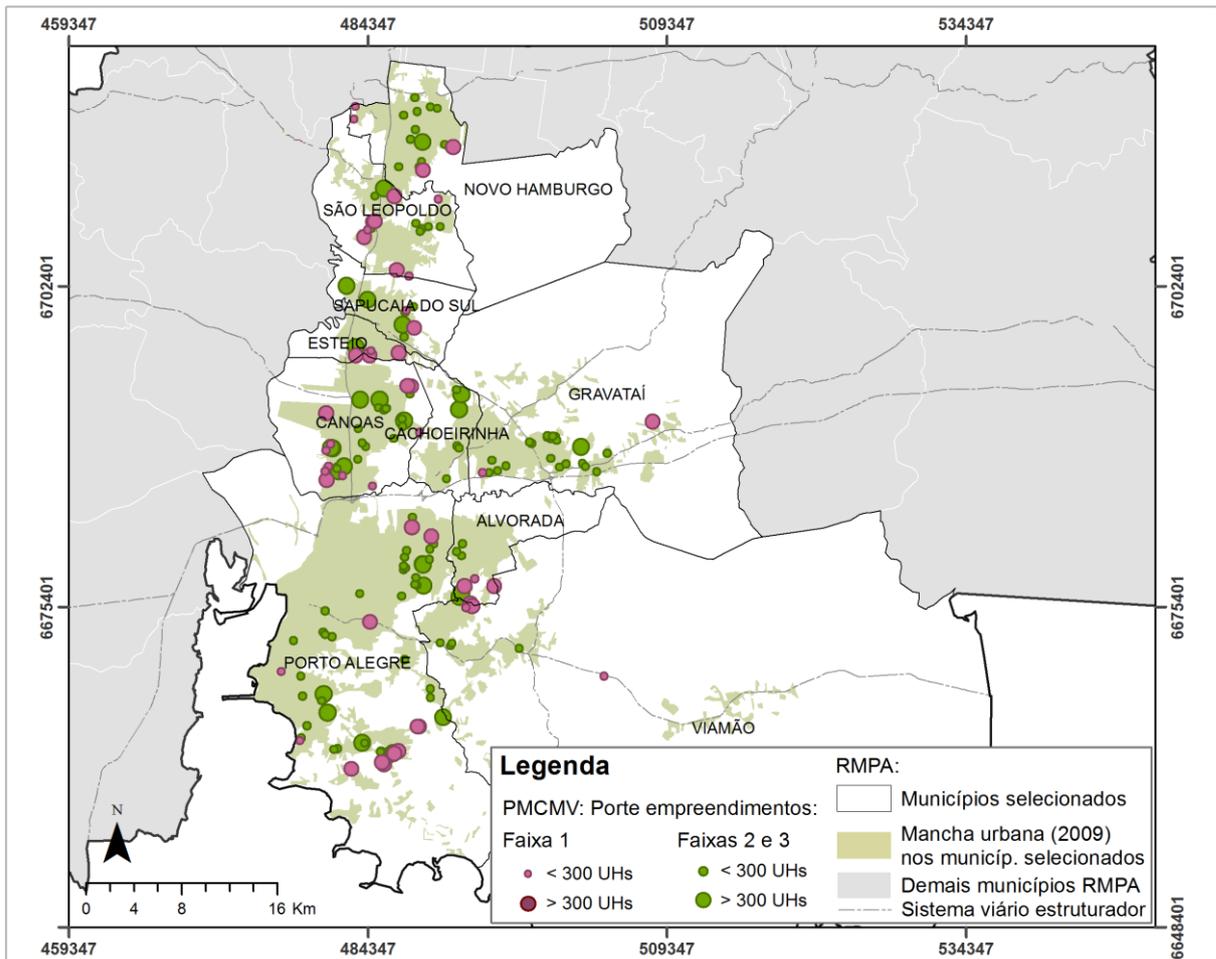
Em relação à distribuição territorial dos empreendimentos do PMCMV verifica-se que existe uma associação com o processo de estruturação urbana da RMPA, visto que os municípios que se destacam em termos absolutos e relativos quanto às contratações são os com as maiores vinculações com atividades industriais e econômicas (eixo norte e leste de Porto Alegre), ou os centrais, conurbados a esses.

O geo-referenciamento dos empreendimentos do PMCMV³⁰ possibilitou algumas afirmações sobre o que ocorre no espaço intraurbano destes municípios. O Mapa 11 ilustra os empreendimentos contratados do PMCMV e georeferenciados, a partir do qual é possível observar alguns padrões quanto a sua distribuição. Pode-se observar que os empreendimentos da Faixa 1 tendem a se localizar nas áreas limítrofes da ocupação, ampliando a mancha urbana dos municípios. Na maior parte dos casos, os empreendimentos tendem a ser de médio a grande porte e a estarem distribuídos em poucos bairros, em algumas situações agrupando mais de um empreendimento em áreas contíguas.

³⁰ Foi considerado o recorte dos municípios conurbados da RMPA que correspondeu àqueles nos quais se verificou o maior número de unidades contratadas (Porto Alegre, Canoas, Cachoeirinha, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Sapucaia do Sul, Gravatá, Alvorada, Esteio e Viamão) - ver Capítulo 1, item 1.4 – Método de Pesquisa.

Os empreendimentos das Faixas 2 e 3 tendem a ser mais dispersos nos territórios municipais, ocupando vazios urbanos existentes. Em Porto Alegre, entretanto, verifica-se que mesmo que os empreendimentos dessas Faixas (2 e 3) estejam mais bem distribuídos no território em relação aos da Faixa 1, encontram-se todos localizados em áreas menos centrais, não havendo, por exemplo, nenhum empreendimento contratado nas áreas compreendidas entre a Av. 3ª Perimetral e o Centro Histórico.

Mapa 11 – PMCMV: Empreendimentos contratados na RMPA entre os anos de 2009 a 2013 relacionados à mancha urbana.



Fonte: Dados PMCMV: CAIXA, 2014; Dados Mancha Urbana: Observatório das Metrôpoles (2000) atualizada por imagem do Google Earth de 01/06/2009. Elaborado por L. C. MELCHORS - 2014

Nas Faixas 2 e 3, quando implantados empreendimentos de grande porte (Cachoeirinha, Alvorada, São Leopoldo), estes tendem a se localizar em áreas de expansão urbana, além dos limites da ocupação existente. No Apêndice II são também relacionadas as principais características de localização e da atuação dos agentes, identificadas nos diferentes municípios analisados.

A localização dos empreendimentos do PMCMV (definição da terra a ser ocupada e da negociação para sua aquisição) pode ser determinada por diferentes agentes envolvidos

no processo: o Estado, quando esse adquire terrenos a serem doados ao FAR ou na atuação do PAC, e as Entidades, na modalidade FDS Entidades, por exemplo. Mas em geral é definida pelo mercado, visto que se constatou que a maioria dos recursos foram alocados na modalidade empresarial, tanto pelo FAR quanto pelo FGTS. Nesse sentido, Cardoso (2013b, p. 191) aponta:

Esses agentes buscam reduzir o custo da produção, inclusive o preço pago pelo insumo terra. Às entidades e ao Estado interessa reduzir o custo da moradia maximizando sua qualidade e, no caso do Estado, também os ganhos políticos. Às empresas interessa a apropriação de rendas fundiárias e de lucros gerados no processo produtivo.

Os ganhos políticos do Estado são facilmente observados a partir do marketing, tanto na escala municipal quanto federal, que é promovido pelo poder público com a construção das moradias, para as famílias de menor renda, nos empreendimentos do PMCMV³¹. Já na atuação das empresas, a busca pelo aumento dos lucros ajuda a justificar a escolha pelo padrão periférico de localização dos empreendimentos. Uma vez que no modelo de financiamento estabelecido pelo Programa o valor pago para cada unidade habitacional é pré fixado e padronizado por região do país, a questão da terra se torna uma importante possibilidade de ampliação do lucro, conforme identificou Cardoso (2011). Primeiro, a partir da aquisição de terrenos de menor preço, visto que são mais afastados e, em sua maioria, menos acessíveis e dotados de poucos atributos que elevem seu valor. E segundo, como se verificou no caso de Gravataí (ver capítulo 4), com a procura por glebas de maiores dimensões, necessárias à implantação dos empreendimentos de grande porte, e possibilitando maximizar os lucros a partir do aumento da escala do empreendimento, com a diminuição dos custos de produção por unidade, e também a possibilidade de aumento de lucro com a produção estandardizada da construção. Estratégia semelhante de atuação das empresas foi observada na Região Metropolitana de Belém (MERCÊS, 2013).

Em Alvorada e Viamão, municípios que historicamente possuíram características de dormitórios em relação à Porto Alegre, percebe-se forte influência da metrópole nos padrões de distribuição territorial dos empreendimentos, em sua maior parte próximos aos eixos viários de conexão com a capital (nos prolongamentos das Av. Protásio Alves, Baltazar de Oliveira Garcia e Bento Gonçalves). Nestes casos, parece ainda mais relevante pensar o planejamento metropolitano do território, pois fica mais evidente a relação existente entre os diferentes municípios da RMPA e a forte polarização da capital influenciando o crescimento urbano dos municípios limítrofes.

³¹ Tal fato observa-se tanto ao nível local, através das notícias veiculadas nos sites das Prefeituras divulgando a implantação dos empreendimentos, quanto em nível federal através das diferentes publicações na mídia (jornais, Tv e internet).

A importância de se pensar o planejamento na escala metropolitana já foi sugerida por Royer (2013, p. 180) a fim de possibilitar melhorias nos padrões de distribuição territorial do PMCMV e maximizar o atendimento das necessidades habitacionais e dos recursos despendidos:

Um planejamento metropolitano de uso e ocupação do solo, com equipes técnicas que fizessem a interlocução entre os municípios e pudessem fortalecer as equipes municipais para a construção de um pacto intermunicipal, poderia ser um caminho promissor para auxiliar os executivos locais a evitar a dispersão e a pulverização no território dos milhares de reais destinados à construção de unidades habitacionais. A pactuação local e regional pode auxiliar também na negociação junto a empreendedores privados, buscando garantir economia de escala e o atendimento às reais necessidades habitacionais dos municípios e da região.

No caso da RMPA, considera-se que um planejamento metropolitano seria relevante, em especial em se tratando dos municípios conurbados, visto que se observou que existe inter-relação entre os municípios na aglomeração e se observaram padrões similares nas formas de distribuição do PMCMV entre eles.

Gravataí, por sua vez, apresenta um padrão de distribuição territorial com características contrastantes. Na Faixa 1 existem dois empreendimentos contratados: 01 de pequeno porte, inserido na malha urbana, e 01 de grande porte, em área de expansão. As diferenças entre os dois casos se deve especialmente aos agentes proponentes, visto que o primeiro teve suas principais especificações e a delimitação do terreno estabelecidos pelo poder público, enquanto o segundo foi proposto pela iniciativa privada. Já nas Faixas 2 e 3 predominam empreendimentos de pequeno e médio porte distribuídos pela área urbana, preenchendo vazios de uma ocupação urbana já fragmentada.

Percebe-se também que, de maneira geral, no caso da RMPA, existe uma relação entre o porte dos empreendimentos e a atuação dos diferentes agentes produtores da habitação. Na Faixa 1, os empreendimentos de menor porte são os enquadrados nas modalidades FDS Entidades e PNHR. Já no FAR, predominam os empreendimentos entre 100 e 500 unidades habitacionais (ver Quadro 11).

Na Faixa 1 existem muito poucos empreendimentos com menos de 100 unidades (5,58% do total), mas, a medida que aumenta a renda atendida, aumenta o número de empreendimentos de menor porte. Assim, na Faixa 3 há um aumento consideravelmente o número de empreendimentos de pequeno porte. Nas Faixas 2 e 3 há um significativo aumento do número de empreendimentos compreendido entre 100 e 300 unidades habitacionais. Os de maior porte, acima de 300 UHs, representam 28,84% do total mas, na Faixa 1, equivalem a 47,1% dos empreendimentos contratados (Quadro 11).

Quadro 11 – PMCMV: Porte dos empreendimentos contratados na RMPA segundo às faixas de renda atendidas pelo Programa - 2009 a 2013

Faixa de Renda/ Modalidade		até 50 UHs	50 a 100 UHs	100 a 300 UHs	300 a 500 UHs	acima de 500 UHs	Total Empreendimentos
Faixa 1	FAR	0	1	19	11	8	39
	FDS Entidades	5	2	4	9	0	20
	PAC	0	1	2	2	3	8
	PNHR	3	0	0	0	0	3
Total Faixa 1		8	4	25	22	11	70
Faixa 2		8	9	21	9	1	48
Faixa 3		24	13	28	10	6	81
Mistos (Faixas 2 e 3)		0	0	1	1	0	2
Não identificados (*1)		9	0	3	0	2	14
Total Faixas 2 e 3		41	22	53	20	9	145
Total (nas 3 Faixas)		49	26	78	42	20	215

Obs. Empreendimentos contíguos executados em mais de uma fase foram considerados, para efeito do quadro, como um único empreendimento. Os empreendimentos mistos representam aqueles construídos em diferentes fases nas quais cada uma foi destinada a diferentes faixas do PMCMV. (*1) Não foram obtidas informações sobre alguns dos empreendimentos (das Faixas 2 ou 3), optou-se assim por incluí-los em uma coluna diferenciada. Fonte: CAIXA (Gidur/RS), 2014. Elaborado por: L. C. MELCHIORS.

Independente da faixa de renda atendida verificou-se uma relação entre a implantação de empreendimentos de grande porte e a atuação das empresas que se destacam por concentrar o maior volume das contratações. Nas Faixas 2 e 3 tal fato é mais evidente, considerando-se que 88,89% dos empreendimentos acima de 500 unidades foram construídos por alguma das 5 empresas responsáveis pelos maiores volumes de contratações (ver Quadro 13, Quadro 14, a seguir, e Mapa III.1 no Apêndice III).

Em síntese, verificou-se: a) uma produção concentrada em poucos municípios; b) predominância de empreendimentos da Faixa 1 localizados nos extremos da ocupação urbana e por vezes agrupados em áreas contíguas; c) tendência a concentração econômica e fundiária, com poucas empresas controlando o maior volume das unidades contratadas. Situações semelhantes foram verificadas em outras regiões brasileiras, como Rio de Janeiro (CARDOSO, 2013b) e Fortaleza (PEQUENO, 2013).

Construtoras e incorporadoras atuantes:

Percebe-se a atuação de poucas empresas controlando um maior volume de unidades contratadas no PMCMV, concentrando sua produção em alguns poucos municípios em detrimento de outros. Na Faixa 1, embora atuem na RMPA 43 empresas, apenas 6 são responsáveis por 40,49% do volume total de unidades contratadas nesta Faixa (ver Quadro 12). Nas Faixas 2 e 3, tal concentração é mais acentuada e, ainda que existam 65 construtoras atuantes, apenas 5 concentram 54,12% do total de unidades contratadas na RMPA (ver Quadro 12).

Quadro 12 – PMCMV: Características da atuação das construtoras com maior volume de contratação segundo as faixas de renda atendidas

	Construtora	Nº Unid	%	Atuação PMCMV (municípios)	Produto	Observações
Faixa 1	BALIZA Empreendimentos Imobiliários	1.837	8,42%	São Leopoldo, Novo Hamburgo, Portão, Sapucaia do Sul, Sapiranga	casas e apart.	Empresa de São Leopoldo (sede) com mais de 25 anos, atuação na RMPA (*1). Atuação mercado residencial com foco na produção vinculada ao PMCMV (nas três faixas de renda).
	KAEFE Eng. e Empreend. Imobiliários Ltda	1.835	8,41%	São Leopoldo, Novo Hamburgo, Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul	casas e apart.	Empresa de São Leopoldo (sede), criada em 1980 (*2), atuação na RMPA em diferentes ramos da construção civil (comercial, industrial, etc), produção habitacional voltada ao PMCMV (nas três faixas de renda).
	KAUFMANN CONSTRUÇÕES	1.552	7,12%	Porto Alegre, Alvorada, Esteio	apart.	Empresa de Porto Alegre (sede), atuação na RMPA.
	R. SCHAEFFER Construções	1.336	6,12%	Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha, Sapucaia do Sul	casas e apart.	Empresa gaúcha, criada em 2009, como uma subsidiária da Construtora Conterra, e tendo como foco de atuação o PMCMV (*3). Atuação na RMPA.
	DALMÁS	1.260	5,78%	Porto Alegre e Gravataí	(*4)	(*4)
	EMCASA Ltda	1.013	4,64%	Gravataí	Casas	Empresa mineira, criada para atuação no mercado econômico, vinculada ao Grupo CANOPUS (1971) construtora e incorporadora mineira com atuação em MG, SP, RJ, empreendimentos para diferentes segmentos sociais (*5).
	Total 6 empresas	8.833	40,49%			
Total da faixa (43)	21.813	100%				
Faixa 2 e 3	BOLOGNESI	5.713	20,01 %	Cachoeirinha (69% da produção FGTS municipal), Canoas, Porto Alegre, Sapucaia do Sul, Viamão	casas e apart.	Empresa gaúcha, criada em 1973, atuação na RMPA e litoral Norte do RS (*6).
	TENDA	3.504	12,27 %	Porto Alegre, Cachoeirinha, Canoas, N. Hamburgo, S. Leopoldo, Sapucaia	apart.	Criada em 2008, a Tenda foi adquirida pela Gafisa S/A. Atuação nacional - "Presente em mais de 100 cidades de 12 estados do país" (*7).
	ROSSI Ideal	2.078	7,28%	Porto Alegre, Canoas, Esteio	apart.	Criada em 1980 em São Paulo, com atuação nacional (15 Estados). Em 2006 entra no mercado Bovespa. A partir de 2009 lança o Rossi Ideal focado no PMCMV e expande os negócios para outros ramos (*8).
	CAPA	2.585	9,05%	Alvorada e Gravataí	casas	Empresa gaúcha criada em 1985, atuação em diversos ramos na construção civil (comercial, residencial). CapaMax criada em parceria com a Rodobens Negócios Imobiliários atuando na produção de condomínios (Terra Nova, Moradas). Atualmente faz parte do Nex Group incorporadora criada em 2011 (juntamente com DHZ CONSTRUÇÕES, EGL ENGENHARIA E LOMANDO, AITA ENGENHARIA) (*9)
	GOLDFARB	1.571	5,50%	Porto Alegre, Canoas, Novo Hamburgo	casas e apart.	Criada em 1952, atuação nacional no ramo desde o BNH, passando a atuar em outras faixas a partir da década de 80. Pertence ao grupo PDG, atuação nacional com foco principal no mercado residencial, se expandido (*10).
	Total 5 empresas	15.451	54,12%			
Total da faixa (65)	28.552	100%				

Observações: (*1) Fonte: <http://www.balizaconstrutora.com.br/baliza/>; (*2) Fonte: <http://www.kaefe.com.br/>; (*3) A Conterra Construções e Terraplanagens (1976) surgiu vinculada ao ramo de transporte e hoje atua em diferentes ramos (loteamentos, obras de infraestrutura, pavimentação, saneamento, construção civil). Fonte: <http://www.rschaeffer.com.br/> e <http://www.conterra.com.br/>; (*4) Não foram localizados dados sobre a empresa; (*5) Fonte: <http://www.construtoraemcasa.com.br/> e <http://www.canopus.com.br/>; (*6) Fonte: <http://www.bolognesi.com.br/site/>; (*7) Fonte: <http://www.tenda.com/>; (*8) Fonte: <http://www.rossiresidencial.com.br/>; (*9) Fonte: <http://www.nexgroup.com.br/>; (*10) Fonte: <http://www.portalvgv.com.br/e> <http://www.pdg.com.br/sobrepdg>. Fonte: CAIXA, 2014 (Gidur/RS). Elaborado por: L. C. MELCHORS.

Quadro 13 – Construtoras com maior volume de contratação na Faixa 1 do PMCMV: total unidades e porte dos empreendimentos contratados

Empresa	Uhs / faixa de renda															
	Faixa 1								Faixas 2 e 3							
	Total de UHs	%	Empreendimentos (*1)	até 50 UHs	50 a 100 UHs	100 a 300 UHs	300 a 500 UHs	acima de 500 UHs	Total de UHs	Empreend		até 50 UHs	50 a 100 UHs	100 a 300 UHs	300 a 500 UHs	acima de 500 UHs
Faixa 2										Faixa 3						
BALIZA	1.837	8,42%	5	-	-	3	2	-	400	4	0	1	2	1	-	-
KAEFE	1.835	8,41%	7	-	-	4	3	-	144	2	1	1	-	2	-	-
KAUFMANN CONSTRUÇÕES	1.552	7,12%	4	-	-	1	2	1	300	0	0	-	-	-	-	-
R. SCHAEFFER	1.336	6,12%	3	-	-	2	-	1	0	0	0	-	-	-	-	-
DALMÁS	1.260	5,78%	2	-	-	-	1	1	260	3	0	2	-	1	-	-
EMCASA	1.013	4,64%	1	-	-	-	-	1	0	0	0	-	-	-	-	-
Total 6 construtoras	8.833	40,49%	22	0	0	10	8	4	1.104	9	1	4	2	4	0	0
			31,43%	0,0%	0,0%	40,00%	36,36%	36,36%		6,9%	9,76%	9,09%	7,55%	0,0%	0,0%	
Total geral	21.813	100%	70	8	4	25	22	11	28.552	145	41	22	53	20	9	

Obs. Empreendimentos agrupados produzidos pela mesma empresa foram considerados como um único empreendimento. Fonte: CAIXA, 2014 (Gidur/RS).

Elaborado por: L. C. MELCHIORS.

Quadro 14– Construtoras com maior volume de contratação nas Faixas 2 e 3 do PMCMV: unidades e porte dos empreendimentos contratados.

Empresa	Faixas 2 e 3								Empreend 0 a 3
	Total de UHs	%	Empreendimentos (*1)	até 50 UHs	50 a 100 UHs	100 a 300 UHs	300 a 500 UHs	acima de 500 UHs	
BOLOGNESI	5713	20,01%	10	-	-	5	2	3	-
TENDA	3504	12,27%	7	-	-	2	4	1	-
CAPA	2585	9,05%	4	-	-	-	2	2	-
ROSSI	2078	7,28%	6	-	-	2	3	1	-
GOLDFARB	1571	5,50%	4	-	-	2	1	1	-
Total 5 construtoras	15.451	54,12%	31	0	0	11	12	8	0
			21,38%	0,0%	0,0%	20,75%	60,0%	88,89%	0,0%
Total geral	28.552	100%	145	41	22	53	20	9	0

(*1) Obs. Empreendimentos agrupados produzidos pela mesma empresa foram considerados como um único empreendimento. Fonte: CAIXA, 2014 (Gidur/RS).

Elaborado por: L. C. MELCHIORS.

Nas Faixas 2 e 3, das cinco empresas que dominam a produção, três são nacionais (Rossi Ideal, Tenda e Goldfarb) e duas locais (Capa e Bolognesi). Estas últimas atuam em diversos municípios da RMPA, produzindo empreendimentos em sua maioria acima de 300 unidades habitacionais (ver Quadro 14). Entre as cinco empresas que dominam a produção, verificou-se que ao menos três passaram, a partir de 2008, por alterações em sua estrutura, com fusão de grupos ou criação de sub-empresas (Tenda, Capa e Rossi Ideal - estabelecida a partir da implantação do PMCMV), demonstrando a coligação dos agentes que atuam na produção habitacional, a fim de garantir melhores condições de desempenho no mercado e no PMCMV.

Em sua atuação, observou-se ainda a tendência à implantação de empreendimentos em áreas de expansão contíguas à mancha urbana, possibilitando assim a construção de empreendimentos de grande porte (86% dos empreendimentos acima de 400 unidades foram construídos por alguma das 5 empresas responsáveis pelos maiores volumes de contratações). Na atuação da Capa-Rodobens em Alvorada, por exemplo, verificou-se a implantação de empreendimentos agrupados em áreas no limite da ocupação urbana existente e junto às vias de acesso à capital. Foram construídos pela empresa dois empreendimentos, divididos em módulos, totalizando mais de 1.700 unidades habitacionais. Percebe-se, assim, a mesma estratégia utilizada em outros locais pelos agentes do PMCMV (CARDOSO, 2013c, p. 4), com a construção de empreendimentos que ultrapassam o limite de 500 unidades estabelecido pelo Programa, visto que são subdivididos em projetos contíguos. Nesse sentido o autor complementa que:

Se considerarmos esses conjuntos contíguos agrupados, a média nacional nas regiões metropolitanas passa a ser maior que o dobro do limite máximo permitido pelo Programa, algo que estaria levando novamente à produção de grandes e homogêneos núcleos habitacionais, muitas vezes segregados espacialmente das áreas consolidadas da cidade.

Situação semelhante, mas em menor escala, foi verificada também na atuação da Goldfarb no município de Canoas, com a construção de aproximadamente 700 unidades distribuídas em dois empreendimentos.

No município de Cachoeirinha, 4^o com maior volume de contratação, observou-se a atuação predominante da Bolognesi, responsável pela produção equivalente a 20,01% das Faixas 2 e 3, e quase 70% do volume contratado no município. A empresa atuou produzindo empreendimentos concentrados em determinada porção do território, mas neste caso em áreas fragmentadas em relação à ocupação urbana existente, gerando novos vazios urbanos a serem ocupados no futuro. Em ambos os casos percebe-se a busca pelo

aumento dos lucros com o aumento da escala dos empreendimentos e com a possibilidade de redução dos preços dos terrenos em áreas periféricas.

Observa-se ainda que há uma especificação na atuação dessas empresas, visto que nenhuma das 5 maiores produtoras das Faixas 2 e 3 atuam na faixa 1. Quando analisada a produção da Faixa 1 entretanto, verifica-se que as maiores produtoras atuam prioritariamente nessa Faixa, mas algumas também operam nas demais Faixas (2 e 3), com desempenho reduzido.

Na Faixa 1, constatou-se, embora de forma menos acentuada, que também existe concentração da produção por um número reduzido de empresas. Embora atuem 43 empresas, apenas 6 (Baliza, Kaefe, Kaufmann Construções, R Schaeffer, Dalmás e EMCASA) são responsáveis por 40,49% do volume contratado (ver Quadro 12). Verifica-se que a maioria das construtoras que operam nesta Faixa são empresas com atuação na RMPA ou no RS, ao contrário do que ocorre nas demais Faixas (2 e 3), nas quais se verificou forte atuação de construtoras nacionais. As empresas gaúchas Baliza e Kaefe, por exemplo, tem sede em São Leopoldo e se caracterizam por atuação nas três Faixas de renda, com ênfase na Faixa 1, ambas constroem em diversos municípios da RMPA e produzindo predominantemente empreendimentos entre 100 e 500 unidades habitacionais. A Baliza prioriza o atendimento dos municípios do Vale dos Sinos, enquanto a Kaefe concentra a produção de São Leopoldo até Canoas.

Já as empresas Kaufmann Construções, R Schaeffer e EMCASA, demonstram novamente a especialização na forma de atuação, construindo apenas para a Faixa 1, e tendo cada uma ao menos um empreendimento com mais de 500 unidades, se considerado o agrupamento de empreendimentos. A R. Schaeffer em Canoas, por exemplo, produziu 1.056 unidades habitacionais, em 3 empreendimentos, todos próximos, localizados no bairro Mato Grande. Já a EMCASA, empresa mineira, produziu apenas um empreendimento, localizado no município de Gravataí, com 1.013 unidades habitacionais contratadas (sua atuação será analisada melhor no capítulo 4).

Em Gravataí, percebe-se uma especificidade na atuação das construtoras e incorporadoras nas Faixas 2 e 3. No município, 18 empresas tiveram empreendimentos contratados, sendo o município com maior número de construtoras atuantes após Porto Alegre (23), e tendo, assim, média reduzida de unidades por empresa (108 UHs), se diferindo do que ocorre no restante dos municípios da RMPA. Entre as empresas construtoras se destaca, no município, a construtora CAPA em relação ao volume de unidades contratadas, com um empreendimento com 440 unidades (ver Quadro 14). O caso de Gravataí será abordado com maior profundidade no próximo Capítulo.

O Quadro 15, a seguir, apresenta uma síntese das principais características identificadas nos padrões de distribuição territorial dos empreendimentos do PMCMV nos municípios da RMPA e na atuação das construtoras e incorporadoras que tiveram empreendimentos contratados.

Quadro 15 – Síntese dos efeitos do PMCMV na RMPA em relação à distribuição territorial dos empreendimentos e à atuação das empresas construtoras

Em relação à distribuição territorial dos empreendimentos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verificou-se uma concentração espacial (poucos municípios atendidos pelo Programa e a existência de agrupamento dos empreendimentos em determinadas áreas urbanas) e econômica e fundiária (poucas construtoras e incorporadoras controlando o maior volume das contratações), ▪ Na Faixa 1 do PMCMV verificou-se uma tendência à localização dos empreendimentos em áreas de expansão urbana contíguas à mancha urbana existente, ▪ Nas Faixa 2 e 3 verificou-se uma tendência à localização dos empreendimentos: a) ocupando vazios urbanos, no caso de empreendimentos de menor porte; b) localizando-se em área de expansão urbana, quando se tratando de empreendimentos de maior porte.
Em relação às construtoras e incorporadoras
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Na Faixa 1 percebe-se uma relativa concentração do volume de unidades contratadas no PMCMV por 06 construtoras e incorporadoras (40,49%), embora atuem 43 empresas nesta Faixa do Programa, ▪ Nas Faixas 2 e 3 esta concentração do volume de unidades contratadas no PMCMV é mais acentuada e, embora existam 65 construtoras atuando nestas faixas, verificou-se que apenas 05 empresas concentram 54,12% do total de unidades contratadas na RMPA. Na atuação dessas 5 empresas observou-se a tendência à implantação de empreendimentos em áreas de expansão contíguas à mancha urbana, com a construção de empreendimentos de grande porte (quase 89% dos empreendimentos acima de 500 unidades foram construídos por alguma das 5 empresas).

Elaborado por: L. C. MELCHORS, 2014.

3.3 Questionamentos suscitados pela análise do PMCMV no espaço metropolitano

A análise da distribuição territorial do PMCMV na Região Metropolitana de Porto Alegre suscita alguns questionamentos. Uma vez que o PMCMV se tornou o principal mecanismo federal destinado à provisão habitacional, e tendo sido constatada sua produção concentrada em poucos municípios, cabe refletir sobre ações que podem ser feitas no sentido de possibilitar uma melhor distribuição do programa entre os municípios. E, por outro lado, quais serão os efeitos acarretados aos municípios nos quais se verificou uma produção habitacional superior ao déficit habitacional?

Considerando-se que a estrutura do Programa dá ao empreendedor privado (construtoras e incorporadoras) um papel de destaque na definição da localização dos

empreendimentos e que esse, conforme se observou, tende a atuar de forma a expandir a ocupação urbana e a localizar os empreendimentos nos limites da mesma, quais serão os efeitos desta urbanização nas áreas periféricas metropolitanas?

Como está se dando a relação entre a tendência observada de expansão urbana e os instrumentos de planejamento municipal e regramento contrários a essa? Estão sendo respeitados os limites estabelecidos na política urbana local (planos diretores, planos habitacionais) em relação à localização destes empreendimentos?

A questão da definição da localização dos empreendimentos pela iniciativa privada e as tendências à periferização, que foram observadas na RMPA, trazem à discussão a importância da adoção de medidas de incentivos à adoção de melhores localizações, como o "subsídio localização" sugerido por Bonduki (2009, p.13):

Várias estratégias do PlanHab, se incorporadas ao Minha Casa, Minha Vida, poderiam ser positivas, como o "subsídio localização", valor adicional a ser concedido aos empreendimentos de áreas mais centrais e consolidadas. É importante ressaltar que são limitadas as possibilidades do governo federal quanto a garantir uma localização adequada dos projetos se os municípios não estiverem dispostos a isso. Cabe a eles, por meio de seus planos diretores e habitacionais, definir os locais onde é permitida e deve ser estimulada a implantação de novos empreendimentos.

Visto que cabe ao poder público um papel limitado, no modelo do PMCMV, e que a esse, ao mesmo tempo, é solicitada a articulação entre os diferentes agentes a fim de possibilitar o desenvolvimento do Programa (ROYER, 2013), como garantir sua efetiva atuação no controle da política habitacional e urbana? Ou, por outro lado, como conter as ações do setor imobiliário no modelo estabelecido pelo PMCMV? Ainda, será a melhor forma de atuação da política habitacional a que deixa nas mãos do setor imobiliário o controle de tantas decisões em relação à produção da habitação destinada a população de baixa renda? Além disso, uma vez que se verificaram, na escala metropolitana, semelhanças entre a produção do espaço urbano habitacional entre diferentes municípios, como possibilitar e promover a cooperação entre esses visando o planejamento do crescimento metropolitano e, ao mesmo tempo, articulá-lo ao atendimento das necessidades habitacionais locais? Estas questões ficam sem respostas nesta pesquisa, mas parecem pontos relevantes de serem abordados em estudos futuros.

No próximo capítulo será aprofundado o caso da produção do PMCMV no município de Gravataí, buscando-se um melhor entendimento em relação a distribuição territorial dos empreendimentos, bem como uma melhor compreensão da atuação dos agentes envolvidos no processo de produção habitacional do PMCMV.

4. O PMCMV no Município de Gravataí

Busca-se, neste capítulo, discutir a produção do espaço urbano do município de Gravataí, cujo caso é estudado nessa pesquisa, e analisar os efeitos do PMCMV no que se refere à sua distribuição territorial e à atuação dos agentes envolvidos nesse processo de produção da habitação no município.

A primeira parte do capítulo apresenta um breve histórico do processo de formação da cidade de Gravataí, seguido de uma caracterização do município. Na segunda parte, serão apresentados e analisados os empreendimentos contratados pela CAIXA no âmbito do PMCMV no município. Será apresentado um mapeamento físico do território com uma análise da distribuição territorial dos empreendimentos e da relação desses com o estabelecido na política urbana local, através da legislação existente. Por fim, será apresentada a análise da atuação dos agentes envolvidos no PMCMV no município de Gravataí, dando destaque a atuação do Estado no processo.

4.1 Apresentação e Caracterização do Município

Gravataí é uma cidade de porte médio, com população de 255.660 habitantes (IBGE, 2010), localizada na região metropolitana de Porto Alegre e atualmente a quinta economia do estado do Rio Grande do Sul.

Até a década de 1960, configurava-se como um município de economia essencialmente agrícola, sendo seu processo de crescimento urbano influenciado pela proximidade ao município de Porto Alegre e por políticas de âmbito federal, estadual e municipal que convergiram para a implantação do parque industrial no município e de programas habitacionais de interesse social (FERNANDES, 2008; JACHEMET, 2011), impulsionando, assim, seu crescimento demográfico e expansão urbana. Atualmente, a cidade, como muitas existentes no país, apresenta graves problemas habitacionais e elevado déficit de moradias, demandando ações do Poder Público que possibilitem o acesso a essas pela porção da população da mais baixa renda.

Histórico:

Gravataí, no séc XVIII, era uma área de sesmarias, com origens atreladas ao aldeamento indígena dos campos de Viamão e à colonização portuguesa no Rio Grande do

Sul (FERNANDES, 2008). Em 1809³², pertencia à Freguesia do município de Porto Alegre, sendo desmembrada em 1880 e, em 1938, elevada à categoria de cidade.

Com o passar do tempo, não apenas as condições administrativas do município sofreram alterações, mas também seus limites políticos. Sua área territorial original se reduziu por conta de diferentes desmembramentos, dando origem a municípios que hoje, juntamente com Gravataí, fazem parte da Região Metropolitana de Porto Alegre: Canoas, Cachoeirinha e Glorinha (FERNANDES, 2008). O Quadro 16, a seguir, apresenta as principais transformações administrativas ocorridas no município.

Quadro 16 – Gravataí: Transformações administrativas do município

Ano	Fato
1809	Freguesia do Município de Porto Alegre (Provisão de 7 de Outubro)
1880	Vila e Sede de Município (desmembrado de Porto Alegre – Lei Nº 1.247)
1880	Início efetivo do governo local com atuação da 1ª Câmara Municipal (instalação do município em 23 de outubro)
1938	Elevação à categoria de Cidade (Decreto Nº 7.199)
1939	1º desmembramento territorial – criação do município de Canoas (com área do 4º distrito de Gravataí e do 6º distrito de São Sebastião do Caí - Santa Rita – Decreto Nº 7.839)
1965	2º desmembramento territorial – criação do município de Cachoeirinha (até então 2º distrito de Gravataí – Lei Nº 5.090)
1988	3º desmembramento territorial: emancipação dos distritos de Glorinha e Dom Feliciano (sendo Glorinha a sede do novo município) – Plebiscito de 10 de abril

Fonte: BARROSO, 1988, p. 132 in FERNANDES, 2008, p.30. Adaptado por L. C. MELCHORS.

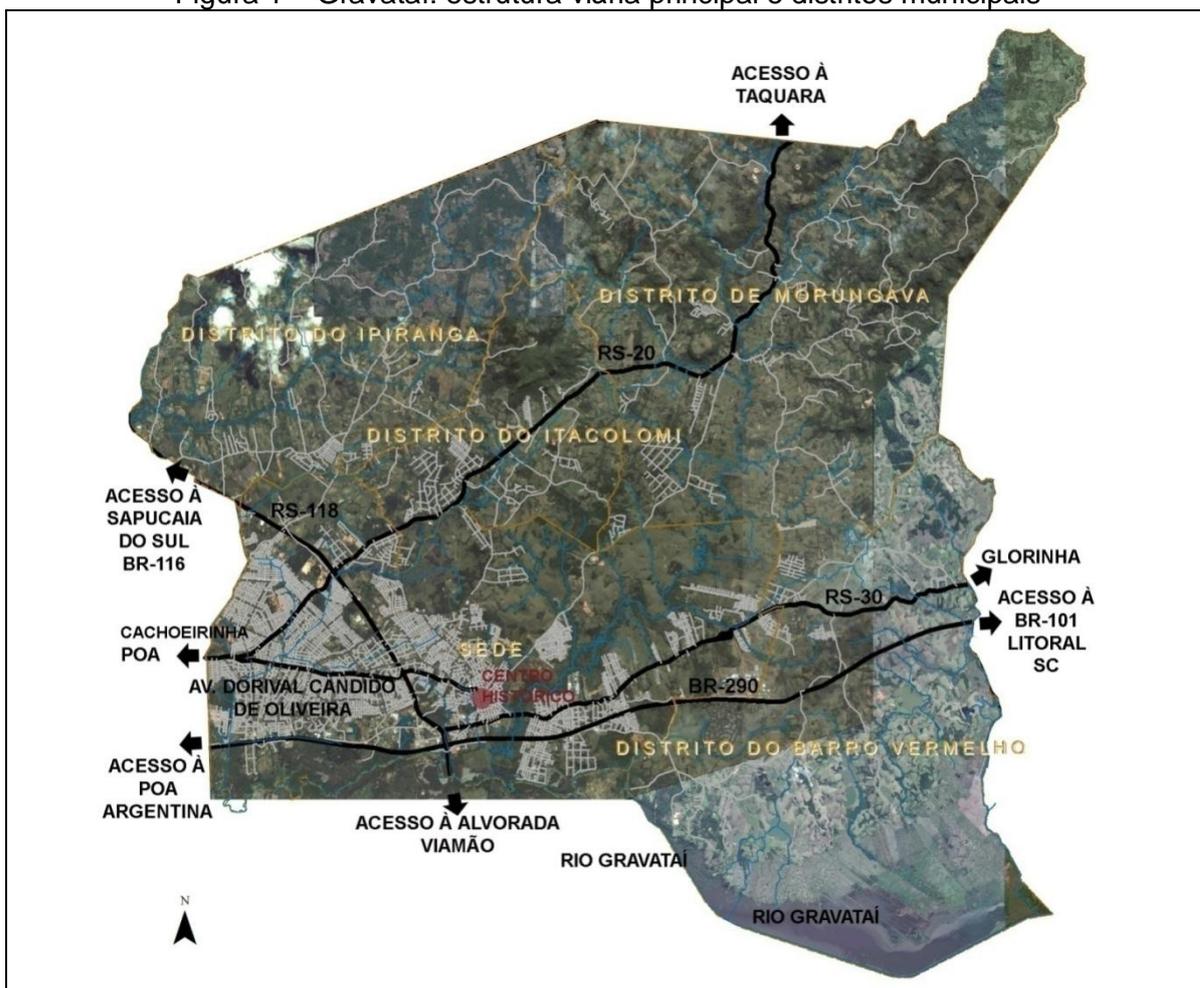
Atualmente, Gravataí divide seus limites territoriais com sete municípios: ao norte com Taquara e Novo Hamburgo, a oeste com Sapucaia do Sul e Cachoeirinha, ao sul com Alvorada e Viamão e a leste com Glorinha, todos pertencentes à RMPA. O município é subdividido em cinco distritos: Distrito Sede, Distrito do Barro Vermelho, Distrito da Morungava, Distrito do Itacolomi e Distrito do Ipiranga, distribuídos conforme ilustrado na Figura 1, a seguir.

Configuração Territorial e características socioeconômicas:

Gravataí tem vasta extensão territorial (463,50Km²) e elevada taxa de urbanização, com 95% da população residindo na área urbana (IBGE, 2010). A população municipal, em 2010 (IBGE, 2010), era de 255.660 habitantes, sendo que a urbana correspondia a 243.497 habitantes e a rural a 12.163 habitantes. Em 2010, tinha a terceira maior concentração populacional da RMPA, com densidade de 551,6hab/Km², superior à média desta (de aproximadamente 390 hab./km²) (IBGE, 2010).

³² Em 1809 a divisão administrativa do Estado do Rio Grande do Sul considerava a existência de quatro Vilas: Rio Grande, Rio Pardo, Santo Antonio da Patrulha e Porto Alegre (FERNANDES, 2008).

Figura 1 – Gravataí: estrutura viária principal e distritos municipais



Fonte: Prefeitura Municipal de Gravataí. Figura desenvolvida a partir de fotografia aérea do município obtida junto à Prefeitura Municipal de Gravataí. Elaborada por: L. C. MELCHORS.

Existem diferentes pontos de articulação viária do município com o Rio Grande do Sul e o País a partir de rodovias estaduais e federal que atravessam seu território. A BR-290, rodovia federal, seguindo no sentido Oeste-Leste, na porção Sul do município, conecta o oeste do Estado, na fronteira com a Argentina, à BR-101, dando acesso ao estado de Santa Catarina e o restante do País, via litoral. O município tem ainda seu território cortado por três rodovias estaduais: RS-118, a RS-020 e a RS-030. A RS-118, com intenso fluxo rodoviário, atravessa o município no sentido sul-norte a conecta a cidade aos municípios de Alvorada (sul) à Sapucaia do Sul e Esteio (norte), ligando-se a BR-116. A RS-020 juntamente com a Avenida Dorival Cândido de Oliveira conecta, a oeste, o município à Cachoeirinha e Porto Alegre, e, ao leste, a Taquara. A RS-030, seguindo da RS-118 em direção ao leste faz a conexão com o município de Glorinha.

O município é banhado pelo Rio Gravataí, integrante da Bacia do Guaíba, e possui diversos arroios que atravessam a área urbana. Sua maior porção está localizada na bacia do Rio Gravataí, identificando-se as Sub-Bacias dos arroios Demétrio, Pinto, Barnabé, Brigadeiro e Grande, e uma pequena parte na bacia do Rio dos Sinos, com a Sub-Bacia do

Rio Sapucaia. A existência desses diversos arroios na área urbana ocasionou um território com uma série de restrições ambientais à ocupação urbana e, também, contribuiu para o agravamento dos problemas habitacionais, visto que grande parte da população em situações de risco reside atualmente nas margens dos cursos d'água.

Segundo o Plano Ambiental (ver Anexo D), as duas Sub-Bacias que apresentam os maiores conflitos com a ocupação humana do território são as do Arroio Barnabé, onde se localiza a principal área ocupada do município com uma série de habitações em áreas de risco junto às suas margens, e a Sub-Bacia do Arroio Demétrio, na qual no passado ocorreu a expansão urbana irregular em direção à sua nascente (ao Norte). Na porção Sul há atualmente forte pressão para a expansão urbana atual, ao longo da RS-030.

Até a metade do século XX, Gravataí era um município que tinha como principal atividade econômica o setor primário, com o cultivo de diversos cereais, como a mandioca e o arroz, sendo que parte da sua produção visava atender o comércio externo, em especial da capital Porto Alegre (FERNANDES, 2008; JACHEMET, 2011). Com o passar do tempo, a cidade mudou seu perfil econômico. Passou de uma economia agrícola de cidade-dormitório a uma cidade industrial, a partir da política de implantação dos Distritos Industriais³³ e da construção da BR-290 (BARROSO, 1988; FERNANDES, 2008).

A implantação do Distrito Industrial no município tornou-o importante centro industrial, sediando empresas como Dana-Albarus, Metalúrgica Panatlântica, Metalúrgica Wottan, Tecmold, Tintas Renner, Pirelli Pneus, Nutrela, Moore Formulários, Cervejaria Kaiser e General Motors, com suas 17 indústrias sistemistas. O setor secundário passou, assim, a ter destaque na economia local e a influenciar o crescimento econômico do município.

O desenvolvimento do setor industrial acarretou no aumento do PIB municipal. O Censo 2010 apontou o município como o terceiro PIB mais alto da RMPA (6,08% do total), no valor de R\$ 6.907.152,00 e o quinto mais alto do Estado do RS (FEE, 2010), sendo o PIB per capita equivalente a R\$ 27.006,00. Quando observado os valores do PIB de Gravataí em relação à RMPA, constata-se o aumento gradual na participação ao longo dos anos, passando de 4,57% em 1996 para 6,08% em 2010. Já em relação ao PIB total do Estado, o PIB municipal representava 1,68% em 1996, subindo para 2,47% no intervalo de dez anos até 2006. Em 2010, já correspondia a 2,74% do total estadual, conforme a Tabela 3:

³³ Na década de 1970 foram implantados em diferentes localidades distritos industriais a partir da ação do Governo do Estado. Na RMPA, desenvolvendo-se ao longo do eixo Leste-Oeste, conformado pela BR-290, foram implantados os distritos de Gravataí (destino à ocupação por indústrias do ramo mecânico-metalúrgico de porte médio e grande) e o distrito de Cachoeirinha (às indústrias de pequeno e médio porte ramo mecânico-metalúrgico) (FERNANDES, 2008). Visando a criação dos distritos: "o governo [Estadual] fazia o projeto para a implantação dos loteamentos industriais, desapropriava as áreas, garantia a infra-estrutura para o funcionamento das empresas" (FERNANDES, 2008, p. 34).

Tabela 3 – Gravataí: estrutura viária principal e distritos municipais Gravataí: Produto Interno Bruto (PIB) e PIB per capita - 1996, 2006 e 2010.

Ano	Gravataí				RMPA	RS
	PIB (R\$)	PIB per capita	% participação PIB RMPA	% participação PIB RS	PIB (R\$)	PIB (R\$)
1996	989.964.818	4.805	4,57%	1,68%	21.666.596.809	58.807.374.755
2006	3.869.984.000	14.293	-	2,47%	-	156.826.932.000
2010	6.907.152.000	27.006	6,08%	2,74%	113.512.218.194	252.482.597.000

Fonte: FEE/ Núcleo de Contabilidade Social in <http://www.fee.tche.br/> [acessado em 27/02/2014]

Elaborado por L. C. MELCHORS

Embora o setor secundário tenha significativa relevância no município, sendo superior a 50% do Valor Adicionado Bruto do Município, verifica-se que o setor terciário foi o que mais cresceu entre os anos de 2003 e 2010, revelando o fortalecimento do perfil da cidade como prestadora de serviços (ver Tabela 4).

Tabela 4 – Gravataí: valor adicionado bruto (VAB) a preços básicos, por setores de atividade econômica – 2003 - 2010 (R\$ milhões e %)

Ano	Agropecuária		Indústria		Serviços		Total
2003	20.041	0,72%	1.954.322	69,84%	824.002	29,44%	2.798.365
2010	16.059	0,28%	3.225.203	55,79%	2.539.745	43,93%	5.781.007

Fonte: FEE/ Núcleo de Contabilidade Social. In: FERNANDES, 2008, p. 119; FEE/ Núcleo de Contabilidade Social in <http://www.fee.tche.br/> [acessado em 27/02/2014]

Elaborado por L. C. MELCHORS

No contexto social, o município apresenta bons resultados em relação ao IDHM, considerado alto em 2010 (0,736), entretanto inferior ao do RS (0,746) (BRASIL, 2013c). Em relação ao Índice de Desenvolvimento Socioeconômico - IDESE³⁴, o município apresenta variações positivas de 1991 a 2009 (ver Tabela 5), com os indicadores de educação e saúde superiores à média estadual em 2009 e IDESE geral médio, em 2010, de 0,760 (abaixo do estadual de 0,776).

Embora Gravataí apresente resultados positivos em relação ao elevado PIB e em relação ao IDHM, o município, como diversas cidades brasileiras, possui um quadro de desigualdades na distribuição de renda. Os dados dos últimos Censos demonstram um aumento populacional nas faixas salariais mais baixas da população e uma redução nas faixas de maior renda. Ocorreu ainda, no município, a redução do número de pessoas sem

³⁴ O IDESE é um índice sintético, inspirado no IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), que abrange um conjunto amplo de indicadores sociais e econômicos, classificados em quatro blocos temáticos: educação; renda; saneamento e domicílios; e saúde. O IDESE tem por objetivo mensurar e acompanhar o nível de desenvolvimento dos municípios do Estado e dos Coredes e varia de zero a um. A FEE estabeleceu três níveis de desenvolvimento: baixo (índices até 0,499), médio (entre 0,500 e 0,799) ou alto (maiores ou iguais a 0,800) (FEE - disponível em: http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_idese.php).

rendimento, demonstrando o crescimento econômico municipal e o aumento do emprego no município (GRAVATAÍ, 2014).

Tabela 5 – Índice de Desenvolvimento Socioeconômico – IDESE

IDESE	Gravataí			RS		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Geral	0,671	0,718	0,76	0,688	0,747	0,776
Educação	0,771	0,851	0,884	0,765	0,838	0,87
Renda	0,605	0,618	0,734	0,708	0,738	0,813
Saneamento e Domicílios	0,455	0,552	0,554	0,457	0,561	0,569
Saúde	0,853	0,851	0,867	0,821	0,852	0,85

Fonte: FEE/Núcleo de Indicadores Sociais e Ambientais. Elaborado por: L. C. MELCHIORS - 2014

A população economicamente ativa em 2010 representava um total de 129.593 (IBGE, 2010) “correspondendo a uma participação de 2,2% no Estado e 6,1% na composição do universo de pessoas ativas na RMPA (GRAVATAÍ, 2014)”. Nesse sentido:

Comparando-se os dados sobre a população ocupada se observa um crescimento de pessoas empregadas em Gravataí que acompanha os índices da RMPA e do Estado. Porém, o mais significativo aumento se refere ao mercado formal de trabalho. O percentual de pessoas ocupadas com carteira assinada, em que Gravataí passou de 49,7% em 2000 para 59,0% em 2010, perfazendo um incremento de 9,3 pontos percentuais sobre o total de ocupados. Essa taxa de crescimento no Estado foi de 7,5 e na RMPA de 6,1 (GRAVATAÍ, 2014).

A análise da estrutura socioeconômica do município relacionada à sua distribuição no território, realizada a partir dos dados dos setores censitários (CENSO 2010), permite verificar que a maior parte do município se caracterizava pela presença de famílias com renda de 02 a 04 salários mínimos. As áreas mais próximas ao centro histórico do município concentram maior número de setores com renda média mais alta (maiores que 05 salários mínimos). Destacam-se outros setores também com esta condição em alguns loteamentos espalhados pelo território (Loteamento Paragem Verdes Campos, Guadalajara).

Crescimento Demográfico:

Gravataí sofreu um processo de crescimento demográfico acelerado. Em dois períodos o município passou por uma significativa elevação de sua taxa populacional (ver Tabela 6). Esse crescimento concentrou-se principalmente na população residente na área urbana do Município, enquanto a população rural se manteve praticamente estável ao longo deste tempo (GRAVATAÍ, 2014).

O primeiro período ocorreu na década de 50 e pode ser atribuído às medidas de regulamentação da ocupação do uso do solo estabelecidas em especial por Porto Alegre e Canoas (BARCELLOS, 2004. FERNANDES, 2008), bem como aos movimentos migratórios

em direção à RMPA (FERNANDES, 2008). Barcellos (2004) aponta Gravataí entre os municípios da RMPA que tiveram grande incidência de loteamentos entre os anos de 1940 e 1954³⁵, sendo o processo intensificado a partir da década de 50 devido às restrições legais impostas por outros municípios à implantação de novos loteamentos³⁶.

Tabela 6 – Gravataí: População e Taxa de Crescimento Populacional entre os anos de 1940 a 2010 (nº de habitantes)

Ano	1940	1950	1960	1970*	1980*	1991	1996	2000	2010
População Total	22.894	27.853	46.271	52.462	107.438	181.035	206.023	232.629	255.762
Taxa de Crescimento por década	17,80%	39,80%	11,80%	51,17%	40,65%	12,13%	11,44%	9,04%	-

* Considerar que Cachoeirinha se emancipou de Gravataí em 1965 e Glorinha em 1988.

Fonte: IBGE - Censos Demográficos 1940-2000. In: FERNANDES, 2008, p. 73; IBGE - Censo Demográfico 2010. Disponível em <www.ibge.gov.br> acessado em 10/12/2013. Alterado por: L. C. MELCHIORS

O segundo período de intenso crescimento demográfico ocorreu entre as décadas de 1970-1980, com a implantação do Distrito Industrial e construção de conjuntos habitacionais para população de baixa renda financiados pela COHAB-RS, gerando intenso fluxo migratório para o município (FERNANDES, 2008; JACHEMET, 2011). Fernandes (2008, p.26) aponta que:

Um movimento de saída das indústrias de Porto Alegre, intensificado a partir dos anos 1970, transferiu para Gravataí uma importante parcela das empresas que até então exerciam suas atividades na capital. Esta migração foi impulsionada pelo crescimento urbano [de Porto Alegre] que passou a inviabilizar atividades industriais, tornando mais atrativos os municípios limítrofes da capital, os quais ofereciam, já naquele momento, vantagens fiscais para garantir um melhor lugar na concorrência por novos empreendimentos. [...]

Assim, os municípios no entorno de Porto Alegre absorveram a mão de obra migrante em direção à capital, em busca de empregos, por representarem a possibilidade de encontrar terrenos de menor valor:

A mão-de-obra necessária para estas atividades já vinha se instalando desde a década de 1950 nesses municípios [limítrofes à Porto Alegre] e era oriunda do contingente de pessoas que migrou do campo e de cidades menores para Porto Alegre, em busca de trabalho. Impedidas de se instalarem na capital pelo preço dos terrenos e das moradias tornaram-se atores no processo de urbanização de seus municípios limítrofes (FERNANDES, 2008, p. 27).

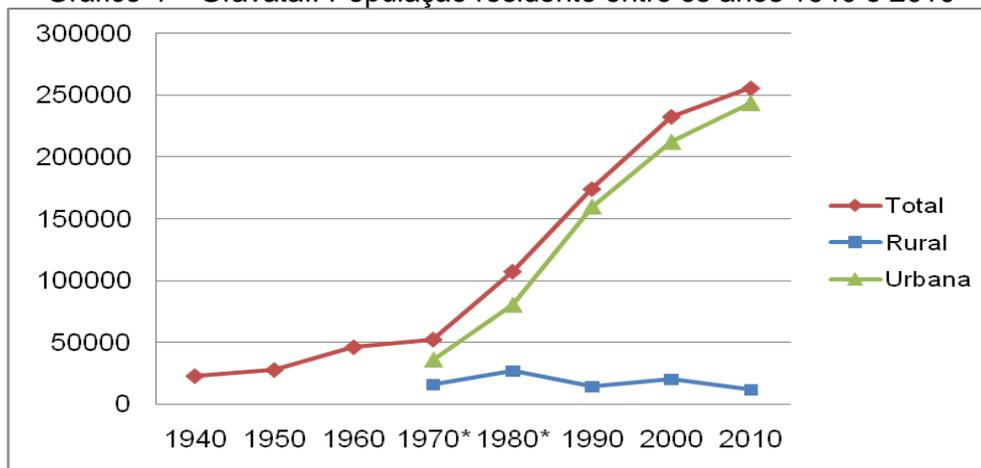
³⁵ Entre os municípios citados estão: Porto Alegre, Canoas, Gravataí, Cachoeirinha, Alvorada, Sapucaia do Sul e Guaíba.

³⁶ Segundo Carrion (1989) ao longo da década de 50 diversos municípios instituíram leis municipais regulando a implantação de novos loteamentos: Viamão (1952), Porto Alegre (1954), Canoas (1954), São Leopoldo (1955), Esteio (1956). Entretanto, somente os municípios de Canoas e Porto Alegre estabeleceram, entre os requisitos para aprovação dos novos loteamentos, exigências expressas em relação à instalação de infraestrutura (abastecimento de rede de água, esgoto pluvial e cloacal, iluminação e pavimentação) bem como à destinação de áreas para uso público (praças, escolas e outros equipamentos). Nos demais municípios exigiam-se apenas a demarcação dos lotes, o arruamento e a indicação do sistema de água.

O crescimento demográfico ocorrido em Gravataí reflete o processo de migração em direção aos centros urbanos de maior porte, verificado em todo o território brasileiro entre as décadas de 1950 e 1980, visto o processo de urbanização e industrialização pelo qual passava o país, modificando a condição de moradia da população até então localizada na área rural (FERNANDES, 2011).

O Gráfico 4 ilustra o crescimento demográfico ocorrido no município. Observa-se a população total duplicando de tamanho entre as décadas de 1940 e 1970 e mais que quadruplicando de tamanho nos trinta anos seguintes, entre as décadas de 1970 e 2000. O maior crescimento se refere à população urbana, que aumentou de 36.226 para 243.497 habitantes entre a década de 1970 e 2000, enquanto a população rural se manteve basicamente estável no período (IBGE, 2010).

Gráfico 4 – Gravataí: População residente entre os anos 1940 e 2010



Nota: Não foram encontrados dados relativos à distribuição da população (urbana e rural) anteriores a 1970. Fonte: IBGE ; FEE/ Núcleo de Indicadores Sociais e Ambientais. Elaborado por: L. C. MELCHIORS

Em relação ao crescimento populacional ocorrido em Gravataí, Silveira (apud FERNANDES, 2008, p. 73) aponta que: “do total de 107.438 habitantes do município em 1980, 61% eram migrantes” demonstrando a significativa migração para o município. Os dados do Censo 2010 confirmam este como pólo atrativo de pessoas até recentemente. Se analisados os dados relativos à proporção de pessoas naturais, verifica-se que Gravataí tem índice de 45,5%, inferior à RMPA (53,6%) e ao RS (61,8%) (GRAVATAÍ, 2014) Ou seja, em Gravataí, em 2010, mais da metade da população do município, era imigrante.

Necessidades Habitacionais:

Gravataí apresenta graves problemas habitacionais, com elevados índices de irregularidade e déficit de moradias. Dados divulgados pela Fundação João Pinheiro, segundo estudo desenvolvido em 2010, indicam que este déficit alcança a ordem de 9,7%

dos domicílios permanentes, compondo em números absolutos 7.999 domicílios, correspondente ao terceiro maior déficit da RMPA (6,27% do total) (FJP, 2013). Em 2000, o déficit habitacional correspondia a 5.223 domicílios (GRAVATAÍ, 2010). Assim, percebe-se que no intervalo de dez anos ocorreu a elevação do déficit em mais de 50%, demonstrando o agravamento das questões habitacionais no município, conforme indicado na Tabela 7.

Tabela 7 – Gravataí: Déficit habitacional - 2000 e 2010

Unidade Territorial	Déficit Habitacional 2000			Déficit Habitacional 2010			
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Relativo
Gravataí	4.829	394	5.223	7.740	259	7.999	9,7%
Rio Grande do Sul	169.151	49.633	218.784	270.762	32.758	303.521	8,4%

Fonte: Dados 2000 in GRAVATAÍ, 2010; Dados 2010 In: Fundação João Pinheiro, 2013.
Elaborado por: L. C. MELCHORS

Quando analisado o déficit habitacional por faixa de renda, verifica-se que o correspondente às famílias com renda de até 3 salários mínimos equivale à maior porção, equivalente a 56,59% do total. Situação similar ocorre também na RMPA e no estado, com a população com renda correspondente à Faixa 1 do PMCMV apresentando os maiores valores absolutos em relação ao déficit (ver Tabela 8).

Tabela 8 – Gravataí: Déficit habitacional por faixa de renda – 2010

Unidade Territorial	Déficit Habitacional Total por faixa de renda (domicílios)				
	sem rendimento	0-3 SM	3-6 SM	6-10 SM	10 ou mais SM
Gravataí	254	4.273	1.461	1.662	349
%	3,17%	53,42%	18,27%	20,78%	4,36%
RM Porto Alegre*	73.214	73.214	20.557	22.037	8.920
Rio Grande do Sul	7.606	179.867	46.915	48.559	20.574

* Considerando os 34 municípios da RMPA

Fonte: FJP, 2010 in Fundação João Pinheiro, 2013. Elaborado por: L. C. MELCHORS

No ano de 2010 foi concluído no município o Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS do município de Gravataí, com base no qual foi possível obter um diagnóstico dos problemas habitacionais encontrados no município. Para o desenvolvimento do Plano foram utilizados dados oficiais de pesquisas da Fundação João Pinheiro (2000)³⁷, dados locais oriundos do Departamento Municipal de Habitação - DEMHAB e de pesquisas realizadas junto à Secretaria Municipal da Saúde.

O banco de dados desenvolvido pelo DEMHAB naquele momento reunia informações referentes a 148 assentamentos informais, englobando, aproximadamente, 12.040 domicílios (GRAVATAÍ, 2010). Entre esses assentamentos, 46 apresentavam

³⁷ Uma vez que a FJP divulgou dados atualizados relativos ao déficit de 2010 optou-se por desconsiderar a apresentação dos dados anteriores (2000) discutidos no PLHIS.

necessidade de remoção (31%), perfazendo cerca de 1.415 domicílios (12% do total de domicílios identificados) (GRAVATAÍ, 2010). A maior parte dos assentamentos identificados pelo DEMHAB com necessidade de reassentamento referia-se a áreas de risco, em sua maioria ocupações nas margens dos arroios Barnabé, Barnabezinho e Ipiranguinha.

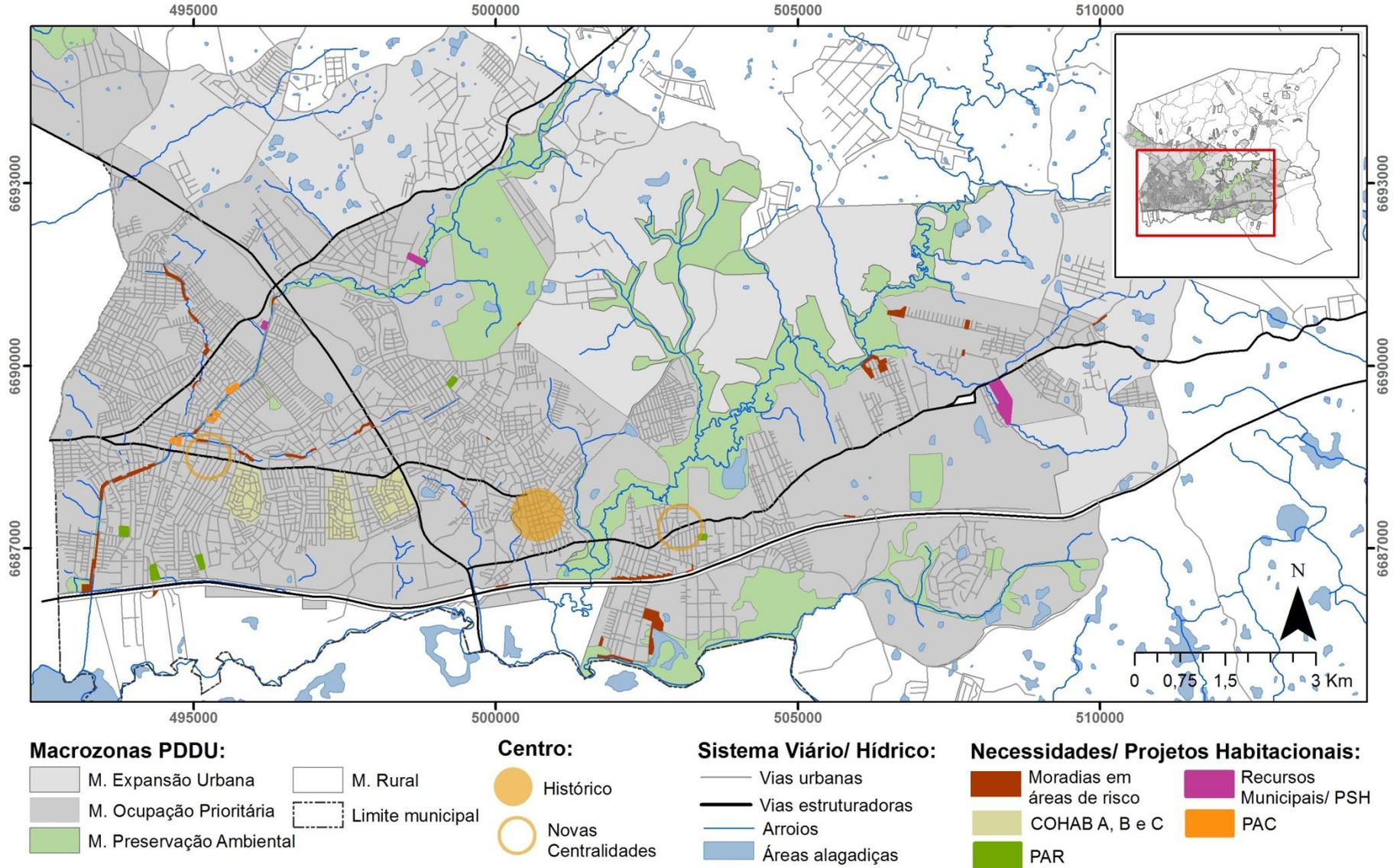
A pesquisa realizada junto à Secretaria Municipal de Saúde, mais especificamente com os agentes municipais de saúde, apontou as áreas das USF Érico Veríssimo (Região do Orçamento Participativo 15 – São Vicente) e Aristides D'Ávila (Região do Orçamento Participativo 6 – Parque dos Anjos) como as que apresentavam os maiores problemas habitacionais relacionados ao déficit³⁸.

O cadastro do PMCMV, realizado pelo município em maio de 2009, contabilizou 9.074 famílias, número superior ao déficit habitacional apontado pelos estudos da FJP. Entretanto, cabe salientar que o cadastro foi realizado de forma espontânea, a partir da adesão pelos próprios interessados o que acarretou alguns problemas. Segundo seus dados a maior parte dos inscritos no PMCMV corresponde às famílias com renda entre 01 a 02 salários mínimos e às famílias com renda inferior a 01 salário mínimo equivalem a menor fatia entre os inscritos (GRAVATAÍ, 2010). Desta forma, conforme apontado no PLHIS, sua análise indica que "as famílias mais vulneráveis de Gravataí não estão inscritas no cadastro elaborado para o Programa "Minha Casa, Minha Vida" (GRAVATAÍ, 2010, p.59).

A seguir, Gravataí é ilustrada em um mapa (Mapa 12) que apresenta as principais regiões do município, as áreas aonde há moradias em situação de risco e também os projetos habitacionais de baixa renda realizados nos últimos anos, conforme se discutirá no próximo tópico do texto.

³⁸ Foram considerados os casos relativos à: coabitação, unidades habitacionais precárias, improvisadas e/ou em áreas de risco.

Mapa 12 – Características do município de Gravataí e principais projetos habitacionais de baixa renda implantados até 2009



Fonte: Dados cartográficos: Prefeitura Municipal de Gravataí. Elaborado por L. C. MELCHIORS, 2014.

4.2. A produção do espaço urbano e da habitação social no município a partir da década de 1940.

Gravataí, especialmente a partir da segunda metade do século XX, passou por significativas transformações na forma de ocupação de seu território. O crescimento demográfico acelerado ocorrido no município ocasionou a expansão da área urbana e o agravamento dos problemas habitacionais.

À medida que o município foi crescendo, se modificaram as formas de ocupação do território. Fernandes (2008) discute o processo de transformação do município expondo que, inicialmente, a cidade se expandiu a partir de novos loteamentos implementados pela iniciativa privada. A esses se seguiram expansões por desmembramentos de áreas rurais, diversas delas inicialmente irregulares e que passaram a ser transformadas em áreas urbanas. Foram importantes também nas transformações do município a implantação de loteamentos habitacionais implementados por políticas públicas nacionais de desenvolvimento urbano através do SFH e, nos últimos anos, a implantação de condomínios horizontais e verticais voltados a diferentes extratos sociais (FERNANDES, 2008).

Há que se considerar que a ocupação urbana de Gravataí apresenta características que se diferenciam um pouco do modelo centro-periferia, devido ao fato do território do município ser vascularizado por vias estruturadoras estaduais (GRAVATAÍ, 2010). Assim, a urbanização do município foi ocorrendo especialmente nas áreas próximas a essas vias, caracterizando um modelo linear de ocupação, marcado hoje por diferentes centralidades³⁹. Sendo assim, o conceito de periferia, se entendido como a existência de setores precários afastados do centro, não é tão visível na forma de ocupação do município (GRAVATAÍ, 2010).

A partir da década de 40, iniciou-se um processo de expulsão da população de mais baixa renda para os municípios do entorno de Porto Alegre. Esta questão, oriunda da demanda por terra em virtude do crescimento da capital, deu origem a novos loteamentos, inicialmente localizados nos municípios do eixo Norte da RMPA, devido ao seu crescimento industrial, em especial em Canoas, Novo Hamburgo e São Leopoldo (CARRION, 1989). Segundo esta autora, a partir de 1954, a instituição de leis restritivas à execução de novos loteamentos em Canoas e Porto Alegre intensifica a implantação desses em outros municípios da RMPA, entre os quais se pode incluir Gravataí⁴⁰, o que acarretou no aumento no crescimento demográfico do município.

³⁹ A própria legislação do Plano Diretor (Lei 1.541/2000) municipal estabelece três centros no município: o centro histórico e os demais localizados na Parque dos Anjos e próximo ao Parque Olinda.

⁴⁰ Carrion (1989) comenta a implantação de importantes loteamentos, na década de 50, nos municípios de Gravataí, Cachoeirinha, Alvorada, Sapucaia do Sul e Guaíba.

Esse processo, ocorrido em Gravataí e em outros municípios, produziu o aparecimento de áreas habitacionais descontínuas dos núcleos urbanos, causando a ocorrência de vazios (CARRION, 1989). A atuação da iniciativa privada na produção habitacional acabou configurando, assim, áreas "desconectadas da malha urbana pré-existente e, por vezes, distantes dos serviços urbanos e infraestruturas já instaladas" (ALMEIDA, 2013, p. 3). A atuação governamental limitada do período, no que se refere à produção da habitação de baixa renda, agravava a situação, predominando a prática da autoconstrução:

A atuação bastante limitada da Fundação da Casa Popular e dos institutos de previdência no que tange à habitação popular, no período que antecede à criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1964, a par da ausência de mecanismos eficientes de financiamento da moradia, ensejou a prática da autoconstrução nos loteamentos periféricos (CARRION, 1989, p. 234).

A década de 1960 foi marcada pela redução do número de loteamentos na RMPA, em parte, em decorrência da grande quantidade dos já implantados no período anterior e ainda não comercializados, permanecendo em reserva. E, também, devido à desaceleração geral da economia, face à crise econômica e política, que se refletiu no setor imobiliário (CARRION, 1989, p. 235):

No período posterior a 1964, diminuiu, em toda a RMPA, o número de loteamentos realizados. [...] Em parte, isso foi decorrência da grande quantidade de terra loteada no período anterior, não comercializada, que permaneceu, portanto, em reserva. Há que se ter em conta, também, a desaceleração geral da economia, no início dos anos 60, marcada pela crise econômica e política, que se refletiu sobre o setor imobiliário, face à queda do poder de compra dos salários e à retração geral de atividades (CARRION, 1989, p.235).

Mesmo após a recuperação da economia e a reativação do setor imobiliário (1968-1973), o estoque de terra urbana superava largamente as necessidades habitacionais da região (CARRION, 1989). Percebe-se, assim, a forma de atuação do setor imobiliário na produção do espaço urbano, criando possibilidades de aquisição de maior lucro sobre a valorização da terra a partir da implantação de melhorias futuras, em geral realizadas pelo Estado:

Esse fenômeno — disponibilidade de lotes excedendo enormemente as necessidades - não deve ser atribuído a erros de previsão, por parte dos agentes loteadores, no tocante a capacidade de absorção do mercado. Decorre da forma como os lotes costumam ser produzidos e comercializados, tendo em vista obter a máxima valorização. A retenção especulativa de terras, à espera de maior valorização, constitui um expediente bastante utilizado, não só como forma de reduzir, artificialmente, a oferta de lotes e, desse modo, gerar renda, mas, também, de apropriar vantagens decorrentes da valorização ocasionada por investimentos realizados em infra-estrutura e equipamentos urbanos, feitos, no geral, pelo Estado. À medida que melhoramentos e serviços essenciais vão sendo estendidos às novas áreas de ocupação, os lotes ainda vagos, em reserva, incorporam os benefícios proporcionados pelos investimentos públicos, valorizando-se (CARRION, 1989, p.236).

Assim sendo, o crescimento acelerado dos centros urbanos agravou o problema de acesso à moradia. Na estrutura de propriedade da terra e da moradia há que se considerar que existem: os que têm terra para seu consumo, ou além das suas necessidades, e os que não tem terra. Assim, à medida que ocorreu nas cidades o aumento da demanda pela terra e pela moradia tornou-se maior também o preço da terra urbanizada (MAMMARELLA, 2004). Da mesma forma, à medida que ocorreu o crescimento urbano, houve o aumento do déficit de moradias e o aumento dos preços dos aluguéis, resultando, por sua vez, no aumento da população residindo em áreas irregulares desprovidas de infraestrutura e no aumento das favelas (FERNANDES, 2008).

Como discutido anteriormente neste trabalho, buscando dar resposta ao agravamento dos problemas habitacionais e de desenvolvimento urbano das cidades brasileiras, foram criados, em 1964, o BNH (Banco Nacional da Habitação) e o SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo). Com a criação do BNH, a política de desenvolvimento urbano e habitacional brasileira passou a ser centralizada pelo governo Federal, sendo implementada nos estados e municípios pelas Companhias de Habitação Popular (COHAB'S), que tinham como objetivo a elaboração de planos diretores, projetos e orçamentos voltados à solução dos problemas habitacionais (FERNANDES, 2008). No Rio Grande do Sul e na RMPA, o financiamento à habitação e ao desenvolvimento urbano foi realizado através da COHAB-RS (FERNANDES, 2008).

A criação do BNH trouxe mudanças na forma de atuação do mercado de terra e da habitação, acarretando maior dinamismo no setor imobiliário. Passou-se, naquele momento, a priorizar a venda da moradia, da unidade habitacional pronta, e não apenas dos lotes, como em períodos anteriores (CARRION, 1989, p. 238):

A partir de 1976, momento em que o BNH redirecionou sua atuação para a faixa superior — três a cinco salários mínimos (SMs) - do segmento popular do mercado habitacional, houve certa retomada do processo de loteamentos, com vistas não à venda de lotes individualizados, mas à construção e à venda de conjuntos habitacionais. Esse processo foi bastante intenso no período 1976-82, em que foram construídos vários conjuntos, na RMPA, destacando-se Porto Alegre, Gravataí, Guaíba e Alvorada, municípios onde se concentrou a quase totalidade das unidades habitacionais construídas em conjuntos, na região — cerca de 37.000 até 1982. No mesmo ano, já estavam em andamento as obras relativas a mais 37.000 unidades, num total de 128.000 previstas na época (UFRGS, 1983, apud CARRION, 1989, p. 238).

As décadas de 1970 e 1980 foram períodos de intenso crescimento demográfico e expansão urbana de Gravataí. Nesse período, foram implantados pela atuação da COHAB-RS importantes loteamentos no município: Vila Castelo Branco, COHAB A, B e C. A Vila Castelo Branco, com 153 lotes e projeto aprovado em 1978, foi construída com financiamento da USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional) em terreno doado pela Prefeitura à COHAB (FERNANDES, 2008). Já os

COHAB'S A (868 lotes), B (907 lotes) e C (615 lotes) foram financiados pelo Sistema Financeiro de Habitação e construídos em terrenos desapropriados, aprovados em 1977 e comercializados em 1981, apresentando lotes próximos a 250m² (FERNANDES, 2008).

A iniciativa privada também atuava na produção de conjuntos habitacionais construindo por intermédio da COHAB e "apresentando projetos e mediante concorrência" (FERNANDES, 2008, p.41). A partir de sua atuação, outros loteamentos foram construídos nas décadas de 70 e 80 com financiamento do Governo Federal. Entre esses, destaca-se a construção do Moradas do Vale (FERNANDES, 2008). Tratava-se de um Loteamento de grande porte, construído em três etapas pela Construtora Guerino S. A., com financiamento do Grupo Habitasul, e que se caracterizava por lotes individuais com casas de alvenaria ou fibra de vidro (FERNANDES, 2008)⁴¹. Em dimensões, os loteamentos caracterizavam-se da seguinte forma: Morada do Vale I, com 2.088 lotes e área aproximada da gleba 208ha⁴², Morada do Vale II, com 636 lotes e área aproximada da gleba 37ha⁴³ e Morada do Vale III, com 1.006 lotes, sendo 264 de 300m² e 742 de 200m², e área da gleba 50ha⁴⁴.

Os dados apresentados demonstram o porte dos empreendimentos habitacionais implantados no período. Ainda, segundo a Prefeitura de Gravataí (apud FERNANDES, 2008), após a implantação do loteamento Morada do Vale, foram realizadas pela Prefeitura, ao longo dos 10 anos de operação do Orçamento Participativo, diversas obras de melhorias no loteamento (pavimentações, ampliação de escolas, qualificação de praças). Tal fato ilustra a prática do Estado em arcar com os custos necessários a complementação da infraestrutura em um empreendimento realizado pelo mercado imobiliário.

A atuação dos agentes produtores da habitação no período de existência do BNH foi diferente da ocorrida em períodos anteriores, pois não se tratava mais daquela isolada de proprietários de terra ou loteadores, mas de incorporadoras operando como agente principal e agindo em diferentes etapas do processo, conforme apontado por Carrion (1989, p.238):

Nessa nova fase de funcionamento do mercado imobiliário, cujo segmento mais dinâmico é o da moradia, não são apenas agentes isolados — proprietários de glebas, intermediários, empresas loteadoras, construtoras, etc. — que intervêm no sistema de parcelamento e venda da terra e na edificação. Empresas incorporadoras, que operam em praticamente todas as etapas — compra do terreno, obtenção de financiamento, contratação de serviços de engenharia, de construção e de comercialização final —, controlam o processo de " produção " da habitação. O setor imobiliário atua articulado ao setor financeiro. O SFH, através de seus agentes e por meio de linhas específicas de crédito, financia as obras de urbanização (instalação de infraestrutura básica), a construção e a venda da moradia.

⁴¹ Segundo dados da CORSAN, para a execução de obras de melhoria no loteamento em 2004 seriam afetadas com a interrupção da água "9 mil economias da Morada do Vale (cerca de 36 mil pessoas)", pode-se ter idéia assim do tamanho do empreendimento na época (FERNANDES, 2008, p. 89).

⁴² Número de lotes obtido a partir de (ALMEIDA, 2013), visto que a prancha do projeto aprovado do loteamento Morada do Vale I não possui planilhas de áreas e número de lotes indicados. Área da gleba retirada da prancha aprovada – 2084.432,00m².

⁴³ Número de lotes aproximado calculado a partir da contagem nas pranchas do loteamento Morada do Vale II, obtidos junto à Prefeitura Municipal de Gravataí, visto que o mesmo não possui planilhas de áreas e número de lotes indicado no projeto aprovado. Área da gleba fornecida na prancha do projeto aprovado – 367.742,49m².

⁴⁴ Dados da prancha do projeto aprovado do loteamento Morada do Vale III obtido junto à Prefeitura Municipal de Gravataí.

Observa-se, assim, que a lógica da produção da habitação do período do BNH é novamente repetida, de forma similar, à existente na implementação do PMCMV, em que as construtoras e incorporadoras atuam como o agente que concentra o controle do processo. Essas, da mesma forma, centralizam, na maior parte das vezes, as funções de compra de terreno, obtenção de financiamento, elaboração de projetos, construção, venda e comercialização das unidades habitacionais produzidas.

Entretanto, apesar da extensa produção do momento do BNH, esse não resolveu o problema habitacional existente no país. A análise da produção no período aponta o excesso de unidades habitacionais para algumas faixas de maior renda e a manutenção do déficit para as de menor renda. Neste sentido, Carrion (1989) discorre sobre a disponibilidade de unidades, não foram comercializadas devido à produção superior ao déficit existente no segmento, para as faixas de três a seis salários e assinala, por outro lado, a significativa parcela da população com renda até três salários mínimos que se manteve a margem do processo por não ter poder de compra dos imóveis. Surge, assim, o questionamento se o PMCMV não terá efeito similar, visto o que se observou na RMPA (ver Capítulo 3).

Além da forte atuação do BNH no município de Gravataí, a partir do final da década de 70, surgiu uma nova forma de ocupação urbana no município: os sítios de lazer. Segundo Fernandes (2008) esses sítios de lazer, em especial voltados aos moradores da Capital, eram oriundos de parcelamentos do solo rural, desmembrando as glebas em lotes menores que o módulo rural, sem a necessidade de atendimento da legislação de parcelamento do solo e de suas exigências de implantação de infraestrutura, tornando-se, assim, uma forma de aumento de lucro para seus promotores. A área junto a RS-020, em direção à Taquara, foi o principal eixo onde se instalaram os sítios de lazer, cujo elevado número implantado no período acarretou na criação de legislação municipal específica visando sua regulamentação⁴⁵ (FERNANDES, 2008).

O parcelamento por sítios de lazer, em áreas irregulares e com carências de infraestrutura, originou, também, vários núcleos urbanos, ainda hoje, desconectados da mancha urbana. Por outro lado, o Paragem Verdes Campos, atualmente das áreas mais valorizadas do município, localizado junto à BR-290, também foi um dos parcelamentos inicialmente implantado como sítio de lazer e posteriormente convertido em condomínio fechado (FERNANDES, 2008).

Frente ao crescimento urbano do município, em 1987 foi produzido um Relatório do Conselho do Plano Diretor do município que indicava a preocupação com os inúmeros loteamentos irregulares existentes que não ofereciam condições básicas de infraestrutura

⁴⁵ Segundo Fernandes (2008) foi acrescida ao Plano Diretor da época (Lei 1.345/77) a Lei Municipal Nº 803 de 30 de dezembro de 1992 definindo a área do município onde poderiam ser implantados sítios de lazer, seus usos e tamanhos de lotes.

(calçamento, água, luz, saneamento) e aconselhava que se estabelecessem diretrizes para o crescimento ordenado do município (FERNANDES, 2008).

Em 2000 foi aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Gravataí (Lei 1.541/2000). Fernandes (2008) comenta que segundo o relatório Analítico e Justificativo do Plano, o município se caracterizava resumidamente por possuir três tipos de espaços: a) o primeiro mais consolidado, correspondente à área mais intensamente ocupada, mas ainda assim apresentando uma série de vazios urbanos de diferentes tamanhos, b) o segundo esparsamente ocupado, ao longo das RS-020 e RS-030, com loteamentos perpendiculares a essas vias entremeados por grandes áreas vazias, c) o terceiro constituído por extensas áreas rurais, com a existência de alguns parcelamentos que exibiam enormes dificuldades para serem atendidos por infraestrutura urbana em função do seu alto custo/benefício, fazendo parte desse espaço as estradas de acesso à Morungava, Itacolomi, RS-020 e porções das bacias dos rios Demétrio e Barnabé. Ainda hoje, passados mais de 15 anos, esta forma de ocupação do território se mantêm sendo facilmente percebida.

Com base nesse relatório, é possível verificar que o modelo de cidade esparsa adotado já acarretava na existência de diversos vazios, mesmo nas áreas mais consolidadas, ocasionando também dificuldades de gestão da infraestrutura urbana. Mas, se por um lado, esse modelo de ocupação esparsa foi em grande parte acarretado pelo modo de produção do espaço pelo setor imobiliário (com a implantação de loteamentos e sítios de lazer), por outro lado, foi possibilitado pela atuação do Estado, seja através da aprovação dos empreendimentos ou do fato de não conter e coibir (mediante legislação e/ ou fiscalização) essa forma de ocupação.

Em 2000 foi criado, pelo Governo Federal, o Programa de Arrendamento Residencial (ver Capítulo 2). Esse previa a construção habitacional a partir da produção pela iniciativa privada, com recursos federais obtidos junto à CAIXA, e cujo cadastro de beneficiários era efetuado pelo DEMHAB. Em Gravataí, foram construídos, no âmbito do PAR, segundo o DEMHAB, diversos empreendimentos, totalizando 1216 unidades, número bem inferior às produzidas no município no período do BNH.

Os empreendimentos do PAR caracterizam-se por possuir tipologias diferenciadas das produzidas em períodos anteriores. Passaram a ser produzidos empreendimentos em condomínios fechados, não mais loteamentos, sendo vários desses verticalizados em edifícios de 4 a 5 pavimentos (Parque Olinda I e II, Jardim Planalto, Parque do Sol).

Entre 2008 e 2009, foi inaugurado no município o PAC 1 - Revitalização do arroio Barnabé. Esse se caracterizava por ser um projeto de amplo alcance na cidade, tratando-se de uma intervenção junto a um dos principais arroios que atravessam a área urbana (Barnabé) e incluindo, além da produção de unidades habitacionais, para abrigar as famílias

reassentadas, melhorias na infraestrutura do local e construção de equipamentos de lazer e complementares à moradia, como saúde, escola, comunitários (MELCHIORS; MIRON, 2013). Assim, foi uma importante iniciativa na tentativa de integrar a produção habitacional a um contexto mais amplo de planejamento e de desenvolvimento urbano. O projeto foi concebido pela Prefeitura a partir de 2007 e financiado com recursos federais do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 1, sendo construídas 352 UHs em edifícios destinados a famílias de 0 a 3 salários mínimos.

A Tabela 9 apresenta um resumo dos projetos habitacionais voltados à habitação social, produzidos a partir de 2000. Nela constam, além do PAR, empreendimentos em que o Estado foi o principal agente promotor, construídos para abrigar famílias residentes em áreas de risco: o Loteamento Princesas (PSH com 248 unidades) e dois empreendimentos de pequeno porte: Moradas do Carvalho e Parque dos Eucaliptos.

Tabela 9 – Gravataí: Habitação social produzida entre os anos 2000 - 2010*

Ano	Programa de Financiamento/ Fonte de Recurso	Empreendimento	Nº Unid
2000	Programa de Arrendamento Residencial - PAR	Timbaúva	88
2002	Carta de Crédito Individual - Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH	Xará	288
2003	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH	Parque Olinda	80
		Bonsucesso	
		Eucaliptos	
2007	Programa de Arrendamento Residencial - PAR	Parque Olinda I e II	352
2008	Programa de Arrendamento Residencial - PAR	Jardim Planalto	168
		Parque do Sol	480
		São João	128
	Recurso Municipal	Parque dos Eucaliptos	14
	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH	Loteamento Princesas	248
2008-2009	Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 1	PAC Barnabé	352
2010	Recurso Municipal e iniciativa privada	Moradas do Carvalho	46
TOTAL			2244

* Estão incluídos na tabela os projetos habitacionais implementados no período excetuando-se os incluídos no PMCMV. FONTE: DEMHAB/ Prefeitura Municipal de Gravataí e CAIXA in GRAVATAÍ, 2010; Dados de 2008-2010: DEMHAB /Prefeitura Municipal de Gravataí. Adaptado por L. C. MELCHIORS

Com a tabela pode-se constatar, assim como já indicado no PLHIS (GRAVATAÍ, 2010), que o município teve, nas últimas décadas, baixa produção de habitação social. Em especial se considerado o elevado déficit existente.

A partir de 2009, com o lançamento do PMCMV, os recursos federais destinados à produção habitacional são concentrados na atuação deste (ver capítulo 2). Assim, a partir deste momento não foram mais produzidos empreendimentos pelo poder público local em

outras modalidades de recursos, passando os projetos já desenvolvidos pelo DEMHAB e ainda não executados (Novo Mundo e Morada das Estrelas) a serem disponibilizados ao PMCMV, mediante doação ao FAR, visando a captação de empresas interessadas em construí-los na modalidade deste.

Por fim, cabe observar que, ao mesmo tempo que o município possui um quadro significativo de problemas habitacionais, apresentando baixa produção de moradia social nos últimos anos, verifica-se a forte atuação do setor da construção civil em outros segmentos, indicando o crescimento econômico do município. Nos últimos anos foram construídos diferentes empreendimentos de grande porte: condomínio Alphaville, supermercado da rede Carrefour, sedes do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE, instalação do Shopping Gravataí (primeiro da cidade) junto a um novo complexo comercial, hoteleiro e residencial. A implantação desses empreendimentos também contribuiu para alterar a forma de ocupação do espaço intraurbano.

Procurou-se, até aqui, apresentar uma caracterização do município e descrever o seu espaço urbano, analisando-se sua formação e a situação hoje existente. Com base no que se apresentou, considera-se que o espaço urbano de Gravataí foi, em diferentes momentos, fortemente influenciado pela atuação do setor imobiliário, sendo as ações desse setor ainda fortemente percebidas hoje, em um território com uma ocupação fragmentada. Foi importante também na produção do espaço a atuação do Estado, com a regulamentação do uso do solo, produção de infraestruturas e equipamentos urbanos e produção habitacional. No próximo tópico será apresentado o caso do PMCMV no município e serão discutidos os efeitos observados.

4.3. O PMCMV em Gravataí

No município de Gravataí, entre os anos de 2009 e 2013, foram contratados 22 empreendimentos, junto à CAIXA, no âmbito do PMCMV, totalizando 3.271 unidades habitacionais nas três faixas de renda atendidas. O montante total de recursos despendido pelo Governo Federal para as contratações foi superior a 263 milhões de reais⁴⁶.

Verificou-se que, na primeira fase do PMCMV, o volume de contratações no município foi bem inferior ao da segunda fase, iniciada a partir da metade de 2011, sendo que no PMCMV 1 não foi contratado nenhum empreendimento destinado à Faixa 1. Há que se considerar que na segunda fase do Programa houve o aumento dos recursos federais

⁴⁶ Segundo os dados coletados junto à CAIXA (Gidur/RS), considerando-se o somatório dos recursos despendidos para cada projeto contratado, o valor total das contratações correspondeu à R\$ 263.081.444,10.

disponibilizados para a construção das unidades habitacionais, contribuindo para o aumento do interesse das empresas na produção (ROYER, 2013)⁴⁷. Acredita-se que a atuação dos diferentes agentes, em especial do Estado, possa também ter influenciado o aumento da produção da Faixa 1 na segunda fase do Programa, visto que um dos empreendimentos contratados foi possibilitado pela flexibilização da legislação municipal existente, como se verá no caso do empreendimento Breno Garcia.

Entre 2009 e 2013, na Faixa 1, foram contratadas 1.112 unidades habitacionais em apenas 2 empreendimentos, correspondendo a 34% do volume total contratado no município. Na Faixa 2, verificou-se volume levemente superior de contratações, com 1.146 unidades (35% do total), distribuídos em 8 empreendimentos. Já na Faixa 3, foram contratados 12 empreendimentos e 1.013 unidades (31%) (ver Tabela 10). Verifica-se, assim, que existiu um volume de contratação muito similar nas três faixas de renda. Entretanto duas questões merecem ser comentadas nesse sentido.

A primeira se refere ao déficit habitacional municipal, uma vez na Faixa 1 esse é quase três vezes superior tanto ao da Faixa 2 quanto da Faixa 3. Com base nos dados da Tabela 10, pode-se observar que, nas Faixas 2 e 3, o volume contratado correspondeu à 78% e 61% do déficit habitacional, entretanto, na Faixa 1, foi equivalente a apenas 24%.

Tabela 10 – PMCMV: Empreendimentos contratados no município de Gravataí entre os anos de 2009 a 2013 relacionados ao Déficit Habitacional

Faixa de Renda	Total de Unidades				Total Empreendimentos	Déficit Habitacional
	Fase 1	Fase 2	Total	%		
Faixa 1	0	1.112	1.112	34%	2	4.527
Faixa 2	335	811	1.146	35%	8	1.461
Faixa 3	234	779	1.013	31%	12	1.662
Total	569	1.590	3.271	100%	22	7.650

Fonte: CAIXA, 2014 ; Fundação João Pinheiro, 2013. Elaborado por: L. C. MELCHIORS - 2014

A segunda questão se refere ao porte dos empreendimentos, pois embora exista uma relação similar entre o volume de unidades contratadas por faixa de renda, verifica-se que conforme aumenta a renda da população atendida cresce também o número de empreendimentos contratados e, conseqüentemente, reduz-se significativamente a média de unidades por empreendimento e o porte destes. A partir da Tabela 11 observa-se que na Faixa 3 existem três vezes mais empreendimentos com até 50 unidades que na Faixa 2. Na Faixa 1, por sua vez, está o único empreendimento contratado no município com mais de 500 unidades.

⁴⁷ Na primeira fase do PMCMV a Prefeitura Municipal de Gravataí, através do DEMHAB, lançou Chamamentos Públicos para a construção de empreendimentos na Faixa 1, com doação de terrenos ao FAR, entretanto os processos licitatórios foram desertos, sem a manifestação de empresas interessadas. Entretanto, a partir da segunda fase do PMCMV os Editais lançados passaram a receber empresas interessadas.

Tabela 11 – PMCMV: Empreendimentos contratados no município de Gravataí distribuídos por faixa de renda e porte - 2009 a 2013

Faixa de Renda	Total de UHs	Empreendimentos	Nº Empreendimentos				
			até 50 UHs	50 a 100 UHs	100 a 300 UHs	300 a 500 UHs	acima de 500 UHs
Faixa 1	1.112	2	-	1	-	-	1
Faixa 2	1.146	8	2	1	4	1	-
Faixa 3	1.013	12	6	2	4	-	-
Total	3.271	22	8	4	8	1	1

Fonte: CAIXA, 2014. Elaborado por: L. C. MELCHIORS, 2014

Em relação ao porte dos empreendimentos, observou-se ainda que o maior número dos contratados corresponde àqueles que possuem entre 100 e 300 unidades, situação semelhante à que ocorre na média dos municípios da RMPA.

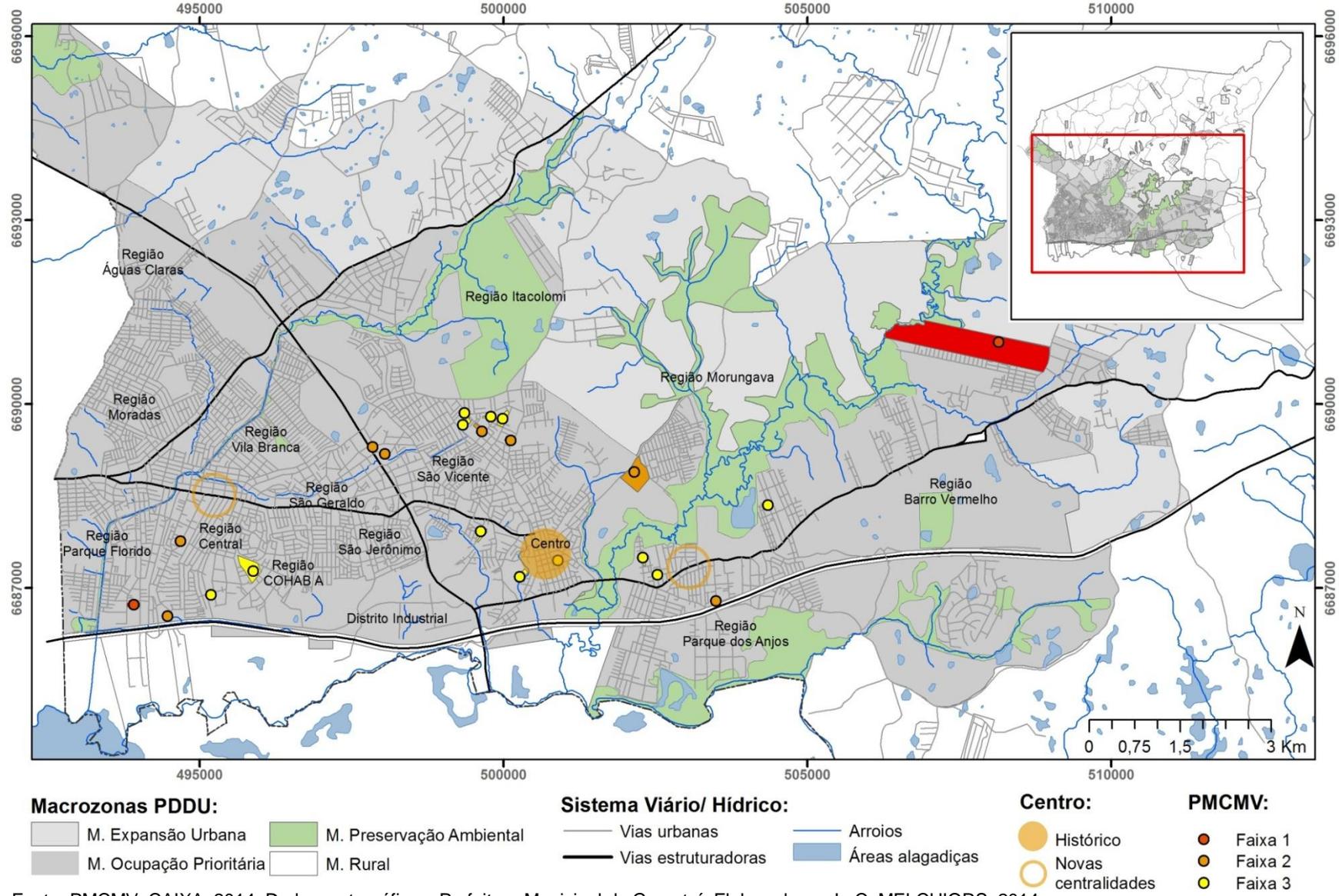
Os dados iniciais apresentados ilustram o volume de contratações efetuadas no município no âmbito do Programa. A seguir, será analisada como ocorre a distribuição territorial dos empreendimentos em Gravataí e a atuação dos agentes envolvidos no processo do PMCMV. Será também analisada a adequação dos empreendimentos ao estabelecido na política urbana municipal, verificando o que ocorre em relação ao cumprimento dos aspectos estabelecidos pela legislação municipal.

4.3.1. A distribuição territorial do PMCMV no município

Para analisar a distribuição territorial do PMCMV no município de Gravataí, os empreendimentos contratados pela CAIXA foram georeferenciados e buscou-se analisar seu porte e inserção urbana, correlacionando-os às características estruturadoras do território, à renda familiar dos setores censitários e à adequação à política urbana municipal e à legislação.

Em relação aos empreendimentos das Faixas 2 e 3 observou-se que estão distribuídos em diferentes pontos da cidade e apresentam-se, em sua grande maioria, inseridos na mancha urbana existente, ocupando vazios urbanos. (ver Mapa 13) Apesar da dispersão, evidenciam uma maior concentração em algumas regiões (São Vicente, Parque dos Anjos, Centro e Central) em detrimento de outras, que não possuem nenhum empreendimento.

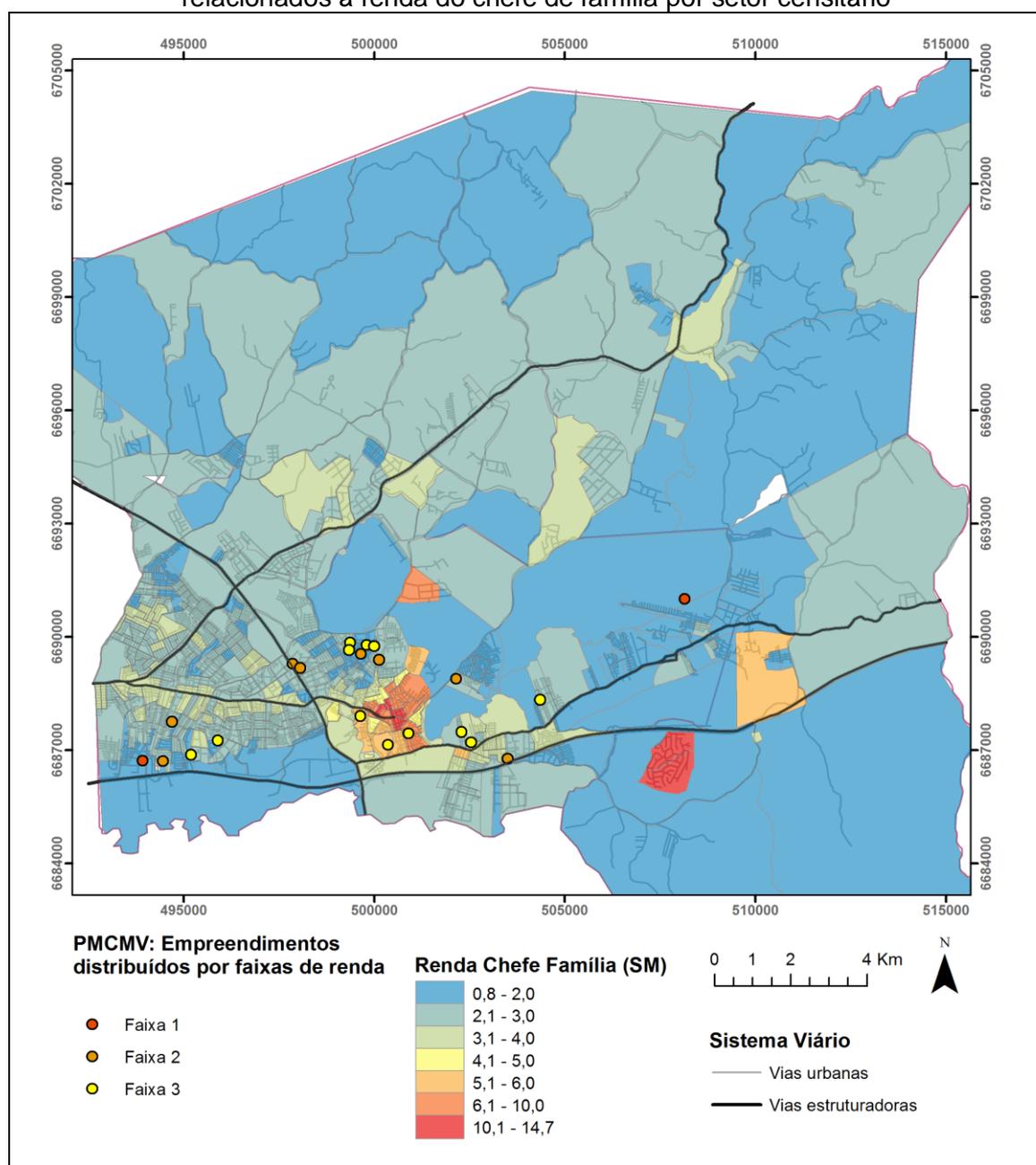
Mapa 13 – PMCMV: Empreendimentos contratados no município de Gravataí segundo as faixas de renda do Programa - 2009 a 2013.



Fonte: PMCMV: CAIXA, 2014; Dados cartográficos: Prefeitura Municipal de Gravataí. Elaborado por L. C. MELCHORS, 2014.

Quando correlacionada a localização dos empreendimentos com a renda dos setores censitários (IBGE, Censo 2010) verifica-se que nas áreas do centro, com as maiores rendas, acima de 5 salários, existem somente empreendimentos da Faixa 3, mas vários empreendimentos dessa faixa também estão localizados em áreas com renda inferior a 3 salários mínimos (região São Vicente e Central). Já os empreendimentos das Faixas 2 estão todos localizados em setores censitários onde a renda é de até 2 salários mínimos. O Mapa 14 apresenta a distribuição territorial dos empreendimentos contratados no PMCMV correlacionados à renda dos chefes de famílias nos setores censitários do Censo 2010.

Mapa 14 – PMCMV: Distribuição dos empreendimentos segundo a faixa de renda atendida relacionados à renda do chefe de família por setor censitário



Fonte dos dados: PMCMV: CAIXA, 2014; Renda: IBGE, Censo Demográfico de 2010; Dados Cartográficos: Prefeitura Municipal de Gravataí. Elaborado por: L. C. MELCHIORS, 2014.

Nos empreendimentos das Faixas 2 e 3, o produto predominantemente oferecido é o de condomínio fechado, tanto horizontal quanto vertical, vendendo-se a idéia de segurança através do fechamento com muros e grades. Já na Faixa 1, os dois empreendimentos contratados não são fechados e ambos utilizam a tipologia horizontal (casas/ sobrados unifamiliares). No caso da Fase 1 parecem adequadas as escolhas adotadas, com a utilização de empreendimentos que não segmentam a estrutura urbana, visto que não possuem fechamento, e a adoção da tipologia unifamiliar, que se adapta ao padrão existente na cidade e também às moradias de origem desta população (moradia atual).

Figura 2 – Empreendimentos da Faixa 2 do PMCMV no município de Gravataí



Empreendimento Moradas Gravataí da construtora CAPA/ Rodobens – Fonte: Google Earth (Agosto 2013)



Empreendimento Jardim Planalto da construtora Dalmás – Fonte: Google Earth (Junho 2013)

Merece destaque a questão dos empreendimentos destinados às famílias com a renda mais baixa atendida pelo PMCMV (Faixa 1), pois nessa faixa se concentra a maior

porção do déficit habitacional local. Também é a que apresenta maior vulnerabilidade social e dificuldades de acesso à moradia.

Nessa Faixa foram contratados apenas dois empreendimentos no município, ambos enquadrados na modalidade do FAR e que se diferem significativamente, ilustrando efeitos territoriais distintos em função da atuação dos agentes que os propuseram. O primeiro, Novo Mundo, localizado em terreno doado ao FAR, teve as principais diretrizes estabelecidas pelo poder público, caracterizando-se por ser um empreendimento de pequeno porte inserido na malha urbana. O segundo, Breno Garcia, foi proposto pela construtora mineira EMCASA⁴⁸ e caracteriza-se por ser de grande porte e situado em uma área de expansão urbana do município.

O projeto Novo Mundo está localizado na sub-bacia do arroio Barnabé (Região Parque Florido), ocupando um pequeno vazio urbano existente (1,2ha). Possui 99 unidades habitacionais e destina-se ao reassentamento de famílias residentes em uma comunidade localizada em uma área de risco localizada a menos de 1km de distância. O terreno no qual será implantado o empreendimento foi doado pelo Poder Público ao FAR mediante processo licitatório para definição da empresa construtora. Para a escolha desta foi realizado, em 2012, Edital de Chamamento Público vencido pela Almeida Construtora e Incorporadora LTDA⁴⁹, cabendo à empresa o desenvolvimento e aprovação dos projetos e a construção do empreendimento. Em 2013, o empreendimento foi contratado pela CAIXA, encontrando-se atualmente na fase de execução.

O segundo projeto, Breno Garcia, está localizado na sub-bacia do arroio Demétrio (Região Barro Vermelho), em uma área de expansão urbana que sofreu alteração de seu regime urbanístico para possibilitar a implantação do empreendimento. Possui 1013 unidades habitacionais contratadas na CAIXA. Entretanto, trata-se de um empreendimento de duas fases, totalizando 2061 unidades habitacionais aprovadas no município⁵⁰, tendo área total de mais de 83ha. O projeto destina-se ao atendimento prioritário das famílias residentes nas margens da RS-118⁵¹, localizadas a pelo menos 12Km de distância da área do empreendimento, e demais beneficiários a serem definidos pelo DEMHAB. Para viabilizar a contratação do empreendimento junto à CAIXA, atendendo a Portaria Federal 168/2013, foi definida uma Matriz de Responsabilidades entre os agentes envolvidos no processo

⁴⁸ A EMCASA foi uma das empresas que se destacou entre as cinco construtoras com maior volume de unidades contratadas na RMPA, justamente pelo tamanho do empreendimento implantado em Gravataí (ver capítulo 3).

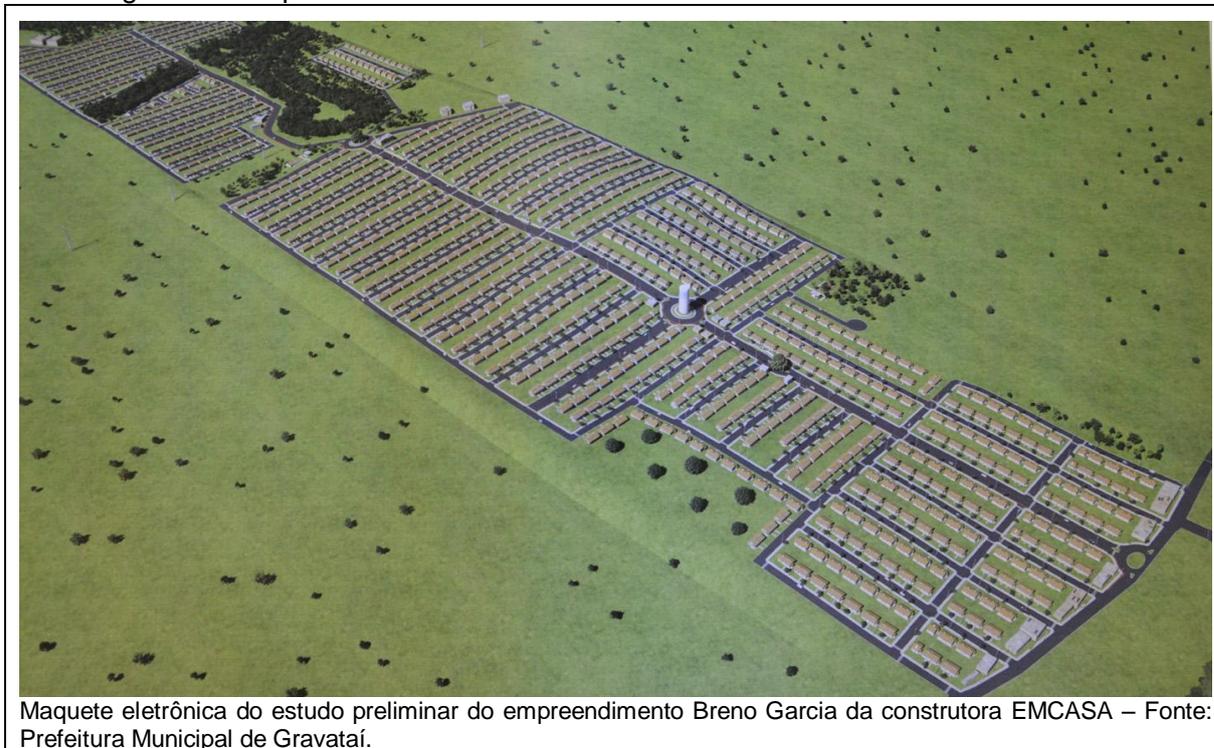
⁴⁹ Em 2011 e 2012 o DEMHAB realizou Chamamentos Públicos para duas áreas a serem doadas ao FAR visando à produção habitacional pelo PMCMV. Entretanto no primeiro Chamamento não houve empresas interessadas em participar do processo, sendo declarada deserta a licitação. Desta forma, novo Edital foi realizado em 2012, após o aumento dos recursos federais destinados às unidades habitacionais pelo PMCMV, no qual compareceram empresas interessadas na produção.

⁵⁰ Conforme o projeto aprovado na Prefeitura Municipal de Gravataí em 13/12/2013 e reprovado em 05/02/2014, o projeto possui 2061 lotes destinados ao PMCMV e 50 lotes que poderão ser utilizados para outras atividades, como comércio, etc.

⁵¹ O governo do Estado do Rio Grande do Sul está executando a duplicação da rodovia, necessitando a remoção das famílias para continuidade das obras.

(Prefeitura Municipal de Gravataí, Governo do Estado do Rio Grande do Sul e Construtora EMCASA Ltda).

Figura 3 – Empreendimento da Faixa 1 do PMCMV em Gravataí: Breno Garcia



Maquete eletrônica do estudo preliminar do empreendimento Breno Garcia da construtora EMCASA – Fonte: Prefeitura Municipal de Gravataí.

A análise dos empreendimentos da Faixa 1 possibilita verificar que existiu uma relação entre o tipo de empreendimento proposto (porte, localização) e seu agente promotor. Quando proposto pelo Estado, em terreno doado por esse, observa-se a opção pela implantação de um empreendimento de pequeno porte, inserido no contexto, tanto em relação à proximidade do local de origem dos beneficiários, quanto em relação à inserção no município (ocupando vazio existente na atual mancha urbana). Já no caso proposto pela construtora EMCASA, ocorreu situação quase contrária. Adotou-se um empreendimento de grande porte em área de expansão urbana. Entretanto, há que se considerar que embora os agentes proponentes dos empreendimentos sejam diversos, em ambos os casos o Estado atuou de forma a permitir a implantação dos dois mediante sua aprovação e licenciamento.

Tendo em vista as diferenças entre as estratégias de implantação dos dois empreendimentos da Faixa 1 e a opção de implantação do empreendimento Breno Garcia em área de expansão urbana, cabem algumas observações sobre os vazios existentes no município e sobre informações coletadas relativas ao preço da terra neste. Segundo o Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS, concluído em 2010:

Levantamento realizado com base em informações do Cadastro Imobiliário Municipal⁵² apontou a existência de 237 glebas vazias, maiores do que 1 hectare na área urbana de Gravataí, perfazendo um total de 1.217,50 ha em glebas de, em média, 5,14 ha (GRAVATAÍ, 2010, p. 32).

O PLHIS aponta, desta maneira, a existência de uma série de vazios distribuídos na área urbana, sem que houvesse a necessidade de nova expansão desta. Gravataí já possui um padrão de ocupação esparramada do território, no qual se verifica que algumas áreas possuem baixa densidade de domicílios devido à existência de significativo percentual de terrenos não edificadas (GRAVATAÍ, 2010). Embora seja necessária uma análise aprofundada dos vazios existentes, visto a elevada interferência ambiental existente no território, o PLHIS indicou que mesmo no Centro de Gravataí existem áreas sem ocupação – junto à RS-118, Av. Centenário, ruas Ernesto Gomes e João Maria da Fonseca – áreas centrais e localizadas junto às vias de maior fluxo e de acesso à rede de transporte (GRAVATAÍ, 2010). Além do Centro, outros bairros como Moradas do Vale e Novo Mundo, também com características semelhantes, se destacam entre os que possuem o maior somatório de hectares não ocupados e também o maior número de vazios (ver Anexo E). Conforme bem salientado no PLHIS, pode-se dizer que o município de Gravataí apresenta "um território com densidades médias e muita presença de terrenos vazios ainda trata-se, sem dúvida, de uma ocupação diluída em um vasto território que se torna especialmente acessível devido à presença de vias estruturadoras de porte" (GRAVATAÍ, 2010, p. 32).

Os dados expostos atestam a existência de vazios urbanos. Se, entretanto, existem empreendimentos do PMCMV que continuam a promover nova expansão urbana, como no caso do Breno Garcia, isso se deve em grande parte à falta de mecanismos sólidos de controle da política urbana municipal e à falta de medidas por parte do Programa que incentivem ou garantam melhores localizações para os empreendimentos. Nesse sentido, Bonduki (2009) já sugeriu a adoção de medidas como o "subsídio localização", visando disponibilizar incentivo adicional aos empreendimentos implantados em áreas mais centrais e consolidadas dos municípios.

Além da análise dos vazios urbanos, procurou-se verificar informações sobre o preço da terra no município, a fim de averiguar se o valor elevado dos terrenos seria o maior fator a dificultar a implantação de empreendimentos destinados à Faixa 1 na área de Ocupação Prioritária definida pelo Plano Diretor do município. Entretanto, o que se verificou, de acordo com estudo realizado para o PLHIS, é que parece não ter sido esse o fator determinante da localização do empreendimento Breno Garcia.

Segundo dados do estudo, integrante do PLHIS, produzido em 2009, a partir dos valores pagos de ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (GRAVATAÍ, 2010),

⁵² Realizado em junho de 2009 (GRAVATAÍ, 2010).

comparando-se às áreas dos dois empreendimentos destinados à Faixa 1, verifica-se que nas duas áreas foram efetuadas outras transações em que o valor do m² não se diferia tanto. Entretanto, o estudo aponta que ao longo da RS-030 (eixo próximo à localização do empreendimento), bem como da RS-020, foram efetuadas mais transações que em outras áreas do município de glebas entre 1 ha e 5 ha. A possibilidade de construção em áreas com maiores dimensões permite a criação de empreendimentos de maior porte em relação a outras áreas da cidade. Embora os dados do estudo contemplem transações efetuadas anteriormente à implantação do PMCMV e pesquisas realizadas no Brasil apontem para o aumento dos preços do solo após a implantação do PMCMV⁵³, imagina-se que no caso de haver ocorrido elevação dos valores também em Gravataí, esses tenderiam a subir em todo o município e não de forma tão diferenciada entre as duas regiões apresentadas. Portanto, acredita-se que, no caso do projeto Breno Garcia, a questão da opção pela localização não esteja tão diretamente relacionada ao preço da terra segundo à região, mas à possibilidade de aumento de lucro da empresa promotora do empreendimento mediante dois outros aspectos.

O terreno onde será construído o empreendimento está localizado em uma área de Expansão Urbana e é contíguo à área de Ocupação Prioritária do município. Para possibilitar sua implantação foi alterado o regime urbanístico do terreno permitindo-se a redução do lote mínimo, anteriormente de 1.500m² (mínimo para lotes na Macrozona de Expansão Urbana), para 150m² ⁵⁴. Assim sendo, a aquisição de um terreno que sofreu tal alteração de zoneamento possibilitou à construtora sua compra por um valor inicial mais baixo, em função de suas restrições urbanísticas originais, mas que permite a ampliação do lucro da empresa visto seu significativo aumento do potencial construtivo.

O segundo aspecto que parece ter influenciado a localização se refere à possibilidade de aquisição de um terreno com maiores dimensões, permitindo assim a construção de um empreendimento de grande porte. Conforme se verificou na pesquisa integrante do PLHIS, a região onde está inserido o empreendimento apresenta mais possibilidades de aquisição de terrenos com maiores dimensões que as áreas mais centrais. A tendência de implantar empreendimentos de grande porte também foi observada na escala metropolitana na atuação das construtoras que se destacaram pelo volume de construção do PMCMV. Cabe lembrar que a Construtora EMCASA foi umas empresas que se destacou entre aquelas que tiveram o maior volume de contratação na escala metropolitana (ver capítulo 3).

⁵³ Royer (2013) comenta a elevação do preço da terra nos municípios e apresenta pesquisa realizada por Mendonça e Sachsida, entre 2009 e 2012, na qual se verificou aumentos dos preços dos imóveis, bem superiores ao da inflação medida pelo IPCA, nas Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte.

⁵⁴ O Plano Diretor do município estabelece a área dos lotes de loteamentos populares entre 150 e 180m².

Há que se ter em vista que o aumento do porte dos empreendimentos possibilita a redução dos custos de produção por unidade habitacional. Além disso, segundo Cardoso (2013c, p.3), as construtoras e incorporadoras buscam a maximização do seu lucro escolhendo terrenos de menor valor. Entretanto, esta escolha pode acarretar elevado custo social para que esses se tornem adequados à moradia:

as incorporadoras imobiliárias envolvidas com PMCVM buscaram maximizar seus ganhos tanto na construção quanto na comercialização das unidades produzidas. Dentro dessa lógica elas escolhem os terrenos mais baratos capazes de fornecer uma maior margem de lucro, considerando que elas geralmente trabalham com os tetos de financiamento como valores finais para os imóveis ofertados no mercado. Com isso o Programa estaria novamente gerando empreendimentos que imputem um alto “custo social”, pois tenderiam a se localizar em áreas com problemas de acessibilidade e carências na oferta de infraestrutura e serviços básicos no entorno imediato, custo que acaba sendo repassado para os moradores que precisam arcar com despesas de deslocamento.

Tendo-se em vista a distribuição territorial dos empreendimentos PMCMV no município, constata-se ainda que o Breno Garcia concentra 91% das unidades habitacionais contratadas na Faixa 1 localizadas em uma única região do município (sub-bacia do arroio Demétrio, região Barro Vermelho, zona Leste). Quando consideradas as unidades contratadas nas Faixas 2 e 3, observa-se que 53,4% estão localizadas nas regiões Central e São Vicente (sub-bacia do arroio Barnabé) e 38,8% na região Centro (sub-bacia do arroio Demétrio). Assim, embora o município possua 14 regiões, apenas as três anteriormente citadas concentram 92,2% do total de unidades contratadas nestas faixas do PMCMV. Percebe-se, assim, que determinadas regiões de Gravataí se caracterizam por concentrar número significativo de unidades destinadas a públicos de renda específica. O Quadro 17 apresenta o número de unidades e empreendimentos contratados por regiões do Orçamento Participativo. Nele se pode examinar a concentração de empreendimentos em poucas regiões, em detrimento de outras sem unidades contratadas.

Quadro 17 – PMCMV: Distribuição segundo as regiões do OP e sub-bacias

Nº Regiões	Região OP	Sub-bacia	PMCMV (Nº contratados)		Faixas de Renda
			Unid	Empreendimento	
1	Barro Vermelho	Arroio Demétrio	1013	1	Faixa 1
1	Parque dos Anjos		168	4	Faixas 2 e 3
1	Centro		838	4	Faixas 2 e 3
1	Central	Arroio Barnabé	364	4	Faixas 2 e 3
1	Parque Florido		99	1	Faixa 1
1	São Vicente		789	8	Faixas 2 e 3
8	Morungava, São Geraldo, COHAB, São Jerônimo, Moradas, Águas Claras, Ipiranga, Itacolomi	-	0	0	-
TOTAL: 14 Regiões		-	3271	22	-

Fonte: CAIXA, 2014. Elaborado por L. C. MELCHIORS - 2014.

Esses dados demonstram que o Programa não parece contribuir para mudanças nos padrões existentes na sociedade brasileira de localização urbana conforme o extrato socioeconômico da população, mantendo a segregação vigente em nosso sistema capitalista. Esboçam também um dos problemas de centralizar a produção habitacional na atuação do setor imobiliário, pois esse, como principal agente responsável pela definição da localização da moradia a escolherá conforme seus interesses e possibilidades de aumento do seu lucro. Nesse sentido, Cardoso (CARDOSO, 2013c, p. 5) argumenta que tendo o setor imobiliário papel de destaque enquanto promotor dos empreendimentos no PMCMV: "há uma tendência a direcionar as unidades voltadas para as faixas de renda mais baixa para algumas áreas específicas da cidade, neste caso [Rio de Janeiro] significativamente mais distantes dos núcleos consolidados", da mesma forma como ocorre em Gravataí em relação ao empreendimento Breno Garcia.

Aliado a isso, é preciso se considerar também a relação entre a distribuição territorial dos empreendimentos e o déficit habitacional municipal. Nesse sentido, é preocupante pensar nos efeitos futuros do PMCMV no município, pois, se por um lado, para a população com renda até três salários mínimos 91% da produção habitacional está concentrada em um único empreendimento, de grande porte e em uma região (Barro Vermelho - Leste), por outro lado, 48% dos domicílios atualmente em áreas de risco estão localizados em regiões no extremo oposto da cidade (Parque Florido, Vila Branca e Águas Claras - Oeste⁵⁵). As regiões São Vicente e Parque dos Anjos são também aquelas nas quais estão concentrados maiores índices de déficit habitacional, segundo os dados dos agentes de saúde em pesquisa integrante do PLHIS (GRAVATAÍ, 2010). A análise da distribuição territorial dos empreendimentos indica que algumas dessas regiões com significativos problemas sociais continuarão sem ser atendidas com a construção de empreendimentos do PMCMV próximos a elas. Desta forma, possivelmente existirá a necessidade de deslocamento dessa população para áreas distantes, para atender a demanda do empreendimento Breno Garcia. Ao mesmo tempo, as demais regiões do município continuarão sem outras possibilidades de acesso à moradia.

Se, por outro lado, existisse a implantação de mais empreendimentos de menor porte, como no caso do Novo Mundo, distribuídos pela cidade, possivelmente se reduziria o impacto sobre os reassentamentos. Na entrevista realizada com um dos técnicos municipais, quando perguntado quais fatores deveriam ser levados em consideração na aprovação dos empreendimentos, foi alertada a importância da adoção de empreendimentos de menor porte cuja localização fosse próxima aos locais de residência atual dos beneficiários, como forma de manter seus vínculos sociais e de trabalho:

⁵⁵ Tendo como base dados de 2013 do DEMHAB verifica-se que a maior parte dos domicílios em situações de risco estão localizados nas margens dos arroios Barnabé, Barnabezinho e Ipiranguinha.

[...] a partir da nossa avaliação, o que se deveria levar em consideração, no caso da minha formação, do meu trabalho, seria a questão do número de habitações do empreendimento. O número elevado de unidades habitacionais que fosse dificultar a convivência das pessoas [...] É, porque existe todo um trabalho técnico social que tem que ser feito de acompanhamento das famílias para adaptação e para que realmente dê certo essa mudança [das famílias para o novo empreendimento]. E quanto maior, mais elevado o número de famílias, mais complexo fica esse trabalho. A gente tem que respeitar a regionalidade também... [...] isso do nosso ponto de vista (Entrevistado T3).

Embora estas questões sejam apontadas como relevantes na definição dos empreendimentos, elas parecem não estar sendo consideradas, conforme também foi relatado na fala do entrevistado. Há que se ter em conta que o PMCMV não possui incentivos à produção de empreendimentos de menor porte. Além disso, mesmo quando foram realizados, pela Prefeitura, Chamamentos Públicos para doação de terrenos ao FAR, visando à construção dos empreendimentos de pequeno porte, a decisão de participar ou não ficou a cargo das construtoras e os processos licitatórios foram desertos (no PMCMV 1) ou com apenas uma ou duas empresas (no PMCMV 2). Esta constatação aponta a importância de existirem incentivos não apenas do Poder Público local (doação de terrenos), mas também Federal, a fim de aumentar o interesse das empresas construtoras. Acredita-se ainda que exista uma necessidade de fixação (e adoção de medidas de controle) dos limites ao porte do empreendimento. Entretanto, o que se verificou com a Portaria 168/2013, foi exatamente o contrário, permitindo flexibilizações e o aumento do porte máximo dos empreendimentos inicialmente estabelecido pelo PMCMV (ver Cap. 2).

Quando verificada a relação dos empreendimentos propostos para a Faixa 1 com a rede de equipamentos públicos (escolas e unidades de saúde), constata-se o custo extra que será demandado ao Poder Público com a implantação do empreendimento Breno Garcia. No projeto Novo Mundo, o terreno no qual será construído o empreendimento está inserido em uma área atendida por ampla rede de equipamentos em seu entorno imediato. Em um raio de 2Km desse, por exemplo, existem 05 escolas públicas. Já no Breno Garcia, existem atualmente 2 escolas no entorno (2Km), visto estar localizado em uma região pouco atendida pelos serviços e infraestrutura pública (ver Apêndice IV – Mapa IV.2). Além disso, em virtude de se tratar de um empreendimento de grande porte, a matriz de responsabilidade assinada pelos agentes envolvidos no processo exige o comprometimento de construção de vários equipamentos e melhorias viárias. Somente para atender a primeira fase do empreendimento deverão ser executados: a) 2 escolas infantis (240 vagas), uma construída pela Prefeitura (recursos FNDE) e outra pela construtora (recursos FAR), b) 1 escola fundamental (360 vagas) construída pela Prefeitura (recursos FNDE); c) 1 unidade de saúde construída pela Construtora (recursos FAR); d) 1 escola de ensino médio pelo Estado do Rio Grande do Sul, além da execução de pavimentações e melhorias viárias.

Assim, embora a alteração da Portaria 168/2013 represente uma melhoria no sentido de comprometer os envolvidos na execução dos equipamentos públicos necessários ao empreendimento e de destinar recursos à sua construção, há que se considerar que caberá à Prefeitura arcar com os custos posteriores para garantir a manutenção desses equipamentos. Além disso, estão sendo gastos recursos públicos para viabilizar este modelo de ocupação fragmentada do território. Em oposição a isso, poderiam ser estudadas outras formas de aproveitamento da rede escolar já existente no município se houvesse a implantação de empreendimentos de menor porte inseridos na malha urbana. Um dos entrevistados relata a preocupação com a implantação dos equipamentos comunitários no empreendimento Breno Garcia, ressaltando inclusive possíveis dificuldades que podem surgir ao Poder Público no momento de ocupação do empreendimento:

[...] na verdade, a gente ainda tá aprendendo e vendo que efeitos isso vai trazer. Principalmente neste empreendimento de vulto maior, 2000 famílias de interesse social da Faixa 1, que está [...] em fase inicial de implantação, a gente ainda não sabe que efeitos mais a longo prazo, a médio, longo prazo, vão trazer... Há uma preocupação já grande em relação a Trabalho Social, como é que vai ser feito em relação à essas famílias que vão residir ali, a questão de infraestrutura. O Programa prevê para esses casos dar a linha de crédito também para equipamentos comunitários, isto é, escola, posto de saúde, mas ao mesmo tempo tem que haver a contrapartida municipal, de colocar em funcionamento esses equipamentos, então isso ainda está, de uma certa maneira, um pouco obscuro ou sem a gente ainda saber como é que o município vai conseguir reagir e atender essa demanda. Que ela vem rápido, porque como é uma demanda pronta, é diferente de um loteamento que vai ser implantado e aí tem o tempo de venda, comercialização, construção da moradias... não, ali é a construção, e a partir do momento que está entregue para a CAIXA, vai ter uma ocupação massiva, 100% do empreendimento, claro, ele é dividido em duas fases, com 1000 famílias, mas de qualquer maneira vai ter 1000 famílias em um primeiro momento e os equipamentos tem que estar funcionando [...] então isso realmente eu não sei como vai acontecer, como, de uma maneira geral, como é que vai ser no momento final de implantação, de ocupação 100%, se a Prefeitura, se o Executivo, vai estar as condições de atender a população que ali tem que morar dignamente (Entrevistado T2).

Os próprios gestores municipais logo após a aprovação do empreendimento Breno Garcia, parecem se dar conta das dificuldades de implantá-lo, em função de seu porte, mesmo antes da conclusão da sua execução, conforme foi relatado na fala de um dos entrevistados:

Hoje, para a administração municipal, empreendimentos com uma quantidade acima de.... olha, acima de 1000 unidades habitacionais... o município está achando que não é viável. [...] Evitar toda aquela matriz de responsabilidade, as pessoas já estão ali e simplesmente saem e vão pra um lugar próximo, já existe escola, já existe posto de saúde, já existe transporte. Essa é a linha que a administração está tentando levar pra aprovar empreendimentos de 0 a 3 [SMS - Faixa 1] (Entrevistado G1).

Embora alguns questionamentos até aqui levantados fiquem sem resposta, merecem ser considerados aspectos neles implicados: Quais as vantagens para o Estado (considerando o interesse público) da opção pela implantação de empreendimentos de

grande porte, localizados em áreas que continuam a promover a expansão urbana do município, acarretando o aumento dos custos com a infraestrutura (redes de água, esgoto, aumento da rede de transporte, etc) e dos equipamentos públicos (novas escolas) em prol de empreendimentos de pequeno porte inseridos na malha urbana? Quais serão os efeitos da opção pela implantação de um empreendimento deste porte, em especial em relação a quebra da rede dos beneficiários deslocados para um local distante? E por fim, quem são os maiores beneficiados com a implantação de um empreendimento nesse padrão?

A seguir, serão apresentadas algumas considerações sobre a implantação do PMCMV no município, no que se refere à adequação ao estabelecido pela política urbana municipal em sua legislação.

Na próxima página, podem ser observadas, no Mapa 15, em detalhe da área urbana, informações sobre os empreendimentos do PMCMV contratados no município: localização, porte e a empresa construtora e incorporadora responsável pela implantação.

4.3.2. A Política urbana de Gravataí e o PMCMV

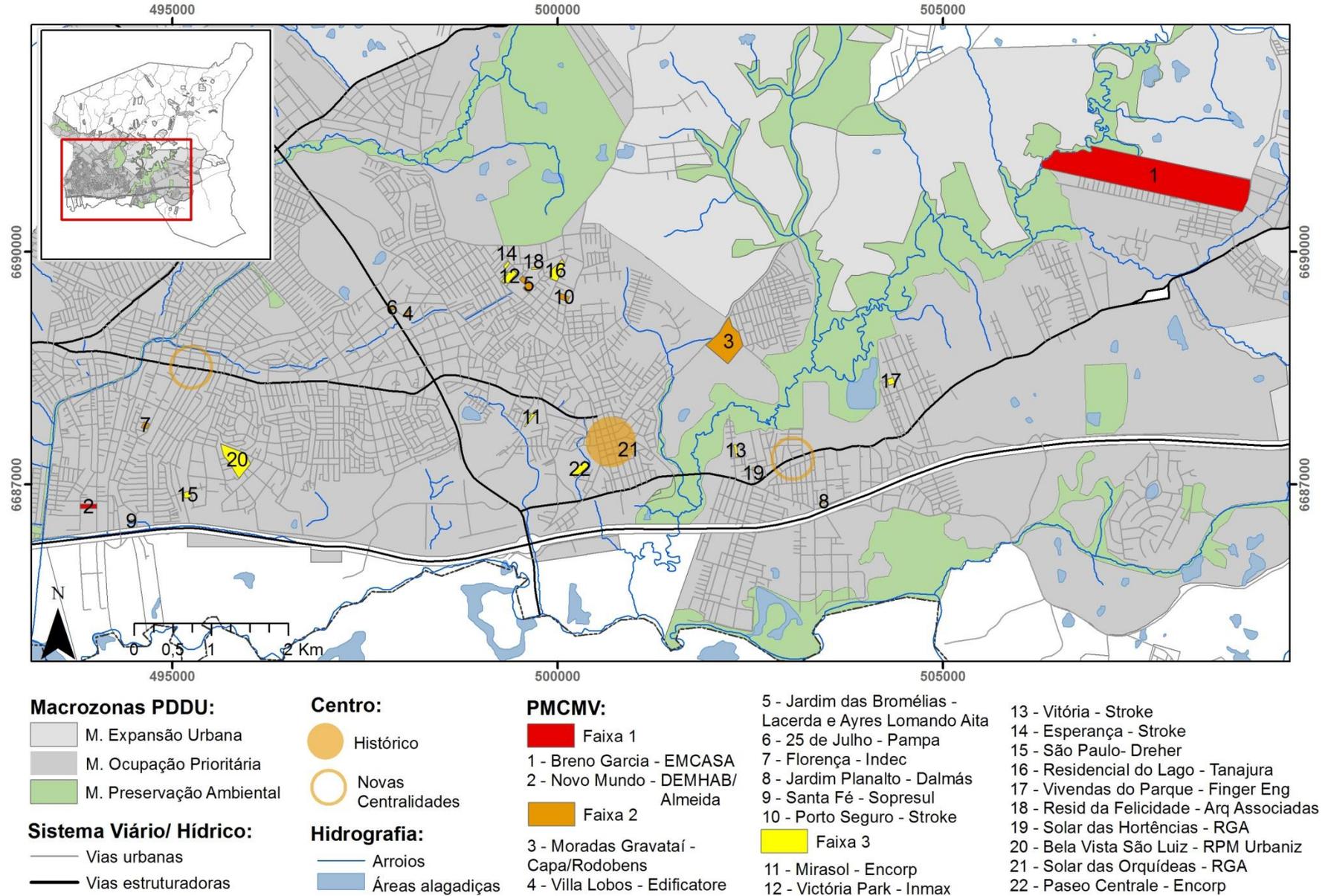
O município de Gravataí possui uma série de Leis que regulamentam as questões relativas à habitação social. A política habitacional é atribuição do DEMHAB, criado em 2000 (Lei 1.607). No mesmo ano, foram criados o Fundo Municipal de Habitação e o Conselho Municipal de Habitação - COMHAB (Lei 1.608/2000), constituído por representantes do Poder Público e da comunidade, com a finalidade de propor e deliberar sobre as diretrizes, planos e programas relativos à política habitacional, além de fiscalizar sua execução.

Em 2005, com a criação do PAR, foi promulgada a Lei Municipal 2.394/2005, posteriormente alterada pela Lei 2.825/2008, que autoriza "o Poder Executivo a aprovar, em caráter especial, os projetos de edificação para habitação de interesse social do PAR, incluindo a autorização para os demais programas habitacionais de Interesse Social, oriundos da CAIXA e outros agentes financeiros (entes públicos) que conte com anuência do DEMHAB". Ainda hoje, a partir desta Lei, é possível a aprovação de projetos habitacionais de interesse social com flexibilizações de regramentos estabelecidos por outras Leis municipais, como o código de obras.

A política urbana municipal é regulamentada pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU, criado pela Lei 1.541/2000, ainda em vigor, não tendo sido revisado integralmente até o momento⁵⁶.

⁵⁶ O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) estabelece que os Planos Diretores devem ser revisados pelo menos a cada 10 anos. O Plano de Gravataí apresenta alguns dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, mas o município deveria ter feito sua revisão de forma integral até o ano de 2010, o que não ocorreu até o presente momento.

Mapa 15 – PMCMV: mapeamento dos empreendimentos contratados em Gravataí por faixa de renda - 2009 a 2013.



Fonte: PMCMV: CAIXA, 2014; Base cartográfica: Prefeitura Municipal de Gravataí. Elaborado por L. C. MELCHORS, 2014

Embora o Plano Diretor não tenha passado por uma revisão na íntegra, observa-se que vem sofrendo diversas alterações pontuais nos últimos anos. O Anexo G apresenta o mapa atual do Plano Diretor do município. O Plano Diretor abrange apenas a área urbana do município, subdividida em três macrozonas: de Ocupação Prioritária, de Expansão Urbana e de Preservação Ambiental. A essas se soma a área rural, não regulamentada pelo Plano, mas cujos núcleos já ocupados no momento de sua elaboração são considerados como urbanos para efeitos de aplicação da legislação. A Macrozona de Ocupação Prioritária corresponde à área ocupada na qual existe o maior adensamento urbano, já a Macrozona de Expansão Urbana estabelece ocupação com lotes não podem ser inferiores a 1.500m², funcionando como uma transição entre a Macrozona de Ocupação Urbana e a área rural.

O PDDU prevê a utilização do instrumento Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS, tanto para a regularização fundiária quanto para a produção habitacional, sendo, no segundo caso, previstos como locais passíveis de implantação de loteamentos populares⁵⁷ as sub-zonas 4 e 5. Entretanto, no que se refere às áreas destinadas a produção habitacional, se verifica que estas são definidas pontualmente de acordo com a demanda do empreendimento a ser implantado, não existindo no Plano uma definição geral de quais são e onde estão localizadas.

Quando analisada a relação entre os empreendimentos do PMCMV e a legislação do Plano Diretor, verificou-se que apenas um dos empreendimentos contratados não se enquadrou em suas diretrizes: o Breno Garcia. Para possibilitar sua aprovação, em 2012, o Plano Diretor sofreu alteração legislativa com a inclusão de uma nova Área Especial de Interesse Social destinada a abrigar o empreendimento. A Lei 3.240 de 05 de setembro de 2012 alterou o regime urbanístico da área, anteriormente equivalente à Macrozona de Expansão Urbana, para Macrozona de Ocupação Prioritária - Sub Zona 05, e regulamentou a implantação do empreendimento. Esta alteração possibilitou a implantação de lotes dez vezes menores que o originalmente estabelecido no Plano (1.500m² para 150m²). Verifica-se, assim, que tal flexibilização acarretou que a área anteriormente destinada a ser parte da transição à área rural se tornou uma nova área de ocupação urbana.

Embora o terreno do empreendimento esteja localizado ao lado de um loteamento existente (limite anterior da Ocupação Prioritária), a existência de outros vazios urbanos dentro da Macrozona de Ocupação Prioritária parece não justificar a flexibilização ocorrida na legislação. Além da flexibilização do zoneamento o empreendimento provocou a alteração de outro ponto do Plano Diretor para sua implantação. Esse prevê, no Art. 58, que

⁵⁷ O texto original da Lei (1.541/2000) não fazia menção a loteamentos de interesse social, adotando o termo: loteamentos populares.

os loteamentos populares do município não poderão ter mais de 300 lotes, o que não é respeitado pelo empreendimento, visto a criação de mais de 2000 lotes.

Embora a alteração do zoneamento não tenha sido recomendada por alguns pareceres técnicos iniciais emitidos por órgãos membros do SSPU, o documento final recomendou que a proposta fosse encaminhada para apreciação e aprovação do Conselho do Plano Diretor⁵⁸ e do COMHAB⁵⁹, sendo, então, aprovada por ambos.

Nesse sentido, é interessante observar as mudanças ocorridas na atuação municipal em relação ao PMCMV. Quando analisados os empreendimentos do Programa que tiveram aprovação indeferida pela Prefeitura, entre 2009 e 2011, verificou-se a existência de quatro projetos. Em dois dos casos os projetos foram indeferidos pelo fato serem propostos na Macrozona de Expansão Urbana, sendo, assim, considerados inadequados para construção visto que não atendiam ao estabelecido no Plano Diretor. Portanto, a alteração recente do Plano Diretor (Lei 3.240/2012) parece indicar que, a partir de determinado momento, a pressão pela construção de empreendimentos da Faixa 1 acabou acarretando que parte dos agentes envolvidos se posicionassem de forma a aprovar o empreendimento, mesmo que para isso fosse necessária a alteração do Plano Diretor. Assim, parece que o fato de não existirem outros empreendimentos da Faixa 1 contratados até o momento ou outros mecanismos que incentivem a produção habitacional em melhores localizações, acabaram justificando a flexibilização do zoneamento e possibilitando a implantação do empreendimento. Tal pressão para alteração das legislações municipais já havia sido assinalada em 2009 por Arantes e Fix (2009, p. 10):

É provável ainda que os municípios sejam pressionados, nas cidades médias (acima de 50 mil moradores, e que serão o alvo principal da investida), a alterar a legislação de uso do solo, os coeficientes de aproveitamento e mesmo o perímetro urbano, para viabilizar economicamente os projetos (ARANTES; FIX, 2009, p. 10).

Além da flexibilização do zoneamento, a Lei 3.240/12 a Prefeitura Municipal estabeleceu isenção, por dois anos, das principais taxas administrativas (licenciamento e aprovação) e dos impostos municipais (ISS, ITBI, IPTU) relacionados ao empreendimento Breno Garcia, possibilitando novas vantagens à implantação do empreendimento.

Observou-se, ainda, em relação à legislação municipal, que dos 22 empreendimentos contratados, apenas os dois de maior porte, ambos executados por

⁵⁸ O Conselho Municipal do Plano Diretor, instituído pela Lei 2.478/ 2006, segundo o próprio texto da Lei: “é o órgão consultivo incumbido de assessorar a administração municipal, interpretar os anseios da comunidade e expedir parecer técnico no que se refere à implantação e fiscalização do Plano Diretor no território do Município”. Dele participam representantes da administração municipal e de diferentes segmentos da sociedade.

⁵⁹ Em reunião do COMHAB de 22.06.2014 – Ata N°103/12 – foi aprovado o empreendimento, até então uma proposta de 1.500 unidades habitacionais. Consta na ata apenas que o empreendimento foi aprovado, não sendo apresentadas maiores informações.

empresas que se destacaram em volume de contratação na escala metropolitana (EMCASA e Capa-Rodobens), solicitaram flexibilizações em relação ao Plano Diretor ou Código de Obras (o Breno Garcia e o Moradas do Lago). Os demais empreendimentos, de menor porte, foram aprovados de acordo com a legislação vigente no município. Tal fato suscita o questionamento se realmente seriam necessárias tais flexibilizações, visto que outros empreendimentos conseguiram ser construídos sem que essas ocorressem.

Em 2009, quando foi lançado o PMCMV, o município estava concluindo a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS, finalizado em 2010. O PLHIS foi elaborado em atendimento às diretrizes nacionais do SNHIS, com o objetivo de planejamento da política habitacional local e definição das diretrizes, princípios e ações a serem seguidos pelo município até o ano de 2023 (MELCHIORS, 2010). Seu processo representou ao município um importante momento de discussão da questão habitacional e uma oportunidade de conhecimento aprofundado de seus problemas. Nele estiveram envolvidos representantes na Prefeitura e de diferentes setores locais da sociedade civil, subsidiando o diagnóstico habitacional de Gravataí e definindo as estratégias de ação a serem tomadas em relação à política habitacional do município.

O PLHIS apresenta duas estratégias territoriais em relação à produção de novos empreendimentos habitacionais de interesse social, relacionando-os aos instrumentos do Estatuto da Cidade. A primeira estratégia visa a densificação e a ocupação dos vazios urbanos existentes na sub-bacia do arroio Barnabé, na qual reside a maior parte da população em áreas de risco. Para viabilizar sua implantação e a aquisição de terra urbana nesta área, foram previstos a utilização de instrumentos como o Direito de Preempção, AEIS e negociação por dívidas de IPTU. A segunda estratégia, destinada à sub-bacia do arroio Demétrio, visa atender o eixo de expansão da RS-030, eixo de interesse do setor imobiliário. Prevê a produção de empreendimentos que complementem a infraestrutura precária da região e que tenham densidade inferior à área central do município, visto os condicionantes ambientais dessa bacia, sendo viabilizados a partir do uso de operações consorciadas e de AEIS (GRAVATAÍ, 2010). Entretanto, alguns dos instrumentos do Estatuto da Cidade previstos no PLHIS, como o Direito de Preempção e as AEIS, não tiveram seus perímetros delimitados nem foram regulamentados para ser implantados no município.

Considerando-se as estratégias territoriais estabelecidas no PLHIS, verifica-se que os dois empreendimentos do PMCMV destinados a menor faixa de renda (Faixa 1) as respeitam, estando o Novo Mundo enquadrado na primeira e o Breno Garcia na segunda. O incentivo à ocupação da área onde está localizado o empreendimento Breno Garcia é relatado por um dos entrevistados:

[...] esse lado de Gravataí para onde está vindo a EMCASA [Breno Garcia], precisa incentivar essa área, esse pedaço da [RS] 030 precisa de água, de esgoto, que não tem. A gente está cheio de empreendimento pendurado aqui que... a CORSAN precisa investir em saneamento... a gente está com vários [empreendimentos] aqui pra aprovar e não consegue porque não tem rede de esgoto, e... não consegue estação de tratamento, acho que agora a gente vai ter que dar jeito nisso. Então eu acho que se a gente incentivar empreendimentos pra esses lados, a gente consegue botar... como é que é... aumentar a qualidade de vida pra lá. Talvez... talvez seja bom esse MCMV lá, porque a gente tá incentivando de uma maneira, não sei se certa ou errada, não sei se é bom ou ruim, isso lá, uns dizem que é bom, outros dizem que não. Eu tinha um pouco de receio... de botar essa gente toda pra aquele lado porque não tem, não tinha muita infra pra aquele lado ... uns dizem que: "ah, daqui a pouco isso vai ajudar a trazer infraestrutura pra lá". Pode ser né? Porque daqui a pouco já é uma maneira da CORSAN [...] puxar essa infraestrutura pra lá. Pode ser. Então assim ó, daqui a pouco é uma maneira de chamar, de trazer empreendimentos pra essa volta.. Então, daqui a pouco... vamos ver, né? Tomara que seja, né! A gente sempre espera [riso] que dê certo (Entrevistado T4)

O relato do entrevistado ilustra as divergências existentes no município em relação à implantação do empreendimento. Também contribui para entender o quanto a implantação do loteamento é controversa, mesmo que esteja sendo utilizada como forma de atrair investimentos complementares de infraestrutura para a região.

Ainda em relação ao PLHIS e a implantação do empreendimento Breno Garcia, pode-se perceber que há outros pontos de conflito. O Anexo F apresenta o conjunto de diretrizes e princípios adotados para a política habitacional local. Nele se verifica que entre as diretrizes de Gestão do Solo são previstos: a) Gerenciamento do uso do solo urbano evitando o uso especulativo da terra; b) Novos empreendimentos de HIS através de condomínios de pequeno porte, pulverizados e preferencialmente inseridos na malha urbana consolidada. Porém, no caso o empreendimento contraria as duas diretrizes, visto que possibilita a flexibilização urbanística, cria nova expansão urbana e, ao mesmo tempo, constitui-se como de grande porte.

A análise da adequação do PMCMV à legislação municipal parece demonstrar a fragilidade desta. Tal questão aparece inclusive na fala de alguns entrevistados, que relatam que não acreditam que a existência de uma legislação contrária seja um impeditivo para a implantação de um empreendimento do Programa:

Eu acho que não tem nada que não aprove um empreendimento PMCMV. A não ser, assim, infraestrutura muito precária. Não aprovaria um PMCMV... É, falta de infraestrutura que não tenha, né? Que não tenha infraestrutura nenhuma [...] que não tenha equipamento urbano, que não tenha... como é que eu vou te dizer.. acho que isso não aprovaria o PMCMV (Entrevistado T4).

Quando perguntado se uma não conformidade com a Legislação resultaria em não aprovação de um empreendimento, o mesmo entrevistado complementa: "*Eu acho que isso aí até não seria um impeditivo. Uma legislação eu acho até que a gente conseguiria, daqui a pouco... não sei se seria um impeditivo, um Plano Diretor eu acho até que a gente muda*" (Entrevistado T4).

Ou ainda no relato de outro entrevistado:

Não tem absolutamente nenhum tipo de empecilho que se diga, assim, que não vai aprovar. É o que eu tava dizendo antes pra ti, cada caso é um caso. Alguns com uma dificuldade um pouco maior em relação à área que quase sempre... por exemplo, já teve casos da gente dizer que não. Que a área escolhida para fazer o empreendimento era uma área rural, é longe de cidade, longe do centro urbano.. é longe de transporte, entendeu? Então... alguns a gente já descarta antes mesmo de... mas no momento que ele for determinado como Zona Especial de Interesse Social, que é o primeiro passo que nós temos que fazer né..., e fazer a alteração do Plano Diretor... aí ele vai embora (Entrevistado G1).

Assim, as falas dos entrevistados parecem indicar que a legislação existente não é encarada por todo o Poder Público como determinante para a aprovação ou não dos empreendimentos e não se caracteriza como fruto de um processo anterior de discussão coletiva dos rumos da cidade. Neste contexto, não parece, portanto, ser considerada como algo que deve ser mantido, mas sim, que pode ser alterado para viabilizar a implantação dos empreendimentos, caso se julgue conveniente. A alteração legislativa, no caso do empreendimento Breno Garcia, foi aprovada junto à Câmara de Vereadores, visto que foi necessária alteração no Plano Diretor do município. Cabe salientar que as flexibilizações legislativas dos empreendimentos foram também aprovadas pelos Conselho da Habitação (COMHAB) e do Plano Diretor. Ambos são formados por membros da Prefeitura e por representantes de diversos segmentos da sociedade. Entretanto, não foi possível avaliar o grau de apropriação dos membros dos Conselhos sobre os assuntos aprovados e se existem processos ativos de discussão dos efeitos das alterações legislativas efetuadas. Sobre isso, um dos entrevistados relata a participação dos Conselhos na tomada de decisão em relação às aprovações dos projetos do PMCMV. Questionado sobre o que orienta os processos de aprovação dos empreendimentos quando flexibilizada a legislação, o entrevistado relatou:

Aí me pegou... [risos] Isso é aprovado em Conselho. Existe o Conselho Municipal do Plano Diretor que também é órgão, esqueci de mencionar antes, o Conselho Municipal do Plano Diretor também é órgão aprovatório de projetos. Portanto, são discutidas as características [pelos] membros do Conselho e por votação, se conseguir a maioria, é aprovada a mudança de zoneamento. Mesmo existindo condições técnicas contrárias, mas se uma maioria decidir que sim e outras circunstâncias forem avaliadas, inclusive circunstâncias políticas, e que permitam a mudança de zoneamento, a votação pode ser favorável a uma mudança de zoneamento (Entrevistado T1).

Os relatos das entrevistas ilustram a pressão existente no município para a aprovação dos empreendimentos do PMCMV. Assim, a adequação ou não à legislação e as questões técnicas parecem nem sempre estar sendo fundamentais para regulamentar os processos de tomada de decisão do Poder Público em relação à aprovação dos empreendimentos do Programa.

A análise dos empreendimentos do PMCMV em relação à legislação nos leva a considerar a importância do Estado neste processo. Surge, assim, o questionamento sobre a atuação deste último, ao qual caberia não apenas agir aceitando as definições impostas pelo setor imobiliário, mas de forma responsável, enquanto agente que regula a política urbana e política habitacional, pensando-a integrada a um sistema de planejamento da cidade. A importância desta análise da habitação de forma mais ampla já foi inclusive apontada pelo PLHIS: “É importante, sobretudo, que esta visão busque inserir o tema habitacional dentro de uma concepção de desenvolvimento local, onde a moradia passa a ser entendida como um vetor de inclusão social e um direito efetivo de todos os cidadãos” (GRAVATAÍ, 2010).

4.3.3. A atuação dos agentes produtores do PMCMV no município

Conforme se discutiu até aqui, existem envolvidos no PMCMV diferentes agentes, os quais têm, também, interesses diversos com o produto habitação. Quanto ao caso de Gravataí, se buscou analisar quais foram os principais agentes e como sua atuação influenciou os efeitos do Programa no município. Desta forma, foram analisadas as construtoras e incorporadoras que propuseram empreendimentos contratados pela CAIXA e, de forma mais detalhada como se deu a atuação do Estado, representado pela Prefeitura Municipal de Gravataí, em suas diversas instâncias e formas de relação com os processos de aprovação e implantação do PMCMV.

Em relação à atuação das construtoras e incorporadoras, verificou-se que foram contratados, pelo PMCMV, nas três faixas de renda atendidas, empreendimentos propostos por 18 empresas diferentes, acarretando para estas média relativamente baixa de unidades habitacionais, equivalente à 108 UHs. Essa situação se difere da observada na maior parte dos municípios da RMPA, que apresentam concentração mais elevada da produção, mais concentrada, devido a atuação de menos empresas construtoras por município⁶⁰. O Quadro 18 apresenta uma relação das construtoras com suas características e produção.

Segundo os dados coletados, existe em Gravataí um mercado local de construtoras atuante nas Faixas 2 e 3 do PMCMV. Constatou-se que, ao menos⁶¹ 5 (31,25%) das 16 construtoras que tiveram empreendimentos contratados nestas faixas, têm sede originária em Gravataí. Se considerado o volume de unidades contratadas pelas construtoras locais, esse é equivalente a 23,48% do total contratado nessas faixas de renda.

⁶⁰ Exceção também se observou no município de Porto Alegre onde foi verificado o maior número de agentes diferentes atuantes no PMCMV (13 construtoras/ cooperativas na Faixa 1 e 25 construtoras nas Faixas 2 e 3). Gravataí é o segundo município de RMPA com maior número de construtoras atuando no PMCMV, atrás apenas de Porto Alegre.

⁶¹ Não foram conseguidos dados sobre a origem de 3 construtoras, assim, o número de empresas locais pode ser maior que o apresentado neste trabalho.

Quadro 18 – PMCMV: Construtoras com empreendimentos contratados no município de Gravataí e características da produção.

	Construtora	Nº Empr.	Nº Unid	% na Faixa	% no Total	Atuação PMCMV na RMPA	Produto	Atuação da Empresa / Sede	Observações
Faixa 1	EMCASA Ltda	1	1013	91,10	30,97	Gravataí	Casas / Loteamento	Atuação nacional (sede MG)	Construtora e incorporadora mineira, criada para atuação no mercado econômico, vinculada ao Grupo CANOPUS (1971) construtora e incorporadora mineira com atuação em MG, SP, RJ, empreendimentos para diferentes segmentos sociais. (*1)
	ALMEIDA Construtora e Incorp. LTDA	1	99	8,90	3,03	Gravataí	Casas/ Condomínio aberto	SC, Gravataí, Porto Alegre, (sede SC)	Construtora e incorporadora com sede em Barra Velha (SC), a 2 anos, com 8 anos de funcionamento e atuação na construção civil no ramo residencial. (*2)
Faixa 2	CAPA - RODOBENS	1	444	43,61	13,57	Gravataí, Alvorada	Casas/ Condomínio fechado	RS (CAPA) + Nacional (RODOBENS)	Construtora e incorporadora gaúcha criada em 1985, atua em diversos ramos na construção civil (comercial e residencial). CapaMax criada em parceria com a Rodobens Negócios Imobiliários atuando nacionalmente na produção de condomínios (Terra Nova, Moradas). Atualmente faz parte do Nex Group incorporadora criada em 2011 (juntamente com DHZ CONSTRUÇÕES, EGL ENGENHARIA E LOMANDO, AITA ENG. (*3)
	LACERDA E AYRES Arquitetura e Construções / LOMANDO AITA	1	183	17,98	5,59	Gravataí	Casas	RMPA – (sede POA e Guaíba)	A LOMANDO AITA é uma construtora gaúcha criada em 1983 com atuação no mercado da construção civil voltado aos empreendimentos residenciais, especializando-se em construções nos segmentos de baixa e média renda, atuando fortemente no Programa de Atendimento Residencial (PAR) e Minha Casa, Minha Vida. Atualmente faz parte do Nex Group incorporadora criada em 2011 (juntamente com DHZ CONSTRUÇÕES, EGL ENGENHARIA E LOMANDO, AITA ENGENHARIA). A LACERDA E AYRES Arquitetura e Construções tem sede em Guaíba e atua na área de projetos para construção civil e execução de obra. (*4)
	INDEC	1	112	11,00	3,42	Gravataí			(*5)
	EDIFICATORE	1	112	11,00	3,42	Gravataí	Apart.	RMPA- Gravataí, Cachoeirinha, (sede Porto Alegre)	Empresa gaúcha (sede em Porto Alegre) atua no ramo residencial, primeiro empreendimento construído em 2008, nos municípios de Cachoeirinha e Gravataí. (*6)
	SOPRESUL	1	80	7,86	2,45	Gravataí	Apart.	RMPA- Canoas e Gravataí (sede Canoas)	Construtora e Incorporadora gaúcha, com primeiro projeto de 2008, atua na área da construção habitacional (residenciais e condomínios fechados). (*7)
	PAMPA Incorporadora e Const. LTDA	1	47	4,62	1,44	Gravataí	Apart.	Atuação local (sede Gravataí)	Construtora e incorporadora, criada em 1996, a partir das casas de madeira Pampa, atua nos ramos residencial, predominante, e comercial no município de Gravataí. (*8)
	DALMÁS	1	40	3,93	1,22	Gravataí, Porto Alegre	Apart.		(*5)

Faixa 3	ENCORP	2	352	40,51	10,76	Gravataí, Porto Alegre, Viamão	Apart/ Condomínio fechado	RMPA (sede Porto Alegre)	Construtora e incorporada gaúcha, criada em 1991, atua na construção civil (obras residenciais, comerciais e industriais) na RMPA e cidades vizinhas. Criou a empresa Morana para atender o segmento econômico habitacional, empresa que constrói o residencial Paseo Centrale incorporado pela Encorp. (*9)
	TANAJURA Associados - em parceria com Construtora Ábaco	1	154	17,72	4,71	Gravataí, Viamão	Casas/ Condomínio fechado	RS e Região Sul (Tanajura - sede Porto Alegre, Ábaco – sede em Porto Alegre, Curitiba e Biguaçu)	Construtora e incorporadora gaúcha, com mais de 30 anos de atua na construção (obras residenciais, comerciais e industriais - prédios de administração e portaria na empresa General Motors em Gravataí/RS. No empreendimento Residencial do Lago (segundo informações do site) a empresa executou as etapas de projeto, incorporação e execução existindo uma parceria com a Construtora Ábaco, responsável pela infraestrutura. A Ábaco foi criada em 1978, atuando na construção civil nos ramos loteamentos e apartamentos de alto luxo além de saneamento e pavimentação, com sede original no Paraná a empresa atua atualmente no mercado da região Sul (RS, SC, PR). (*10)
	DREHER Empreendim.	1	128	14,73	3,91	Gravataí	Apart., Cond. Fechado	(sede Gravataí)	Empresa com sede em Gravataí. (*11)
	INMAX Tecnologia de Construção	1	96	11,05	2,93	Gravataí	Apart., Condomínio Fechado	Atuação nacional (sede SP)	Empresa nacional (com obras em Mogi das Cruzes e várias cidades de São Paulo), atua na construção civil no ramo residencial. Pertence ao Grupo Inmax a empresa PAC que atua com sistema construtivo de tecnologia racionalizada (*12)
	RPM Urbanizadora	1	44	5,06	1,35	Gravataí	Casas, Loteamento	Gravataí (sede Gravataí)	Empresa gaúcha, com atuação no ramo de urbanização, construção e incorporação imobiliária. Segundo o site da empresa essa é o único empreendimento da empresa. (*13)
	RGA Incorporações	2	58	6,67	1,77	Gravataí	Apart.	Gravataí, RS (sede Santa Maria)	Incorporadora gaúcha, criada em 1986, com atua na construção civil no ramo residencial. Possui vários empreendimentos construídos em Gravataí. (*14)
	ARQ. ASSOCIADAS	1	21	2,42	0,64	Gravataí	Casas, Cond. Fechado		(*5)
FINGER Eng. e Construções	1	16	1,84	0,49	Gravataí	Casas, Cond. Fechado	Gravataí (sede Gravataí)	Empresa gaúcha, criada em 1985, com atua nos ramos da construção civil, incorporações e saneamento. (*15)	
Faixa 2/3	STROKE Construtora e Incorporadora LTDA	3	272	100	8,32	Gravataí	Apart.	Atuação local (sede Gravataí)	Empresa gaúcha, criada em 2005, com atua nos ramos residencial e comercial da construção civil no município de Gravataí. (*16)

Fonte: CAIXA, 2014 (Gidur/RS) e Sites das construtoras: (*1) www.construtoraemcasa.com.br/ e www.canopus.com.br/; (*2) www.almeidaconstrutora.com/; (*3) www.nexgroup.com.br/; (*4) www.nexgroup.com.br/ e www.creadigital.com.br/rs/mauroayres/; (*5) Não foram localizados dados sobre a empresa; (*6) www.edificatore.com.br/; (*7) www.sopresul.com.br/; (*8) construtorapampa.com.br/; (*9) www.encorp.com.br/ e <http://morana.net/empresa/>; (*10) www.tanajuraassociados.com.br e www.abacoconstrutora.com.br/abaco.htm; (*11) www1.crea-rs.org.br/; (*12) www.inmax.com.br/; (*13) <http://rpmurbanizadora.com.br/>; (*14) <http://rgaincorporacoes.com.br/>; (*15) www.finger.eng.br/; (*16) <http://strokeconstrutora.com.br/>. Elaborado por: L. C. MELCHORS – 2014.

O produto oferecido pelas construtoras que tem sede no município de Gravataí é o de condomínios fechados (horizontais e verticais) de pequeno a médio porte (entre 16 e 128 unidades habitacionais).

Por outro lado, os únicos 2 empreendimentos de grande porte contratados no município foram propostos por empresas nacionais ou que se uniram a uma empresa nacional (EMCASA – 1013 + 1048 UHs e Capa-Rodobens – 444 UHs). O empreendimento da EMCASA, Breno Garcia, já teve suas características apresentadas anteriormente. Já o empreendimento Capa-Rodobens está localizado em uma área, próxima ao centro histórico, onde há a existência de vários vazios urbanos, e está contíguo a outro empreendimento habitacional da mesma empresa, em processo de aprovação, que, entretanto se destina a uma renda superior às atendidas pelo PMCMV.

Percebe-se que grande parte das empresas que produzem em Gravataí não atuam em outros municípios da RMPA. Essa situação se difere um pouco da encontrada em outras cidades da RMPA, nos quais se verifica que existe maior presença de empresas produzindo em diversos municípios, conforme relatado no Capítulo 3. A atuação de construtoras menores no município, nem todas locais, parece ter garantido ainda, neste, a implantação de mais empreendimentos de menor porte, pois se verifica que existem 12 com até 100 unidades habitacionais, ou seja, mais de 50% do total dos contratados.

A análise dos empreendimentos contratados no município parece ilustrar uma diferenciação entre os produtos oferecidos pelas construtoras locais e nacionais. As primeiras produzindo empreendimentos de menor porte, inseridos na malha urbana e as segundas, com maior escala de produção, agrupando empreendimentos de maior porte, executados em diferentes fases e localizados nos limites da ocupação urbana.

Quando observada a atuação dos agentes segundo as faixas de renda estabelecidas pelo PMCMV, observa-se que, na Faixa 1, ficam evidentes as diferenças existentes entre os empreendimentos (porte e localização) de acordo com seu agente proponente. No caso do Novo Mundo, verificou-se que a atuação do Estado foi fundamental para garantir a implantação de um empreendimento próximo ao local atual de residência dos beneficiários, de pequeno porte e inserido na malha urbana, ao contrário do que ocorre no caso da construtora EMCASA. Tal fato é compreensível, pois Estado e construtoras buscam vantagens diferentes com a construção do empreendimento. À Prefeitura, na escala local, interessam tanto os ganhos políticos, proporcionados pelo marketing do empreendimento (ARANTES; FIX, 2009), quanto o aumento da qualidade no atendimento aos beneficiários. À

construtora, por sua vez, interessa aumentar as possibilidades de lucro com a construção do empreendimento⁶².

No caso do empreendimento da construtora EMCASA, é interessante observar que existiu a articulação de múltiplos agentes para viabilizar sua construção. Além da construtora, que originalmente efetuou negociações com o proprietário do terreno, e da Prefeitura Municipal, em suas diferentes Secretarias e Departamentos; estiveram envolvidos os Conselhos Municipais (COMHAB e Conselho do Plano Diretor) e a Câmara Municipal, permitindo sua aprovação, e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Em função da duplicação da RS-118, o governo do Estado passou a se envolver no processo, buscando a viabilização do empreendimento para possibilitar o reassentamento de famílias residentes nas margens da rodovia. A pressão que se estabeleceu nesta articulação entre agentes de diferentes instâncias administrativas é relatada por um dos entrevistados:

[...] definições que extrapolam até os limites municipais, esse PMCMV de 0 a 3 [Breno Garcia] havia um interesse Estadual na colocação dele, então também isso, faz com que haja..... pressões e haja interesses em executá-los que extrapolam o âmbito municipal (Entrevistado T2).

A própria Lei 3.240/2012, que alterou o regime urbanístico do terreno e possibilitou a aprovação do empreendimento, explicita a preferência de atendimento dos beneficiários indicados pelo Estado do Rio Grande do Sul no novo empreendimento:

Lei 3.240/2012:
Art. 9º As unidades habitacionais construídas na localidade alvo desta Lei, pelo Programa Minha Casa Minha Vida, serão destinadas prioritariamente à realocação dos moradores retirados das margens da ERS 118 (para fins de duplicação da via), localizados no Município de Gravataí e as demais obedecerão à ordem de classificação existente no Departamento Municipal de Habitação - DEMHAB.

Já à Prefeitura Municipal parece interessar a aprovação de um empreendimento destinado a esta faixa de renda devido às possibilidades de ganhos políticos com sua implantação, uma vez que se observam diversas matérias divulgadas no site da Prefeitura ressaltando sua importância (ver Anexo H). No processo de aprovação, os Conselhos (da Habitação e do Plano Diretor) e a Câmara de Vereadores também tiveram papel importante na viabilização do empreendimento, visto que esse necessitou de alteração legislativa que foi possibilitada por sua aprovação prévia. À construtora, por sua vez, interessa a maximização dos lucros com a produção do empreendimento, buscando, assim, aumento de ganhos na negociação pela compra do terreno (mediante a alteração urbanística) e o aumento da escala do mesmo. Por fim, aos beneficiários caberá aceitar o empreendimento proposto nas condições já estabelecidas sem sua participação. A eles é destinado um papel

⁶² Essas questões foram discutidas com mais argumentos no desenvolvimento do capítulo 3.

passivo e relegado no processo, não sendo possibilitadas decisões em relação ao projeto, à localização ou às características deste.

Os empreendimentos da Faixa 1 no município ilustram a complexidade envolvida no processo de produção habitacional de interesse social, no qual atuam diferentes agentes com interesses também diversificados (HARVEY, 1980; MELCHORS; MIRON, 2013). E, nesse processo, as diferentes de forças entre os agentes e suas articulações acarretam a maximização dos interesses de alguns em detrimento dos interesses de outros.

No processo de produção do PMCMV cabe ainda analisar mais atentamente como se deu a atuação do Estado, na escala local representado pela Prefeitura Municipal de Gravataí, seja através da regulamentação de procedimentos administrativos, da doação de terrenos ou da aprovação dos empreendimentos, tema que será abordado no próximo tópico.

4.3.3.1. A atuação do Estado

No capítulo 2 discutiu-se em termos gerais a atuação do Estado na produção do espaço urbano e viu-se que ele é um agente com importante papel no processo. Busca-se, a seguir, discutir a atuação do Estado na escala municipal, aqui representado pela Prefeitura Municipal de Gravataí, verificando como suas ações interferiram nos resultados do PMCMV em sua aplicação local.

Com o lançamento do PMCMV, a Prefeitura passou a promover ações com o intuito de se adequar às diretrizes do programa. Após a adesão ao mesmo, em julho de 2009 foi criado no município, através do Decreto 9.798, o Grupo Técnico de Trabalho para o Programa Minha Casa, Minha Vida – GTT/MCMV, com o objetivo de "avaliar e aprovar tecnicamente os projetos habitacionais protocolados e inseridos dentro do programa [PMCMV], atendendo o Plano Diretor do Município, as Diretrizes Municipais, a legislação em vigor e o interesse social do Município", conforme descrito no texto da norma. Tratava-se de um grupo composto por técnicos municipais, formado por representantes de diferentes órgãos da Prefeitura (Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB, Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento – SECOPLAN⁶³, Fundação Municipal do Meio Ambiente – FMMA).

O GTT/MCMV, além de atuar na análise dos projetos protocolados na Prefeitura, enquadrados no âmbito do PMCMV, auxiliou na regulamentação dos procedimentos administrativos de tramitação de propostas desses empreendimentos. Devido à sua

⁶³ Em 2013, com a troca de gestão municipal, diversas secretarias municipais sofreram reformulações e tiveram seus nomes alterados. A antiga SECOPLAN atualmente é denominada Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDUR, mas se mantém responsável pelo setor de planejamento urbano municipal bem como pela aprovação, licenciamento e fiscalização de projetos de parcelamento e edificações.

atuação, foi criado o Decreto N° 9.870, de agosto de 2009, que estabelecia, além dos documentos necessários à aprovação, especificações que deveriam ser atendidas pelos empreendimentos a fim de possibilitar sua aprovação. Segundo seu texto:

Decreto N° 9.870 de agosto de 2009:

Regulamenta a tramitação de propostas de empreendimentos relacionados ao Programa Minha Casa Minha Vida.

[...]

Art 1° IV. serão consideradas para análise empreendimentos de até o número máximo de 500 (quinhentas) unidades habitacionais, conforme deliberação do GTT/MCMV.

Parágrafo único - as propostas de empreendimentos habitacionais de 0-3 salários mínimos deverão ser protocolados no DEMHAB, enquanto que as propostas de empreendimentos habitacionais de 3-10 salários mínimos deverão ser protocoladas na SECOPLAN.

Art 2° Os empreendimentos habitacionais de 0-3 salários mínimos deverão atender aos seguintes requisitos:

I - a altura máxima das edificações será de 04 (quatro) pavimentos;

II- não deverão constituir condomínios fechados;

III - os loteamentos deverão localizar-se nas Subzonas 4 e 5 da Zona de Uso Misto do Município.

Parágrafo único - serão priorizadas propostas de empreendimentos com habitações unifamiliares.

Art 3° Os empreendimentos protocolados serão submetidos à Análise Prévia no GTT/MCMV, com o objetivo de verificar a viabilidade do empreendimento, seus condicionantes urbanísticos e ambientais e agilizar o processo de aprovação a fim de cumprir os prazos previstos na Lei Federal n° 11.977/2009.

Percebe-se que o Decreto tinha como objetivo estabelecer as diretrizes gerais para a implantação dos empreendimentos: definia o número máximo de unidades limitado a 500 UHs por loteamento e proibia o uso de condomínios fechados na Faixa 1, em virtude da preocupação com a posterior manutenção do espaço por seus usuários e de forma a buscar sua maior integração à malha urbana, sem o cercamento dos mesmos. Regrava também as diretrizes quanto à localização dos empreendimentos, atendendo o zoneamento do Plano Diretor. A regulamentação fazia referência ainda à Lei Municipal N° 2.086, criada em 2003, que "Dispõe sobre a isenção de taxas e impostos para aprovação, licenciamento e execução de empreendimentos (loteamento de moradia) de Interesse Social, no Município de Gravataí" devendo a solicitação esta isenção ser encaminhadas pelo DEMHAB ao Conselho Municipal de Habitação - COMHAB⁶⁴.

O GTT-MCMV atuou de forma ativa na análise dos projetos protocolados na Prefeitura entre os anos de 2009 e 2012. Em outubro de 2011 a Prefeita em exercício teve seu mandato cassado, assumindo um governo de transição até o final do período. Assim, a partir de 2013 assumiu nova administração, com a alteração dos partidos políticos eleitos e

⁶⁴ O Conselho Municipal de Habitação – COMHAB foi criado em 2000 pela Lei 1.608 e possui caráter consultivo e deliberativo.

dos procedimentos administrativos vigentes⁶⁵. Com a mudança de gestão, foram alterados os tramites relacionados aos empreendimentos PMCMV. Embora o Decreto N° 9.870/09 não tenha sido revogado, ou tenha sido criado novo regramento substituindo-o, os empreendimentos passaram a ser aprovados diretamente pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDUR e, no caso dos que não se enquadrassem na legislação existente, analisados pelo Sistema de Supervisão do Processo Urbano – SSPU.

O SSPU, previsto no Artigo 66 da Lei que criou o Plano Diretor, já existia anteriormente no município, e tem entre seus objetivos detectar, especificar e localizar tendências de transformação do espaço urbano, avaliar a implantação de atividades de impacto e de projetos especiais, em especial em se tratando de Áreas Especiais e indicar oportunidades e necessidade de complementações e modificações no documento. O grupo é formado atualmente por membros de diferentes órgãos da administração pública municipal. Sobre esta mudança de procedimentos na aprovação dos empreendimentos do PMCMV, um dos entrevistados, quando questionado sobre porque não existe mais a atuação do GTTMCMV, mesmo com o Decreto ainda em vigor, relata:

Isso eu acredito que se atribua mais a uma mudança da gestão, do Executivo Municipal, que entendeu que o GTT [MCMV] estava sobrepondo a atividade ou a atribuição do SSPU, que é o Sistema de Supervisão do Processo Urbano, e que ali nesse grupo, no SSPU, é que se tratariam os projetos especiais (Entrevistado T2).

Deste modo, o que se observou é que o processo atual de aprovação dos empreendimentos do PMCMV se difere do estabelecido pelo Decreto N° 9.870/2009, com alteração dos procedimentos de tramitação e aprovação dos mesmos. Percebe-se a fragilidade da legislação que regulamenta o processo de aprovação, visto que uma mudança de gestão acarretou também em sua alteração. Com a mudança administrativa, ocorreram modificações nos papéis dos órgãos municipais envolvidos na aprovação do PMCMV. A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDUR passou a ter destaque em relação ao DEMHAB, uma vez que centralizou as análises dos empreendimentos e suas aprovações (seja no SSPU ou diretamente no setor de aprovação da SMDUR).

As alterações dos agentes, das gestões e do tempo, ocasionaram também que medidas estabelecidas anteriormente, definidas pelo município como importantes de serem atendidas pelos empreendimentos (como o porte máximo de 500 unidades), deixassem de ser fundamentais, permitindo-se, assim, a aprovação do empreendimento Breno Garcia, que nas duas fases totalizará mais de 2.000 unidades habitacionais. É interessante observar que

⁶⁵ Deste 1997 o município era governado por sucessivas administrações da Frente Popular (PT e partidos coligados). Em outubro de 2011 a prefeita Rita Sanco (PT) teve seu mandato cassado sendo substituída interinamente pelo Presidente da Câmara de Vereadores, Nadir Rocha (PMDB). Após eleições da Câmara de vereadores assume a prefeitura, até o final do mandato, o então vereador Acimar Silva (PMDB). Nas eleições de 2012 foi eleita a coligação formada pelos partidos PMDB/ PP/ PTB/ PR/ PPS/ DEM/ PSDC/ PHS/ PTC/ PSD, assumindo a administração municipal para o período de 2013-2016.

enquanto o GTT/MCMV atuou na análise dos processos do PMCMV foram indeferidos empreendimentos exatamente por se encontrarem em desacordo com o estabelecido na legislação local, em especial no Plano Diretor. Mas a partir de determinado momento, parece que a pressão que passou a ocorrer sobre o Estado possibilitou mudanças nas regras administrativas.

Em 2013 foi criado no município novo Grupo de Análise de Empreendimentos do PMCMV, através do Decreto N° 12.874/2013. Esse grupo foi formado por gestores de diferentes setores da administração: Gabinete do Prefeito, Secretaria do Governo Municipal, Procuradoria Geral do Município, Departamento Municipal de Habitação, Secretaria Municipal de Trabalho, Cidadania e Assistência Social, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento (atualmente SMDUR) e Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes. Percebe-se, assim, uma mudança na forma de conduzir o processo administrativo dos empreendimentos do PMCMV (em relação ao que ocorria no GTT-MCMV), alterando-se os agentes envolvidos (de técnicos a gestores) e também se modificando as Secretarias envolvidas, ampliando-se e diversificando-se o grupo. Um dos entrevistados relata aspectos relativos à implantação e atuação do grupo:

Nós temos... Existe um Decreto municipal que todos esses tipos de empreendimento [PMCMV] são discutidos primeiramente lá no gabinete do Prefeito, junto com várias Secretarias.. não saberia de dizer o número [de Secretarias] agora... mas é o próprio DEMHAB, ah... Secretaria de Desenvolvimento Urbano [SMDUR], Secretaria de Educação, Secretaria de Governo, o próprio Gabinete do Prefeito... pra gente definir se de fato aquele empreendimento é interessante para o município ou não. É a primeira instância. Aí depois, a segunda instância, é a SMDUR que vai coordenar o processo de aprovação (Entrevistado G1).

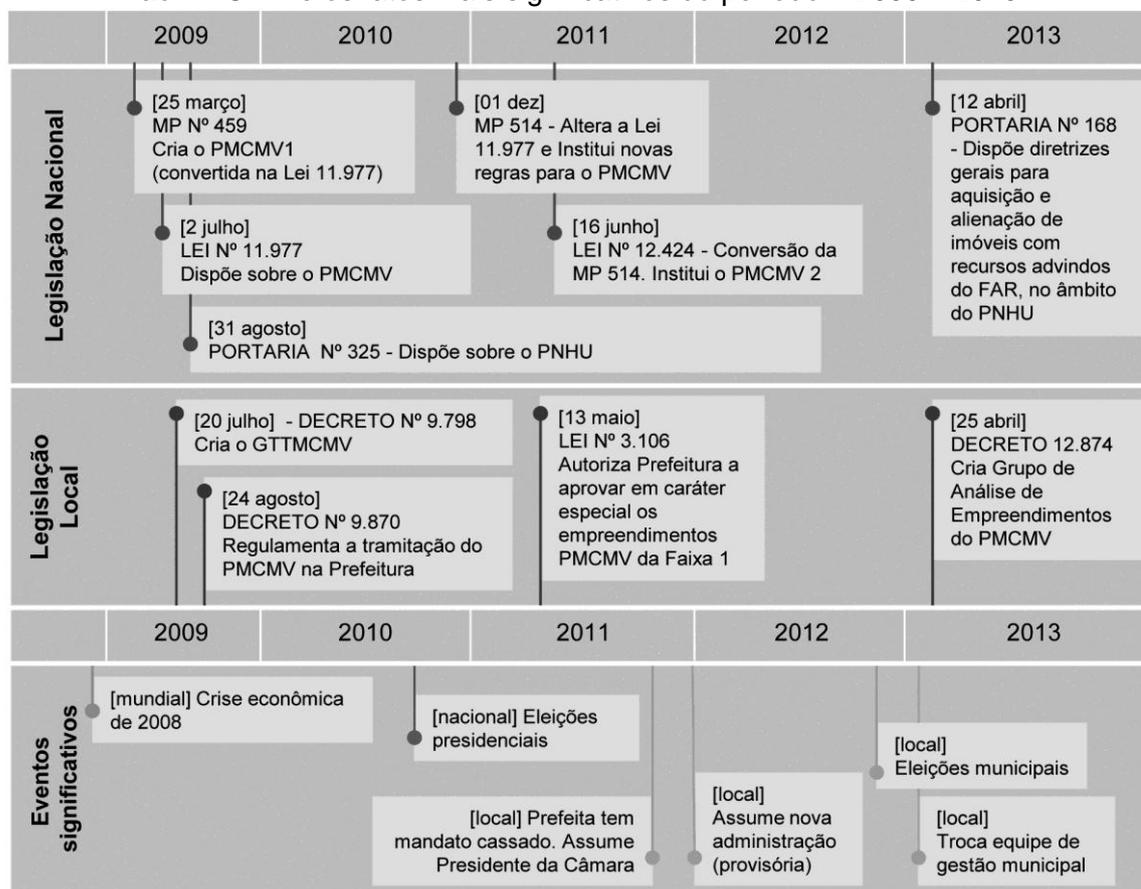
O grupo de gestores foi criado com o objetivo de estabelecer a Matriz de Responsabilidade dos agentes envolvidos no PMCMV, atendendo assim ao estabelecido na Portaria Federal N°168. Sua implementação parece indicar ainda uma relativa interferência política no processo de aprovação dos empreendimentos, o que é relatado por um dos entrevistados, quando perguntado se a aprovação se dava exclusivamente de forma técnica: *"Não é sempre uma questão técnica. É uma questão política também. Às vezes tecnicamente a gente não considera favorável tal mudança de zoneamento, mas pelas características políticas da situação, pode ser levado à aprovação"* (Entrevistado T1). De forma similar, os trâmites hoje existem e a intervenção política no processo de tomada de decisão é enfatizada na fala de outro entrevistado:

O que a gente tem hoje, eu não sei exatamente os nomes [...], mas tem [um grupo] entre Secretarias, na verdade, não no nível técnico, mas no nível de secretariado, que se reúne periodicamente para discutir essas questões de empreendimentos, de atividades, e acabam entrando também estes empreendimentos de interesse social que são discutidos nesses temas. E aí, claro, isso é repassado para os técnicos para

que seja feita a análise e discussões e, claro, há essa ida e vinda entre técnicos e parte política nessa discussão. Uma outra entidade que é utilizada, mas não em todos os casos, é o SSPU, previsto no Plano Diretor, que é o Sistema de Supervisão do Processo Urbano e que faz então uma análise de projetos especiais e também análise em casos de necessidade de alteração de legislação, principalmente do Plano Diretor e referente ao zoneamento (Entrevistado T2).

A seguir, a Figura 2 apresenta uma linha do tempo relacionando às principais normativas federais e locais referentes ao PMCMV. A mesma ilustra, ainda, os principais fatos políticos significativos do período, tanto na esfera federal quanto local. Pode-se observar a atuação municipal instituindo procedimentos administrativos e normativos criados com o intuito de adequá-lo à legislação federal do Programa.

Figura 4 – Linha do tempo relacionando as principais normativas Federais e Locais relativas ao PMCMV e os fatos mais significativos do período – 2009 – 2013.



Elaborado por: L. C. MELCHORS, 2014.

Embora no modelo estabelecido pelo PMCMV a atuação do Estado seja limitada, ela se dá especialmente na aprovação e licenciamento dos empreendimentos propostos pelo setor imobiliário. Esta situação torna ainda mais importante o controle e a reflexão sobre este processo de aprovação. A Figura 3 apresenta o fluxo dos empreendimentos do PMCMV no município de Gravataí, na modalidade do FAR⁶⁶. São apresentadas desde as

⁶⁶ Atualmente os dois empreendimentos que o município possui na Faixa 1, modalidade FAR, estão em fase de execução.

etapas iniciais de concepção dos projetos até a etapa de ocupação dos empreendimentos e mapeados os principais agentes envolvidos. É possível identificar que as principais decisões da etapa de elaboração e definição dos projetos são atribuídas às construtoras e incorporadoras. Já ao Estado, além da aprovação e licenciamento dos empreendimentos, cabe a responsabilidade pela etapa de uso e ocupação do empreendimento. Frente a isso, fica ainda mais evidente a importância da atuação consciente do Poder Público na aprovação ou não dos empreendimentos, principalmente, pois os efeitos desses serão sentidos diretamente no município e lhe caberá o acompanhamento das famílias, no processo pós-assentamento, bem como o desenvolvimento do Projeto Técnico Social.

Figura 5 – Fluxo do PMCMV na modalidade FAR: mapeamento das etapas do processo e dos papéis dos principais agentes envolvidos.



Elaborado por L. C. MELCHORS, 2014.

A atribuição de elaboração do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) pelo Poder Público faz com que este seja visto como questão de fundamental importância para o sucesso ou fracasso dos empreendimentos, conforme ilustrado na fala de um dos entrevistados a respeito do empreendimento Breno Garcia:

Que vai ser também nosso debut né? Não se sabe exatamente o que vai acontecer. [...] a minha preocupação maior não é nem tanto com relação ao processo de aprovação, é com o Trabalho Social e, mais importante, com o pós, o pós construção e ocupação que, aí sim, eu acho que é vai ter que ter uma atuação muito grande (Entrevistado G1).

A fala do entrevistado demonstra que o PTTS é visto como o principal responsável pela garantia do sucesso do empreendimento, sendo relatado inclusive como mais relevante do que as características que foram levadas em conta na aprovação (ou não) dos empreendimentos, com a parcial desresponsabilização das instâncias decisórias que precederam sua implantação.

A partir da Figura 3, anteriormente apresentada, vê-se também a ausência de participação dos beneficiários nos processos de elaboração e desenvolvimento dos projetos, tanto nas modalidades do FAR e FGTS. Perde-se, assim, uma oportunidade de realizar projetos que sejam adequados às comunidades e, igualmente, de aumentar as possibilidades de se alcançar resultados com maior satisfação dos beneficiários ao final do processo (SALINGAROS, 2006). O PMCMV, assim, representa um esvaziamento dos mecanismos de controle social e de monitoramento da sociedade, que haviam sido fortalecidos por modelos anteriormente adotados, como o PlanHab (KRAUSE, 2013).

Cabe ressaltar, ainda, que no modelo de política habitacional hoje existente no Brasil, cabe ao Governo Federal o papel inicial e principal de definir as diretrizes e as formas de destinação dos recursos à habitação. Entretanto, será nos municípios que se observarão os efeitos dos programas e que também deverão ser tomadas as principais decisões em relação à política urbana. Será nesta escala, ainda, que se verificarão as maiores pressões para realizar alterações e flexibilizações legislativas. Criam-se, assim, dificuldades de adequar as dinâmicas e particularidades dos municípios às diretrizes estabelecidas de forma padronizada para o país.

Em síntese, o Estado é um agente que interfere na formação do espaço urbano, que possui diferentes papéis, interesses às vezes contraditórios e ações diversas vezes permeadas de interesses privados (BOTELHO, 2007). No modelo estabelecido pelo PMCMV, no qual o setor imobiliário tem o papel principal nas etapas de tomada de decisão, o que parece ser primordial nas decisões é a busca pela maximização dos ganhos imobiliários, que acaba contribuindo para a expansão urbana fragmentada (ARANTES; FIX, 2009; CARDOSO, 2013c). Arantes e Fix, nas palavras de Cardoso (2013c, p. 4), ressaltam que “esse modelo de provisão de moradias desregulado e centrado no mercado, além de procurar a maximização dos ganhos a partir de operações especulativas também deixa as administrações municipais reféns de uma expansão urbana predatória e fragmentada”.

Os relatos dos entrevistados reforçam que não existe um consenso do Poder Público municipal sobre os efeitos do PMCMV em Gravataí. As falas relatam posições, por vezes, inclusive contraditórias. Entretanto, há o entendimento de que existe um grave problema habitacional no município que precisa ser enfrentado. Existe ainda uma preocupação com a

baixa produção do Programa na Faixa 1, justamente a com maior necessidade de atendimento, e também o questionamento de quais serão os efeitos do Programa na resolução do problema habitacional existente no município, como ilustram algumas falas dos entrevistados:

Como é que eu vou te dizer... O PMCMV de uma maneira, assim... Eu acho que.... tem coisas boas, tem coisas ruins. Eu acho que o PMCMV tem que vir... eu acho que precisa de MCMV... precisa de moradia [...] o que mais me preocupa, eu acho, que é o 0 a 3, que tu vê que é pouco, eu vejo assim, Porto Alegre tá muito pouco, também, Gravataí tá muito pouco do 0 a 3, então eu acho que a preocupação maior eu acho que é o 0 a 3 (Entrevistado T4)

Em Gravataí... ao que ele veio, não está se cumprindo. Porque o Minha Casa, Minha Vida, era uma proposta que viabilizaria, alguma, vamos dizer, solução, mesmo que parcial, para o problema habitacional. Hoje, em Gravataí, pouquíssimos projetos foram aprovados de nível 0 a 3, que é a grande expectativa do município, que levaria a uma melhoria das condições habitacionais... têm poucos projetos aprovados neste sentido, de 0 a 3 (Entrevistado T1).

Então, a minha opinião, em relação do PMCMV no município de Gravataí, eu acho que não está sendo utilizado de uma forma que possa atingir o seu potencial pleno. O Programa tinha um potencial para fomentar e trazer a redução do déficit habitacional e a criação de moradias de interesse social, de uma forma mais, ahm, massiva e com condições, o município de Gravataí, de atender melhor a população (Entrevistado T2).

Foram relatadas, ainda, preocupações com os empreendimentos implantados no município, tanto no que se refere à localização desses, quanto ao seu porte e uso de tecnologias construtivas inovadoras, que são novas aos beneficiários e demandarão sua adequação a esses sistemas:

Os projetos aprovados [da Faixa 1], em sua maioria, não se encontram na zona urbana e nem numa zona urbanizada que permita o fácil acesso e o deslocamento dos futuros moradores... muitos interesses políticos foram colocados juntamente com estes projetos, que possibilitou troca de zoneamento que também até agora não se concretizou em termos de viabilidade de projeto... de conclusão dos projetos, apenas a troca de zoneamento ocorreu e não ocorreu a existência do projeto⁶⁷ (Entrevistado T1).

O Faixa 1, nós estamos iniciando essa aprovação e esse acompanhamento da construção de unidades de 0 a 3 agora, né, o que foi feito lá pelo DEMHAB, que é o Novo Mundo né, que são 99 casas, e esse que a gente tá fazendo a aprovação... já foi aprovado, estamos acho que hoje entregando o alvará da primeira fase e são 2063 unidades. Que vai ser também nosso debut, né? Não se sabe exatamente o que vai acontecer.. [...] Basicamente as pessoas estão vivendo em uma situação ruim, em locais ruins, e passam a morar numa edificação normal... boa, asfaltada, com alguns equipamentos que normalmente não tem, com algumas... por exemplo, com aquecimento solar, entendeu? A própria construção é diferente, um sistema construtivo diferente, então... isso tem que ter invariavelmente, vai ter que ter o acompanhamento sempre do Trabalho Social, pra que aquilo não se transforme depois num problema. Que aquilo que foi detectado como um avanço não passe a ser tornar um problema (Entrevistado G1).

⁶⁷ O entrevistado faz referência a existência de outros processos em que houve a aprovação municipal de flexibilizações urbanísticas, entretanto estes empreendimentos não foram contratados junto à CAIXA durante o período de coleta de dados, não sendo então computados entre os empreendimentos do PMCMV no município.

Em relação aos empreendimentos acima da Faixa 1, os entrevistados relataram o grande volume de construção que está ocorrendo no município, devido à implantação do Programa, que foi inclusive mencionado como um "sucesso" nestas Faixas por um dos entrevistados:

Olha... na Faixa 2 eu acho que é um sucesso. Vários empreendimentos foram feitos do PMCMV (Entrevistado G1).

[...] é um boom, na verdade, que ta acontecendo em todo o Estado né, então tu vê isso em Porto Alegre, tu vê isso em Canoas, que ta uma loucura, Gravataí ta uma loucura, tu vê obra por tudo que é canto. (Entrevistado T4)

A partir das falas dos entrevistados, é possível observar a diversidade de opiniões dos envolvidos dentro do Poder Público em relação aos efeitos do PMCMV no município. Parece, entretanto, haver um entendimento de que o Programa está provocando diversas alterações no município, mesmo que seus efeitos ainda não sejam mais profundamente identificados. A fala de um dos entrevistados relata a "reviravolta" que alguns dos empreendimentos estão provocando no município:

São os dois maiores [Breno Garcia e Residencial do Lago], e ali também é um monte de gente que foi pra um lugar que também vai dar uma reviravolta aqui em Gravataí. Então, assim, ó, é o que eu digo, vamos acreditar que as coisas deem certo (Entrevistado T4).

4.3.4. Questionamentos suscitados pela análise do PMCMV no município de Gravataí

Os vultosos incentivos existentes hoje à produção habitacional, dentro do PMCMV, ajudam a compreender algumas das transformações que o território urbano do município de Gravataí vem sofrendo. O estudo da produção do espaço urbano e da articulação dos agentes envolvidos no PMCMV possibilitou algumas considerações sobre as dinâmicas hoje existentes neste local.

Em relação à distribuição territorial dos empreendimentos, se observou uma situação semelhante à existente na RMPA. Os empreendimentos das Faixas 2 e 3 são os que possuem as melhores localizações, inseridos na mancha urbana, alguns inclusive localizados junto ao centro histórico e às novas centralidades do município. Já os empreendimentos da Faixa 1 apresentaram situações bem divergentes de acordo com o agente proponente do empreendimento.

No empreendimento cujo terreno foi doado pelo Estado (Novo Mundo), verificaram-se características quase contrárias (em relação ao porte e à localização) ao

empreendimento proposto pelo setor imobiliário (Breno Garcia). O segundo repete o modelo observado na RMPA, no qual a maior parte dos empreendimentos da Faixa 1 são de grande porte e apresentam uma localização periférica em relação à mancha urbana. Esta periferação está associada a espaços, em Gravataí, com maior carência de equipamentos e infraestrutura e uso de terreno mais baratos (flexibilização legislativa), indicando uma tendência de segregação sócio espacial e privilegiando os interesses das empresas construtoras. No caso de Gravataí, questiona-se quais serão os efeitos e os custos futuros (diretos e indiretos) ao Estado pela implantação de um empreendimento deste porte na periferia do município?

Os dois padrões diferentes de empreendimentos da Faixa 1, identificados acima, são igualmente relatados por um dos entrevistados, participante do GTMCMV, que expõe a percepção do Grupo sobre o que estava ocorrendo no município:

O GTT [GTMCMV], na época que fazia análises mais corriqueiras e mais regulares do PMCMV, identificava dois tipos de empreendimentos: empreendimentos com expressão e vulto maior e os empreendimentos mais pulverizados e menores, de menor expressão. De uma certa maneira, o DEMHAB tem feito esses empreendimentos de menor vulto e menos expressivos⁶⁸, mas que são colocados na malha já consolidada do município e atendendo populações bem definidas nesses projetos. Os empreendimentos de vulto estão sendo colocados à margem ou, não à margem, mas mais afastados, até porque a demanda e a existência de áreas grandes para esse tipo de empreendimento estão colocados mais afastados. O que eu acho que faltou foi uma preparação do município para esperar e para utilizar o PMCMV de uma maneira mais adequada. Faltou talvez um tempo antes do Programa para identificar vazios urbanos, para fazer valer o Estatuto da Cidade, colocar IPTU Progressivo, fazer identificação de áreas para Parcelamento e Ocupação Compulsória. Estes mecanismos do Estatuto da Cidade, eu acho que ainda não engrenaram no município. Apesar de ter alguma coisa prevista no Plano Diretor, eles não estão realmente regulamentados e descritos, os procedimentos: como é que vai ser, quais são os critérios para se entender uma gleba sendo subutilizada, não tem os índices mínimos, né, só tem estabelecidos os índices máximos, e não o básico, ou o mínimo.... Então essa preparação do município eu acho que ainda falta para poder tirar o proveito que o PMCMV propicia, que é uma linha de crédito grande para a produção de habitação (Entrevistado T2).

É interessante observar que a fala faz referência às dificuldades de adoção dos instrumentos propostos pelo Estatuto da Cidade pelo município. Embora o entrevistado mencione a falta de tempo para o preparo do município no regramento destes instrumentos, o que se acredita de fato que ocorra é uma dificuldade de regrá-los em um contexto social, econômico e político, em que não existem incentivos à implementação destes instrumentos. Ao contrário, segundo o modelo do PMCMV, existe uma pressão significativa, por parte do setor imobiliário, para a adoção de soluções que acarretem o aumento de lucro com a produção habitacional. Uma vez constatada as dificuldades de gestão, questiona-se: Que

⁶⁸ O entrevistado faz referência a outros empreendimentos do DEMHAB, com características similares ao Novo Mundo, mas que estão em fase de desenvolvimento de projeto, mas que não foram enquadrados nesta pesquisa por não terem sido contratados pela CAIXA durante o período de coleta de dados.

mecanismos ou alterações, então, precisam ser feitas para promover mudanças no sentido de garantir o cumprimento do que está estabelecido na política urbana municipal?

Em relação à atuação dos agentes envolvidos no PMCMV, observou-se a existência de um mercado local, com construtoras de menor porte e com sede no município, produzindo empreendimentos de pequeno porte para as Faixas 2 e 3. Assim, seria possível criar mecanismos para incentivar o setor imobiliário local a também investir na produção da Faixa 1 do PMCMV, a fim de buscar a produção de empreendimentos de menor porte? Que mecanismos precisam ser criados para possibilitar sua criação e implementação?

Nos empreendimentos destinados a Faixa 1, em que há maior necessidade de suporte do Estado, se verificou que esse, quando atuou doando terrenos para sua implantação, contribuiu para a construção de uma proposta que se difere do padrão existente na RMPA na Faixa 1, proporcionando a criação de um projeto melhor inserido na malha urbana, de pequeno porte e próximo ao local de moradia atual dos beneficiários. Já no empreendimento onde existe a articulação padrão proposta pelo Programa (construtora + proprietário de terra + agente financiador), percebe-se a predominância dos interesses do mercado em sua definição. Situação agravada pelo fato do Programa tratar de forma igual localizações diferentes. A não existência de incentivos à implantação dos empreendimentos em melhores localizações faz com que predominem os interesses do agente proponente (setor imobiliário) nesta definição, o que acaba acarretando a periferização dos empreendimentos destinados às menores faixas de renda.

A Prefeitura Municipal tem papel importante na aprovação dos empreendimentos do PMCMV. Entretanto, o estudo do caso de Gravataí parece demonstrar a dificuldade de gerenciamento da política urbana municipal frente às pressões geradas pelo Programa para a viabilização dos empreendimentos. No município, observou-se a fragilidade da legislação e dos procedimentos administrativos, frente aos interesses públicos e privados, situação agravada pelas trocas administrativas. Porém, uma vez que cabe ao poder público atuação limitada no modelo do Programa e, ao mesmo tempo, a este é solicitada a articulação entre diferentes agentes a fim de possibilitar seu desenvolvimento (ROYER, 2013), como aumentar os mecanismos de inserção do Poder Público local nas decisões relativas ao PMCMV, garantindo a esse de fato um papel efetivo de gestor da política urbana e habitacional? E como, ao mesmo tempo, controlar as ações públicas nesse processo? Por fim, poderiam, ainda, serem colocados aqui novamente os questionamentos levantados no Capítulo 3 e as dificuldades de gerenciar os interesses dos diferentes agentes a um crescimento urbano planejado.

5. Considerações Finais

Esse capítulo não pretende ser um resumo dos temas até aqui tratados, mas uma tentativa de refletir sobre as idéias que foram abordadas ao longo do trabalho.

A presente pesquisa teve como escopo o estudo da produção do espaço urbano a partir do Programa Minha Casa, Minha Vida. Para tal foram investigados os padrões de distribuição territorial dos empreendimentos contratados no âmbito do Programa, na escala local e metropolitana, e a dos principais agentes envolvidos neste processo.

No desenvolvimento desta investigação discutiu-se como o espaço urbano é produzido a partir da interação entre os diferentes agentes e como as políticas habitacionais também interferem neste processo. Estado e setor imobiliário contribuem ativamente, conforme se viu no caso estudado, neste processo de urbanização.

A partir do caso estudado algumas constatações podem ser feitas sobre os efeitos do Programa Minha Casa, Minha Vida, em relação à distribuição territorial na RMPA e, especialmente, no município de Gravataí. Nos empreendimentos destinados às famílias de menor renda, verificou-se que a maior parte está localizada nas periferias da ocupação urbana, demonstrando que a política pública tem respondido primordialmente aos interesses do setor imobiliário, contribuindo para a expansão territorial das principais cidades da RMPA. Os efeitos de segregação desta expansão ainda não foram levantados, mas uma investigação sobre este tema, em trabalhos futuros, poderia ser relevante.

O estudo do caso do município de Gravataí demonstra os efeitos do PMCMV no espaço urbano de uma cidade média localizada em um contexto metropolitano. Neste caso, o PMCMV tem contribuído para o processo de urbanização, com a consolidação de uma nova forma morfológica de ocupação do espaço, os condomínios fechados. Observou-se, ainda, que o Programa contribui tanto para a densificação e a concentração urbana, com a ocupação dos vazios centrais destinados às faixas de renda mais elevadas, como para a expansão urbana, com ocupação periférica destinada às famílias de menor renda.

Há ainda que se considerar que, nas cidades médias brasileiras, a baixa expressividade dos movimentos sociais no jogo de forças com os demais agentes sociais (SPINELLI; SOARES, 2013), contribui para que sejam, muitas vezes, fundamentais, as pressões para priorizar as forças políticas e os interesses do setor imobiliário.

O Brasil vive um momento em que a Conferência Nacional das Cidades tem como tema central a “Reforma Urbana Já”. Esta ação, frente à existência do PMCMV - o principal instrumento da política habitacional destinado à redução do déficit habitacional, traz à tona

algumas dificuldades a serem ainda enfrentadas pelo Estado e pela sociedade. Pelo modelo atual do PMCMV, não existem mecanismos de controle do acesso à terra, mas a discussão pela reforma urbana parece reforçar a necessidade de inclusão de novas formas de se pensar sobre este tema, bem como de se prover o acesso à moradia digna. O Brasil tem um marco legal reconhecido internacionalmente no que se refere a esta questão. A criação do Estatuto da Cidade representou, em termos legais, um grande avanço, no país, em direção à promoção do direito à cidade e à moradia. Entretanto, sua implementação real até hoje encontra obstáculos para ser viabilizada. Frente a esta questão, existem diversos desafios a serem vencidos. Desafios políticos, legais e sociais.

Há ainda a necessidade de uma reflexão mais ampla sobre experiências históricas já construídas em relação à habitação, a fim de buscar novos caminhos e avanços, sem reproduzir os problemas já identificados em antigas práticas. O momento atual é importante, visto o elevado montante de recursos destinados à habitação, o que suscita questões sobre as melhores formas de utilizá-lo. Nesse sentido, a adoção por um modelo único para solucionar a questão do déficit habitacional, parece não ser a mais adequada. Representa, ainda, uma perda em relação a conquistas anteriores do PlanHab em relação a diversidade de soluções propostas (lotes urbanizados, aluguel social, assistência técnica), que possibilitariam a redução dos investimentos na área habitacional.

Assim como a experiência do BNH, o modelo adotado pelo PMCMV, similar ao existente em outros programas latino americanos (Chile, México), parece apresentar dificuldades de enfrentar de fato o problema habitacional pela maneira como é organizado, uma vez que define o setor imobiliário como o principal agente promotor e articulador do processo. Sobre este aspecto, Arantes e Fix (2009, p. 24) já comentaram os problemas criados pelo modelo estabelecido no Programa:

O problema da moradia é real e talvez seja um dos mais importantes no Brasil. Contudo o “Minha Casa, Minha Vida” o formula falsamente, não a partir das características intrínsecas ao problema, mas sim das necessidades impostas pelas estratégias de poder, dos negócios e das ideologias dominantes [...] Ou seja, o pacote alçou a habitação a um “problema nacional” de primeira ordem, mas o definiu segundo critérios do capital, ou da fração do capital representada pelo circuito imobiliário, e do poder, mais especificamente, da máquina política eleitoral.

A questão da moradia enfrenta ainda, conforme se viu nesta pesquisa, as dificuldades de gerenciamento encontradas entre a esfera local (gestão municipal) e a esfera nacional (gestão federal). Ao mesmo tempo em que é na escala municipal que se observam e se conhecem com maior profundidade os problemas e as particularidades locais, é também nesta esfera que se verificam fortes ‘tensões’ entre os interesses dos diferentes agentes envolvidos no processo da moradia, o que dificulta em muito o controle

da política urbana e habitacional por parte do Estado. Aliada a estas dificuldades, há que se considerar que a maior parte dos recursos destinados à habitação é centralizada a partir do Governo Federal, com diretrizes e políticas estabelecidas de forma padronizada para o país, sem levar em conta as particularidades locais.

Mesmo considerando que o Estado sofre influências do meio social e econômico no qual está inserido e que existem dificuldades na gestão local em gerenciar a política urbana do município, parece fundamental uma maior inclusão do poder público local nas decisões que se referem à habitação e ao desenvolvimento urbano. Assim sendo, defende-se que o Poder Público tem o dever de assumir o seu papel de promotor do interesse público, entendido aqui como aquele que promova o desenvolvimento urbano em prol da coletividade e de forma inclusiva. Acredita-se que a participação da sociedade, nesse sentido, seja fundamental para estabelecer os mecanismos de controle, para garantir que os interesses dos beneficiários sejam considerados, assim como para que se discuta o modelo de cidade que está sendo criado.

Harvey (2009) observa que, uma vez que o poder efetivo de organizar a vida urbana escapa da administração local e esta passa a desempenhar tão somente o papel de agilizar e coordenar processos, uma ampla coalizão de forças empreendida por diversos agentes sociais se constitui, formando uma 'densidade social' variada e conflituosa. Para compreender o sucesso, ou falência deste, o autor sustenta que são necessários outros elementos, por exemplo, incluir práticas políticas participativas na cultura política da cidadania, simultaneamente com a construção de uma rede institucional forte que regule a vida política e que se constitua no espaço por excelência da tomada de decisões. A questão subjacente a esta preocupação diz respeito ao poder dos cidadãos em desenhar as instituições que eles operam e não, simplesmente, observar passivamente a situações dadas e impostas. Nesse sentido, acredita-se que cabe à sociedade, como um todo, a árdua tarefa de compor a representação política local e, principalmente, fiscalizar a atuação e a integridade deste poder.

Em relação à questão da participação, o PMCMV representou um esvaziamento dos mecanismos de controle social em relação ao que foi estabelecido por modelos anteriores, como o PlanHab, conforme já comentado, a partir das formulações de Krause (2013). Desta forma, acredita-se que esta questão precisa ser novamente retomada de forma a fortalecer o processo de produção habitacional.

No PMCMV, existe uma miríade de agentes envolvidos que interagem de forma a viabilizar o produto final da habitação. Nesse contexto, no qual existe fraca atuação do

Estado, em especial na esfera municipal, quase ausência da participação social, e um processo fortemente controlado pela atuação do setor imobiliário, parecem estar sendo mantidas as mesmas formas de produção de cidades em que predomina a expansão e a dispersão urbana.

Agravando essa situação, as recentes alterações no PMCMV, ampliando os limites permitidos para o porte de alguns tipos de empreendimentos, parecem funcionar como um novo estímulo à construção de empreendimentos de grande porte que, para sua implantação, necessitam a constante expansão da ocupação urbana. O Governo Federal sinaliza atualmente a intenção de anunciar uma terceira fase do Programa, o que torna fundamental uma reflexão sobre a questão da inserção dos novos empreendimentos de forma integrada à cidade, bem como sobre o modelo de Cidade que está sendo criado a partir do que atualmente estabelece o Programa.

Observamos ser essencial que um programa habitacional destinado ao atendimento da população mais vulnerável, com significativo aporte de recursos federais, esteja estrategicamente articulado a outros instrumentos de planejamento, tais como Planos Diretores e Planos Locais de Habitação. Infelizmente, a análise do caso aqui descrito ilustra a ação do PMCMV como mais um promotor da tendência, tão corrente junto ao setor imobiliário, de exclusão sócio espacial da população menos favorecida, e não como o principal elemento transformador dessa lógica tradicional de mercado, o que se acredita ser papel primordial de uma política habitacional. No entanto, conforme se observou anteriormente, a simples existência de regramentos urbanísticos não é suficiente para subverter esta ordem. É necessário que estes sejam fortalecidos, mediante o aumento da participação social e mecanismos de controle, com a inclusão de novos agentes no processo de discussão da habitação e da construção de uma cidade para todos.

Frente à problemática habitacional brasileira, a realização da agenda do desenvolvimento sustentável representa novos desafios na integração das políticas urbanas, dentro de uma perspectiva holística de se fazer cidade. Entretanto, nos deparamos com a problemática estrutural e unidimensional de um programa especialmente interessado na produção em massa da unidade habitacional. Produção esta que, muitas vezes, se manifesta nos limites da ocupação urbana, negando sua relação com a cidade e a responsabilidade na produção de soluções mais includentes e sustentáveis.

O resultado desta pesquisa parece também apontar para a necessidade de se criar mecanismos de pensar a política habitacional e suas ações/implicações na escala metropolitana, visto que se observou que existem relações de interdependência nos

municípios metropolitanos. O problema habitacional perpassa as delimitações das cidades politicamente estabelecidas.

Por fim, parece imprescindível compreender que o binômio Habitação Social X Desenvolvimento Urbano venha a constituir parte integrante das Políticas Públicas de ordenamento do território, tendo por isso de ser entendido como um novo instrumento de planejamento e gestão urbana.

Longe de pretender concluir, este trabalho espera, a partir dos dados aqui apresentados, contribuir com o debate das formas de se pensar a produção habitacional nas cidades brasileiras.

Referências Bibliográficas

- ABRAMO, P. A. A Cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)**, v. 9, N.2, Novembro 2007, p. 25-59.
- ABRAMO, P. A. Cidade Com-fusa: mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes cidades latino-americanas. In: XIII Encontro Nacional da ANPUR, 2009, Florianópolis. **Anais do XIII Encontro Nacional da ANPUR**. Florianópolis: ANPUR, 2009.
- ALMEIDA, M. **Políticas Públicas da Habitação e do Transporte: O Caso da Região Metropolitana de Porto Alegre, RS**. Porto Alegre. 1989. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1989.
- ALMEIDA, M. S. Habitação operária no Brasil. In: Encontro sobre a História da Cidade e do Urbanismo, 1994, São Carlos - SP. **Anais do Encontro sobre a História da Cidade e do Urbanismo**. São Carlos - SP: USP, 1994.
- ALMEIDA, M. S. A imagem do ambiente habitacional dos anos 1970 a Região Metropolitana de Porto Alegre: O caso da Morada do Vale I. In: XV Encontro Nacional da ANPUR, 2013, Recife. **Anais do XV Encontro Nacional da ANPUR**. Recife: ANPUR, 2013.
- ALONSO, J. A. F.; BRINCO, Ricardo. Caracterização Geral da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). In: MAMMARELLA, Rosetta (Org.). **Como anda Porto Alegre – Conjuntura Urbana 1**. Rio de Janeiro: Letra Capital 2009. v. 8. p. 9-22. <Disponível em: <http://www.fee.tche.br>>.
- ALVIM, A. T. B.; CASTRO, L. G. R. de (org). **Avaliação de Políticas Urbanas. Contexto e Perspectivas**. São Paulo: Mackenzie; Romano Guerra, 2010.
- ARAGÃO, T. **A Influência das políticas habitacionais na construção do espaço urbano metropolitano de Fortaleza** - História e perspectivas. Dissertação (Mestrado no Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional IPPUR) IPPUR, UFRJ, 2010.
- ARANTES, P. F.; FIX, M. “Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação”. In: **Caros Amigos**, 2009. Disponível em: <http://carosamigos.terra.com.br>. Acesso em: 17 ago. 2009.
- ARRETCHE, M. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. **Espaço & Debates**, São Paulo, v. X, n. 31 1990. p. 21-36, 1990.
- AZEVEDO, S. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, L. C. Q. **A Crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996. p. 73-101.
- BARCELLOS, Tanya M. Região Metropolitana de Porto Alegre: expansão urbana e dinâmica imobiliária nos anos 90. In: **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 32, nº 1, p.65-90, 2004. Disponível em: <www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/indicadores/rie3201.pdf>
- BARROSO, V. L. M. Gravataí no Processo de Municipalização do Rio Grande do Sul in Gravataí: do Êxodo à Composição Étnica. **Anais II Simpósio Estadual Sobre a Cultura Gravataíense**. Gravataí, SMEC, 1988, p. 124-133.

BASTOS, R. A. Mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre em 2010: desempenho positivo em um contexto de retomada do crescimento econômico. In: **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 38, nº 4, p. 45-54, 2011. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/2502/2913>>

BONDUKI, N ; KOURY, A. P. Das Reformas de Base ao BNH: as propostas do seminário de habitação e reforma urbana. In: XII Encontro Nacional da ANPUR, 2007, Florianópolis. **Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR**. Florianópolis: ANPUR, 2007.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n.1, p. 71-104, set. 2008. Disponível em: <<http://www.usjt.br/arq.urb>> Acesso em: 16 julho 2013.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**. nº 82. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. maio/junho, 2009.

BORGES, B. K. **Comportamento setorial da ocupação na RMPA (2006-11)**. in Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, v. 40, nº 3, p.53-60, 2013. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/2859/3131>>

BOTELHO, A. **O Urbano em Fragmentos: A Produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: Annablume; Fapespe, 2007.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Resolução Nº 196/ 1996**. Diretrizes e Normas Regulamentadoras de Pesquisas Envolvendo Seres Humanos. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br> (1996).

BRASIL. **Política Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, Caderno nº. 4. Novembro, 2004.

BRASIL. **Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Guia de Adesão para Estados, DF e Municípios**. Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades: 2006.

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**. Secretária Nacional de Habitação. Ministério das Cidades. 2007.

BRASIL. **Cartilha do Programa Minha Casa, Minha Vida**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Governo lança segunda etapa do Programa Minha Casa, Minha Vida**. Brasília, 6 jun 2011. Disponível em http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1031:governo-lanca-segunda-etapa-do-programa-minha-casa-minha-vida-&catid=34:noticias&Itemid=61. Acesso em: 05 julho de 2011. (2011b)

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Resolução Nº 466/ 2012**. Diretrizes e Normas Regulamentadoras de Pesquisas Envolvendo Seres Humanos. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br> (2012a).

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE. Estudo Setorial da Construção, 2012. **Estudos e Pesquisas**, nº 65, 2012. Disponível em: [www.dieese.org.br/ estudosetorial/2012/estPesq65setorialConstrucaoCivil2012.pdf](http://www.dieese.org.br/estudosetorial/2012/estPesq65setorialConstrucaoCivil2012.pdf) Acesso em: 04 dez 2013. (2012b)

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Portaria Nº 168**, Brasília, 12 de abril de 2013. Disponível em: <http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=15/04/2013&jornal=1&pagina=101&totalArquivos=148>. (2013a).

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DAS CIDADES. Programa de Formação em Gestão de Projetos Urbanos. Curso IV: Projetos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. 2013. Disponível em: www.capacidades.gov.br (2013b)

BRASIL. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>. (2013c)

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CAIXA. Gerência de Desenvolvimento Urbano - GIDUR/RS. Documento fornecido em forma planilha eletrônica referente aos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida, 2014.

CAMPOS, P. R; MENDONÇA, J. G. Estrutura socioespacial e produção habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte: novas tendências. In: CARDOSO, A. (Org.) **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro : Letra Capital , 2013.

CARDOSO, A. L. et al. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro. **Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR**. Rio de Janeiro, ANPUR 2011.

CARDOSO, A; ARAGÃO, T. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. (Org.) **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro : Letra Capital, 2013a.

CARDOSO, A. **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro : Letra Capital , 2013b.

CARDOSO, A. ; ARAÚJO, F. S ; JAENISCH, S. T. Morando no limite: sobre padrões de localização e acessibilidade do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: XV Encontro Nacional da ANPUR, 2013, Recife. **Anais do XV Encontro Nacional da ANPUR**. Recife: ANPUR, 2013.

CARRION, O. Mercado imobiliário e padrão periférico de moradia: Porto Alegre e sua Região Metropolitana. In: **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 10 (2), p. 225-250, 1989

CORREA, R. Sobre Agentes Sociais, Escala e Produção do Espaço: um texto para discussão. In.: CARLOS, A. F.; SPOSITO, M. E. B. (orgs.). **A produção do espaço urbano: Agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2012.

CASTRO, I. F. Prólogo In: DURÁN, R. F. **Transporte, espacio y capital**. Madrid: Nuestra Cultura, 1980. p. 9-21.

FERNANDES, A. C. **A Cidade esparramada**: Considerações sobre a produção do espaço urbano-industrial em Gravataí - Região Metropolitana de Porto Alegre (RS). Porto Alegre. 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

FERNANDES, A. C. Considerações sobre a produção do espaço urbano-industrial em Gravataí. In: JACHEMET, C.; BARROSO V. (Org.). **Raízes de Gravataí: memória, história e cidadania**. 1ed.Gravataí: Edições EST, 2011, v. , p. 127-142.

FERREIRA, J. S. W. **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos.** Coordenador João Sette Whitaker Ferreira. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIGFRIED EMANUEL HEUSER. **Centro de Informações Estatísticas.** Disponível em <http://www.fee.tche.br> Acesso em: 02 nov. 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional municipal no Brasil.** Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3> Acesso em: 15 jan. 2014.

GRAVATAÍ. Estratégias de ação. In: DAMASIO, C. P.; PERRONI, G.; MENEGASSI, J. **Plano Local de Habitação de Interesse Social.** Gravataí, 2010.

GRAVATAÍ, 2014. Caracterização Geral do Município. In: Beck de Souza Engenharia Ltda. **Plano de Saneamento.** Gravataí, 2014 (no prelo).

HARVEY, D. **A Justiça Social e a Cidade.** São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, D. Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade. **Novos Cadernos NAEA**, v. 12, n. 2, dez. 2009. p. 269-274.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos Demográfico 2000/2010.** Disponível em <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 02 nov. 2013.

JACHEMET, C. S. Evolução Econômica de Gravataí após a Emancipação. In: JACHEMET, C.; BARROSO V. (Org). **Raízes de Gravataí: memória, história e cidadania.** Prefeitura Municipal de Gravataí; Casa dos Açores. Porto Alegre: Evangraf, 2011.

KRAUSE, L. et al. Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: Como fica a Política Habitacional? In: XV Encontro Nacional da ANPUR, 2013, Recife. **Anais do XV Encontro Nacional da ANPUR.** Recife: ANPUR, 2013.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana.** 2a edição. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MAMMARELLA, R. Moradia irregular e condições de vida na Região Metropolitana de Porto Alegre: uma visão preliminar. In: **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 32, nº 1, p.65-90, 2004. Disponível em: <www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/indicadores/rie3201.pdf>

MARICATO, E. **Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica.** Petrópolis: Vozes, 1987.

MARICATO, E. A nova política nacional de habitação. In: Jornal O Valor, São Paulo, em 24 /11/2005.

MARICATO, E. É preciso repensar o modelo. São Paulo: **Arquitetura e Urbanismo**, Setembro/2009, Editora Pini, 2009a.

MARICATO, E. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metrópole (PUCSP)**, v. 21, p. 33-52, 2009b.

MARICATO, E. "O 'Minha Casa' é um avanço, mas segregação urbana fica intocada". In: **Carta Maior**, 27/05/2009. Disponível em: www.cartamaior.com.br. Acesso em: 06 mar 2010.

MARICATO, E. **Brasil, Cidades: Alternativas para a crise urbana**. 4. ed. Petrópolis, RJ : Vozes, 2011.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ : Vozes, 2011b.

MARTINS, C. M. R. Caracterização da Região Metropolitana de Porto Alegre. In: **Textos para Discussão FEE**, Porto Alegre, n.112, 2013. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/pt/content/publicacoes/index.php>. Acesso em: 05 nov. 2013.

MEDEIROS, S. R. F. Q. **BNH: Outras perspectivas**. Anais da 1ª. Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade. Natal, novembro de 2010.

MELCHIORS, L. C.; MEDEIROS, N. O. Construindo o Plano Local de Habitação Município de Gravataí. In: 54º Building Communities for the Cities of The Future, 2010, Porto Alegre. **Building communities for the cities of the future / 54º IFHP World Congress**. Porto Alegre : EDIPURCS, 2010.

MELCHIORS, L. ; MIRON, L. I. G. . Oportunidades de geração de valor no processo de desenvolvimento da habitação de interesse social : análise de empreendimentos produzidos pelo município de Gravataí, Brasil. In: Encuentro Latinoamericano de Gestión y Economía de la Construcción, 2013, Cancún, México. **Desafíos de la Gestión de la Construcción en Iberoamérica**. Monterrey: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2013. p. 1-10.

MERCES, S. Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belém: localização dos empreendimentos e seus determinantes. In: CARDOSO, A. (Org.) **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro : Letra Capital, 2013.

MIRON, L. I. G. **Gerenciamento dos Requisitos dos Clientes de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social**: proposta para o programa integrado entrada da cidade em Porto Alegre, RS. 351 f. Porto Alegre. 2008. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

NASCIMENTO, D.; TOSTES, S. Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil. **Arquitextos**, São Paulo, 12.133, Vitruvius, jun 2011 <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.133/3936>.

PEQUENO, R. ; FREITAS, C. . Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza: Primeiros Resultados. In: CARDOSO, A. (Org.) **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro : Letra Capital, 2013.

RIBEIRO, L. C.; AZEVEDO, S. A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmica e impasses. In: RIBEIRO, Luíz Cesar de Q.; AZEVEDO, Sérgio (Orgs). **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996. p. 13-32.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. In: **Le Monde Diplomatique**, São Paulo, nº 20, p.4-5, mar. 2009. p.4

ROLNIK, R. (org.) **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?**: Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

ROLNIK, R. "Aumento do teto do financiamento do Minha Casa, Minha Vida: evidência preocupante da explosão dos preços dos imóveis". In: Blog da Raquel Rolnik, 03 fev 2011. Disponível em: <http://raquelrolnik.wordpress.com>. Acesso em: 02 fev. 2011.

ROLNIK, R. Reivindicações de trabalhadores revelam a necessidade de um amplo pacto civilizatório no Brasil. In: Blog da Raquel Rolnik, 30 ago 2010. Disponível em: <http://raquelrolnik.wordpress.com/2010/08/30/minha-casa-minha-vida-a-dificuldade-de-atender-as-familia-de-menor-renda/> Acesso: 05 fev. 2012.

ROYER, L. Municípios "Autárquicos" e a Região Metropolitana: A Questão Habitacional e os Limites Administrativos. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. (Ed.). **Território Metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2013 Capítulo 5 p. 157-189.

SALINGAROS, Nikos A.; BRAIN, David; DUANY, Andrés M., MEHAFFY, Michael W.; PHILIBERT-PETIT, Ernesto. **Habitação Social na América Latina: uma metodologia para utilizar processos de auto-organização**. Traduzido por Livia Salomão Piccinini. Apresentado no Congresso Ibero-Americano de Habitação Social, Florianópolis, 2006.

SANTOS, B. S. **Um Discurso sobre as Ciências** Edições Afrontamento; Porto; 1988.

SHIMBO, L. F. **Habitação social, Habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 2010.

SILVA, M. V. M. **Processo de Inclusão de Municípios em Regiões Metropolitanas: A Experiência da Região Metropolitana de Porto Alegre**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional - PROPUR, UFRGS, 2003.

SILVA, A. L; MELCHORS, L. C; MEDEIROS, N. O. Políticas públicas em habitação de interesse social: os avanços e os desafios para o município de Gravataí – RS. In: **Anais do 2º Congresso de habitação de Interesse Social e Sustentabilidade**. EDIPUCRS: Porto Alegre, 2012.

SPINELLI, J.; SOARES, P. R. R. . Reestruturação produtiva, reflexos na dinâmica imobiliária e no espaço urbano de cidades médias brasileiras. In: XXIX Congreso Alas Chile, 2013, Santiago. Acta Científica XXIX **Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología 2013** - XXIX Congreso Alas Chile, Santiago. Santiago, 2013. v. unico.

TOPALOV, C. **La Urbanización Capitalista**: algunos elementos para su análisis. México: Edicol, 1979.

TRINDADE JÚNIOR, S. C. Agentes, Redes e Territorialidades Urbanas, In: **Revista TERRITÓRIO**, ano III, nº 1 5, jul./dez. 1998, p. 31-50.

VILLAÇA, F. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 1998.

VILLACA, F. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, apr. 2011. Disponível em: <http://revistas.usp.br/eav/article/view/10597/12339> Acesso em: 15 dez 2012.

Apêndice I – Entrevista semiestruturada realizada com técnicos e gestores do município de Gravataí e Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

I.1 – Questões:

1. Quais instituições participam do processo de avaliação e aprovação dos empreendimentos PMCMV? Qual é/foi o seu papel neste processo?
 - 1.2. Como se dá o fluxo do processo de aprovação dos empreendimentos?
 - 1.3. Qual legislação orienta este processo?
2. Que fatores são levados em consideração na aprovação ou não dos empreendimentos PMCMV?
 - 2.2. Por quais instâncias e agentes são definidos?
3. Qual a sua visão sobre os efeitos do PMCMV na cidade?

I.2 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

1 – O presente trabalho é intitulado “Produção do espaço urbano e a construção da habitação de interesse social: os efeitos do Programa "Minha Casa, Minha Vida" (PMCMV) no município de Gravataí”, e a participação dos sujeitos nesta pesquisa está vinculada à aceitação e assinatura deste termo.

2 – A pesquisa está vinculada a Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR), e é desenvolvida por Lúcia Camargos Melchiors, fone (51) _____. Tem como supervisora a Dra. Maria Soares Almeida.

3 – O objetivo principal desta pesquisa é investigar os efeitos da produção da habitação de interesse social, a partir do programa habitacional "Minha Casa, Minha Vida", na estruturação do território no município de Gravataí.

4 – Os sujeitos de pesquisa são profissionais técnicos e gestores, que atuam na Prefeitura Municipal de Gravataí e na Caixa Econômica Federal - CAIXA.

5 – A duração da pesquisa é de 24 meses (março de 2012 - março de 2014).

6 – Sobre os benefícios e danos dos procedimentos, informamos que a probabilidade de prejuízos aos sujeitos participantes estará sendo minimizada pelo cuidado e experiência da pesquisadora, acrescido do contato e orientação da supervisora de pesquisa. Os resultados da pesquisa serão revelados através do relatório final e de artigo sobre a temática pesquisada, através dos quais os sujeitos participantes poderão tomar conhecimento sobre os resultados da pesquisa.

7 – É garantido aos sujeitos participantes o sigilo em relação a sua identidade, e a pesquisadora informa que não há qualquer pessoa autorizada a utilizar as informações para contextos diversos do que os aqui especificados.

Pelo presente termo de consentimento livre e esclarecido, declaro que autorizo minha participação neste projeto de pesquisa, pois fui informado (a) de forma clara e detalhada, livre de qualquer constrangimento, dos objetivos e forma de desenvolvimento da presente pesquisa. Fui igualmente informado(a) de que: a participação neste estudo é voluntária, posso me recusar a participar ou retirar meu consentimento em qualquer momento sem qualquer tipo de penalidade, posso buscar informações adicionais sobre o estudo através de contato com a pesquisadora e que terei acesso aos resultados relacionados às informações que prestei, as entrevistas serão registradas em áudio e o material destruído após a conclusão da pesquisa.

Data: ____/____/____.

Nome e assinatura do sujeito pesquisado _____

Nome e assinatura do pesquisador _____

Apêndice II – PMCMV: características observadas nos municípios da RMPA em relação à distribuição territorial e à atuação das construtoras

Municípios	Nº UHs Contratadas		Características identificadas			
	Faixa 1	Faixas 2 e 3	ocupação do território		atuação dos agentes	
			Faixa 1	Faixas 2 e 3	Faixa 1	Faixas 2 e 3
Porto Alegre	6.238 (42%)	8.727 (58%)	Inexistência de empreendimentos na área limitada entre o centro do município e as Av. do Forte e 3 perimetral. Todos empreendimentos os empreendimentos estão localizados fora deste perímetro ao Leste (divisa com Alvorada e Viamão) e em direção ao Sul.		Atuam 13 empresas, algumas com elevada média de produção. Maior atuação: DALMÁS (20%)/ KAUFMANN CONSTRUÇÕES (11%) / MANDINHO(9,7%) Atuação municipal PAC	Atuam 25 empresas, sendo um grupo com elevada produção e outro com baixa produção de unidades. Maior atuação: TENDA (14,44%) / MRV (11,3%) / RICARDO RAMOS (11%)/ BOLOGNESI (9,4%) / ROSSI (9,1%)
			1 – Concentração de empreendimentos grande e médio porte ao sul e sudeste do município (Bairros Restinga, Lomba do Pinheiro), em área de <u>expansão urbana junto aos eixos viários.</u> 2 – Implantação de empreendimento de grande porte, à Leste do município, próximos aos eixos das Av. Plínio Kroeff e Bernardino Silveira Amorin (Rubem Berta), ocupando <u>vazio urbano.</u> 2 – Implantação de um empreendimento de grande porte, junto ao eixo da Av Bento Gonçalves, ocupando <u>vazio urbano.</u>	1 – Concentração de empreendimentos de médio porte à Leste do município, próximos aos eixos da Av. Baltazar de Oliveira Garcia e Av. Plínio Kroeff (Bairros Mário Quintana, Rubem Berta, Sabará), ocupando <u>vazios urbanos.</u> 2 – Concentração de empreendimentos com predominância de médio porte em direção ao Sul (Bairros Vila Nova, Belém Novo, Belém Velho, Restinga) e Leste - divisa com Viamão (Lomba do Pinheiro), Provocando <u>expansão urbana</u> e ocupando <u>vazios em áreas anteriormente expandidas.</u>		
Canoas	3.279 (39%)	5.047 (61%)	1 – Predominância de empreendimentos de médio e grande porte localizados na porção Oeste do município (Entre a Av. Irineu Carvalho Braga e a Av. do Parque – Bairros Mato Grande, Fátima), em área de <u>expansão contígua à mancha urbana.</u> 2 – Agrupamento de 2 empreendimentos de médio e grande porte (Bairro Guajuviras), em área de <u>expansão contígua à mancha urbana.</u>	1 – Concentração de empreendimentos de médio e grande porte na porção Oeste do município (Entre Av. Irineu Carvalho Braga e a BR-116), ocupando <u>vazios urbanos.</u> 2 – Existência de empreendimentos de pequeno porte na área central, ocupando <u>vazios urbanos.</u> 3 – Concentração de empreendimentos de médio localizados à nordeste (Bairros Igará e Olaria) ocupando <u>vazios urbanos.</u> 4 – Existência de empreendimentos agrupados à Norte (Bairros Campos de Cima, Igará) ocupando <u>vazios urbanos.</u>	Atuam no município várias das empresas que mais produzem PMCMV na RMPA. Atuam 06 construtoras, com média elevada de unidades por construtora. Maior atuação: R. SCHAEFFER (41%), VIEZZER (27%), KAEFE (14%) Atuação municipal PAC	Atuam 12 construtoras, algumas com média elevada de unidades contratadas. Maior atuação: BOLOGNESI (19,5%) / ROSSI (14,2%), GOLDFARB (13,5%) Atua com baixa produção TENDA ⁶⁹ (4,7%)

⁶⁹ A empresa se destaca entre as 5 construtoras com maior produção em número total de unidades na RMPA.

Cachoeirinha	0	3.725 (100%)	-	<p>1 – Empreendimentos de grande porte (com predominância de uma empresa) ao (Norte – próximo à Gravataí – Bairro Granja Esperança, Jardim Betânia), em área de <u>expansão urbana fragmentada (com vazios até a mancha urbana).</u></p> <p>2 – Existência de empreendimentos de pequeno e médio porte ocupando <u>vazios urbanos.</u></p>	-	<p>Forte atuação de uma empresa (BOLOGNESI – 70% das unidades) - <u>atuando em um eixo de expansão urbana.</u></p> <p>Atua com baixa produção TENDA⁷⁰ (7,5%).</p>
São Leopoldo	2.378 (60%)	1.587 (40%)	<p>1 – Predominância de empreendimentos de médio e grande porte, nas porções Oeste do município (Bairro São Miguel) ocupando <u>vazios urbanos</u> e em áreas de <u>expansão contígua à mancha urbana.</u></p> <p>2 – Loteamentos de pequeno à grande porte nas extremidades do município, ao Sul (Bairro Duque de Caxias) e ao Norte (Bairros Feitoria e Santos Dumont), ocupando <u>vazios urbanos</u> e em áreas de <u>expansão contígua à mancha urbana.</u></p>	<p>1 – Concentração de empreendimentos de pequeno porte (Bairros: Feitoria, Santo André, Pinheiro) ocupando <u>vazios urbanos.</u></p> <p>2 – Existência de um empreendimento de grande porte (Bairro Santos Dumont) ocupando <u>vazios urbanos.</u></p>	<p>Forte atuação do cooperativismo (FDS - 26% - 4 cooperativas),</p> <p>Atuam 03 construtoras (além das cooperativas)</p> <p>Maior atuação:</p> <p>BALIZA (44%) / KAEFE / COOTRAHAB</p> <p>Atuação municipal PAC</p>	<p>Atuam 06 construtoras, com produção mediana de unidades por construtora.</p> <p>Forte atuação de 01 empresa: TENDA (65,5%)</p> <p>Atuam empresas que se destacam como maiores produtoras na faixa 1: KAEFE / BALIZA</p>
Novo Hamburgo	1.292 (50%)	1.276 (50%)	<p>1 – PAC – Revitalização de bairro existente,</p> <p>2 – Empreendimentos de médio e grande porte dispersos (Bairro Boa Saúde, Rondônia, Santo Afonso), em áreas de <u>expansão contígua à mancha urbana.</u></p>	<p>1 – Predominância de empreendimentos de pequeno porte dispersos por toda área urbana ocupando <u>vazios urbanos.</u></p>	<p>Atuam 02 empresas BALIZA / PSCHICHHOLZ dividem equilibrada a produção,</p> <p>Atuação municipal PAC: revitaliz. de bairro existente</p>	<p>Atuam 07 empresas, média baixa de unidades por empresa: GOLDFARB (31,3%) / CONCISA (20,3%) / TENDA (20,3%)</p>
Sapucaia do Sul	976 (33%)	1.958 (67%)	<p>1 – Empreendimentos de médio e porte, localizados à Leste do município (Bairros Ipiranga e SETE) em área de <u>expansão contígua à mancha urbana.</u></p>	<p>1 – Empreendimentos de grande porte à Noroeste do município (Bairros Fortuna e Kurashiki) ocupando <u>vazios urbanos e em áreas de expansão contígua à mancha urbana.</u></p> <p>2 – Empreendimentos de médio e grande porte dispersos à Leste (Bairros Pasqualini, Nova Sapucaia, SETE) ocupando <u>vazios urbanos</u> e em áreas de <u>expansão contígua à mancha urbana.</u></p>	<p>Atuam 03 agentes: KAEFE / BALIZA / COOPERNORTE dividem de forma equilibrada a produção mediana em número de unidades.</p>	<p>Atuam 05 empresas, algumas com média elevada de unidades.</p> <p>Maior atuação: BOLOGNESI (39,7%) / MRV (26,5%) / TENDA (23,5%).</p> <p>Atuam com baixa produção empresas que se destacam como maiores produtoras na faixa 1: KAEFE / BALIZA.</p>

⁷⁰ A empresa se destaca entre as 5 construtoras com maior produção em número total de unidades na RMPA.

Gravatá	1.112 (34%)	2.159 (66%)	<p>1 – Destaca-se um empreendimento de grande porte (próximo ao Bairro Padre Reus), em área de <u>expansão contígua à mancha urbana.</u></p> <p>2 – Existência de um empreendimento de pequeno porte (Bairro Novo Mundo), ocupando <u>vazio urbano (terreno doado pelo poder público).</u></p>	<p>1 – Predominância de empreendimentos de pequeno e médio porte dispersos na área urbana ocupando vazios urbanos de uma ocupação (anterior) já fragmentada,</p> <p>2 – Existência de um empreendimento de grande porte (CAPA) localizado em áreas de <u>expansão contígua à mancha urbana.</u></p>	Atuação de 02 empresas, destacando-se uma com alto volume de contratação: EMCASA (91% - 1.013 UHs em 1 empreendimento).	Atuam 16 empresas com baixa média de produção por empresa, Maior atuação: CAPA (23,9% do total de unidades contratadas).
Alvorada	1.004 (35%)	1.844 (65%)	<p>1 – Destaca-se um empreendimento de grande porte, próximo à divisa com Viamão (Bairro Jardim Aparecida), em área de <u>expansão contígua à mancha urbana.</u></p> <p>2 – Empreendimento de grande porte (ação municipal de doação de terrenos), ao Sul do município, (Bairro Parque Residencial Umbu) <u>ocupando vazios urbanos.</u></p>	<p>1 – Os empreendimentos desta faixa se localizam próximos à divisa com Porto Alegre:</p> <p>1.1. – Próximos ao eixo de prolongamento da Av. Baltazar de Oliveira existem empreendimentos de pequeno porte (Bairros Bela Vista), ocupando <u>vazios urbanos.</u></p> <p>1.2. – No eixo de prolongamento da Av. Protásio Alves localizando-se empreendimentos de médio e grande porte (Bairro Stela Maris) em área de <u>expansão contígua à mancha urbana.</u></p>	Atuação de 03 agentes, com destaque para duas: KAUFMANN CONSTRUÇÕES (50%) / YAPÓ (47,8%).	Atuam 02 empresas, uma com empreendimentos de pequeno porte e outra (CAPA) com empreendimentos de médio e grande porte agrupamentos no prolongamento do eixo da Av. Protásio Alves. Maior atuação: CAPA (93% da produção)
Esteio	1.571 (72%)	599 (28%)	<p>1 – Empreendimentos de médio e grande porte localizados ao Sul, próximos à divisa com Canoas, ocupando <u>vazios urbanos.</u></p> <p>2 – Empreendimento de grande porte (ação municipal PAC) localizado ao Sul, próximo a divisa com Canoas, em área de <u>expansão contígua à mancha urbana.</u></p>	1 – Empreendimentos de médio porte agrupados - atuação de uma empresa - (Bairro São Sebastião), ocupando <u>vazios urbanos.</u>	Atuam 02 empresas: KAEFE (38,2%) / KAUFMANN CONSTRUÇÕES (22,4%) Atuação municipal PAC	Atuam 02 empresas, sendo que uma se destaca: ROSSI (93% da produção).
Viamão	1.243 (76%)	400 (24%)	1 – Predominância de empreendimentos de grande e médio porte localizados à Norte, na divisa com Porto Alegre, em áreas de <u>expansão urbana com fragmentação (vazios) até a mancha urbana.</u>	1 - Empreendimentos de pequeno e médio porte localizados no prolongamento da Av. Bento Gonçalves, ocupando <u>Vazios urbanos.</u>	Forte atuação do cooperativismo (FDS - 80% da produção - 3 cooperativas)	Atuam 04 empresas com baixa produção, Maior atuação: ENCORP / BOLOGNESI

Elaborado por L. C. MELCHORS, 2014.

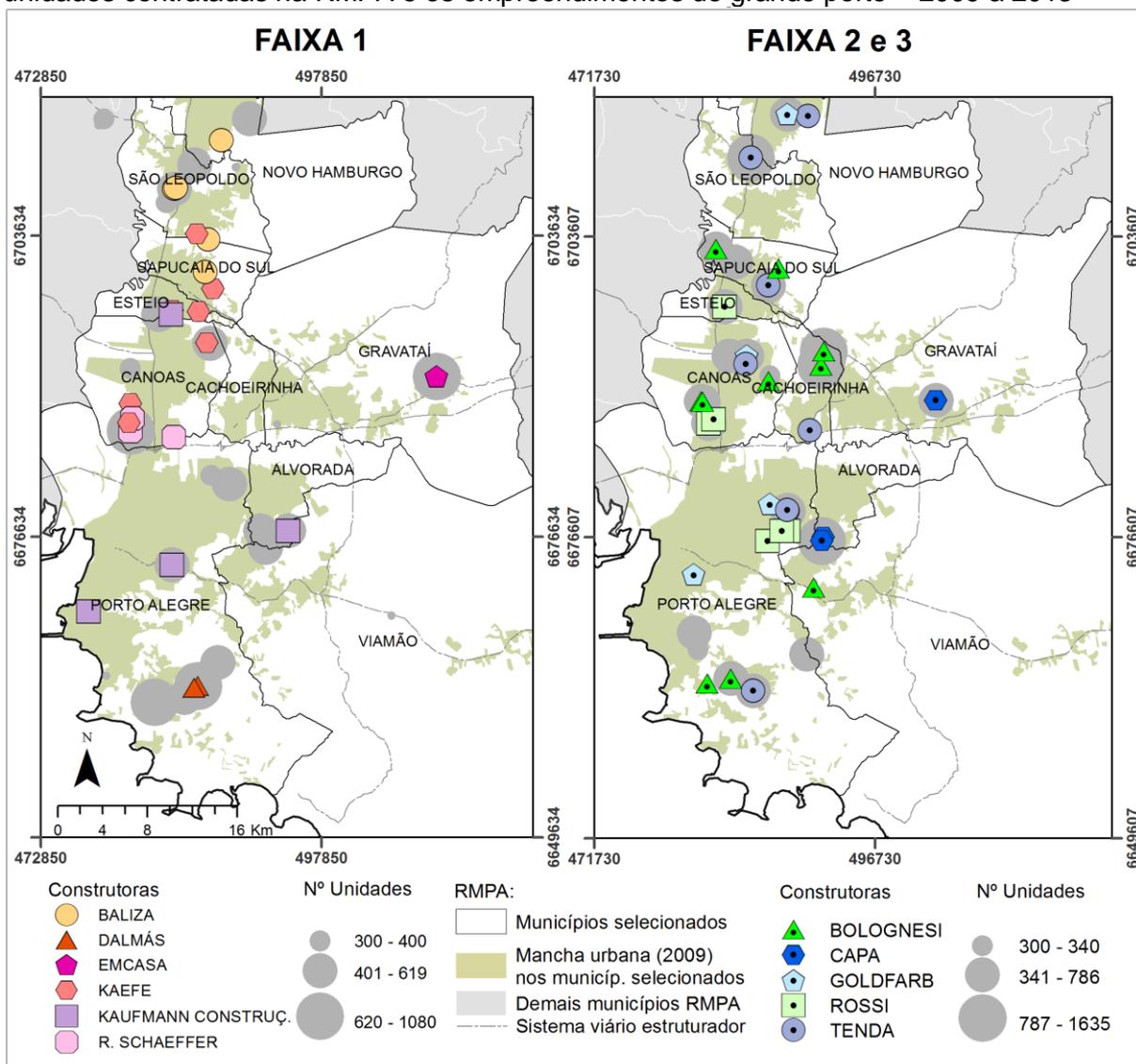
**Apêndice III – Contratações do PMCMV na Região Metropolitana de Porto Alegre –
2009 a 2013**

Tabela III.1 – PMCMV: Unidades contratadas por município da RMPA nas diferentes modalidades do Programa.

Município	Total	Total Faixa 1	FAR (Faixa 1)	PAC 2	FDS ENTIDA DES	FGTS (Faixas 2 e 3)	PNHR
ALVORADA	2.848	1.004	980	0	24	1.844	0
CACHOEIRINHA	3.725	0	0	0	0	3.725	0
CAMPO BOM	104	0	0	0	0	104	0
CANOAS	8.326	3.279	2.800	455	24	5.047	0
DOIS IRMÃOS	346	250	250	0	0	96	0
ELDORADO DO SUL	339	0	0	0	0	339	0
ESTEIO	2.170	1.571	1.571	0	0	599	0
GRAVATAI	3.271	1.112	1.112	0	0	2.159	0
GUAÍBA	320	0		0	0	320	0
IGREJINHA	13	13	0	0	0	0	13
MONTENEGRO	227	169	160	0	0	58	9
NOVA HARTZ	239	213	0	0	213	26	0
NOVA SANTA RITA	257	186	0	0	186	71	0
NOVO HAMBURGO	2.568	1.292	742	550	0	1.276	0
PAROBÉ	2	0	0	0	0	2	0
PORTAO	837	645	545	0	100	192	0
PORTO ALEGRE	14.965	6.238	3.220	918	2.100	8.727	0
ROLANTE	62	60	0	60	0	2	0
SANTO ANTONIO DA PATRULHA	248	248	240	0	0	0	8
SÃO LEOPOLDO	3.965	2.378	1.461	301	616	1.587	0
SAPIRANGA	936	936	736	0	200	0	0
SAPUCAIA DO SUL	2.934	976	600	0	376	1.958	0
TAQUARA	20	0	0	0	0	20	0
VIAMAO	1.643	1.243	240	0	1.003	400	0
TOTAL	50.365	21.813	14.657	2.284	4.842	28.552	30
TOTAL PERCENTUAL	100,00 %		29,10%	4,53%	9,61%	56,69%	0,06%
			43,25%				

Fonte: CAIXA, 2014. Elaborado por L. C. MELCHIORS, 2014.

Mapa III.1 – PMCMV: Relação entre a atuação das empresas com maior volume de unidades contratadas na RMPA e os empreendimentos de grande porte – 2009 a 2013



Quadro III.1 – PMCMV: dados relativos às construtoras e aos empreendimentos contratados na Faixa 1 do Programa na RMPA – 2009 a 2013

Município	Construtora	N Unid	Nº Unidades por Município	Nº Contratações/Operações por Município	Nº Empreendimentos	Nº Empreendimentos Agrupados	Média Unid por Contratação/Operação	Média Unidades por Empreendimentos	Média Unidades por Empreendimentos (Agrupados)	Nº Empresas Construtoras/Agentes	Média Unidades Construídas por Construtora
ALVORADA	KAUFMANN CONST.	500	1004	3	3	3	335	335	335	3	335
	COOHRREIOS	24									
	YAPÓ	480									
CANOAS	VIEZZER	880	3279	13	11	10	252	298	328	6	547
	KAEFE	475									

	PM CANOAS	144									
	R. SCHAEFFER	1336									
	LABORE	204									
	RICARDO RAMOS	240									
DOIS IRMÃOS	ZECHLINSKI	250	250	1	1	1	250	250	250	1	250
ESTEIO	KAUFMANN CONST.	352	1571	5	5	4	314	314	393	3	524
	KAEFE	600									
	PM ESTEIO	619									
GRAVATAÍ	ALMEIDA CONSTRUT.	99	1112	2	2	2	556	556	556	2	556
	EMCASA	1013									
IGREJINHA	AUTOCONST. ASSIT	13	13	1	1	1	13	13	13	1	13
MONTENEGRO	AUTOCONST. ASSIT	9	169	2	2	2	85	85	85	2	85
	FERREIRA LEITE	160									
NOVA HARTZ	COOHRREIOS	213	213	1	1	1	213	213	213	1	213
NOVA SANTA RITA	COOPERHABITAR	186	186	1	1	1	186	186	186	1	186
NOVO HAMBURGO	BALIZA	320	1292	5	4	4	258	323	323	3	431
	PM NOVO HAMBURGO	550									
	PSCHICHHOLZ	422									
PORTÃO	COOPERNOVA	100	645	5	3	3	129	215	215	3	215
	LBF	353									
	MANDINHO	192									
PORTO ALEGRE	MANDINHO	608	6238	18	16	13	347	390	480	13	480
	DALMÁS	1260									
	MARQUES DA COSTA	364									
	COOHADIL	360									
	IPES	360									
	COOTRAVIPA	360									
	CCN	554									
	COOP MORADA DA FÉ	480									
	COOHAF DMAE	500									
	EPPLAN	300									
	BEMA	352									
	COOHMORAR	40									
KAUFMANN CONST.	700										
ROLANTE	PM ROLANTE	60	60	1	1	1	60	60	60	1	60
SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA	AUTOCONST. ASSIT	8	248	2	2	2	124	124	124	2	124
	CONTERRA	240									
SÃO LEOPOLDO	ALM	309	2378	12	10	9	198	238	264	7	340
	COOTRAHAB	444									
	HIDI	100									
	COOPERBOMFIM	44									
	COOHRREIOS	28									
	BALIZA	1053									
	KAEFE	400									
SAPIRANGA	ALM	512	936	4	3	3	234	312	312	3	312
	BALIZA	224									
	COOPERNOVA	200									
SAPUCAIA DO SUL	BALIZA	240	976	3	3	2	325	325	488	3	325
	KAEFE	360									
	COOPERNORTE	376									
VIAMÃO	COOMETAL	446	1243	4	3	3	311	414	414	4	311
	COOHAGIG	400									
	COOHRREIOS	157									
	WAZCO	240									
TOTAL		21813		83	72	65	-	-	-		-

Fonte: CAIXA, 2014. Elaborado por L. C. MELCHORS, 2014.

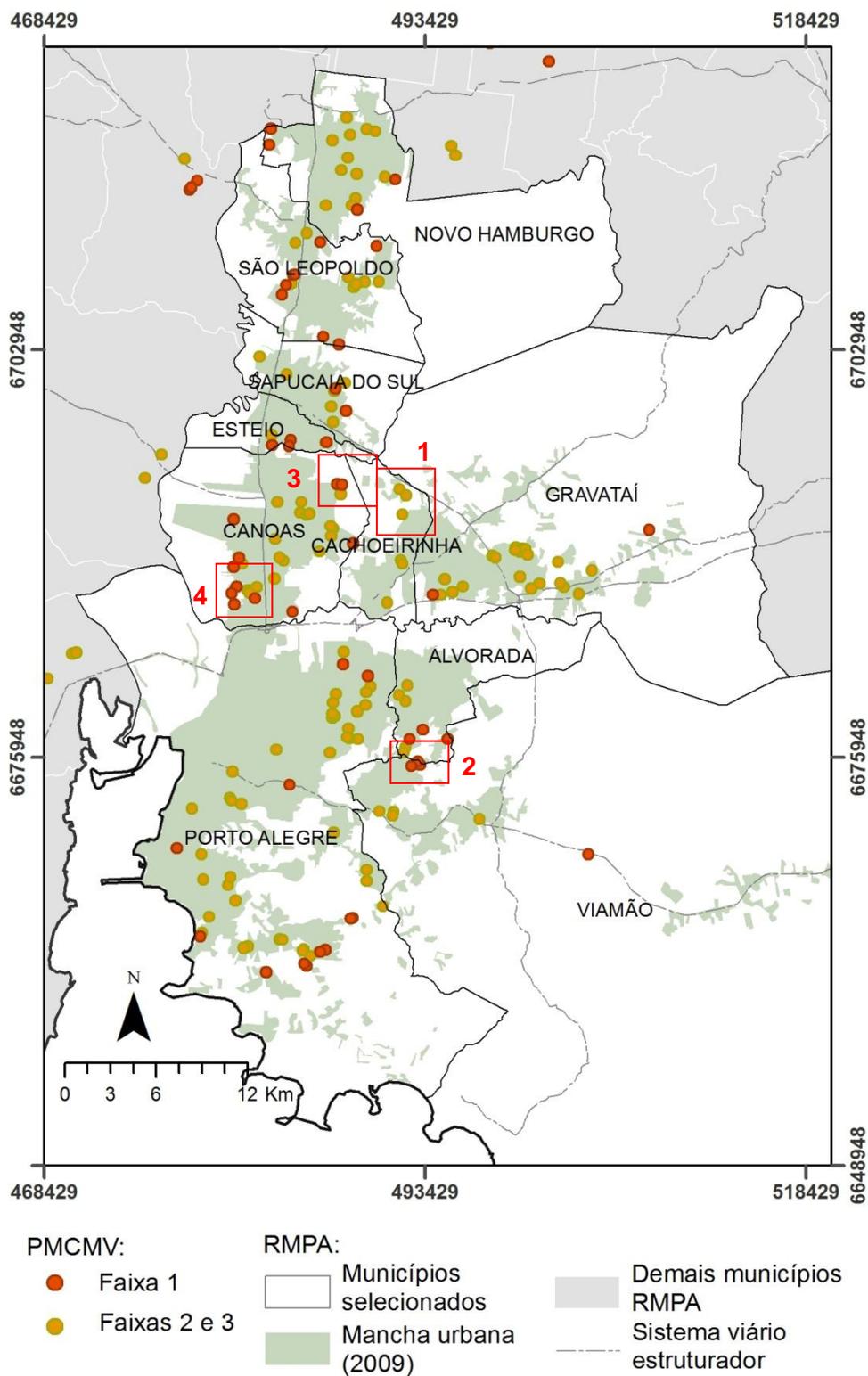
Quadro III.1 – PMCMV: dados relativos às construtoras e aos empreendimentos contratados nas Faixas 2 e 3 do Programa na RMPA – 2009 a 2013

Município	Construtora	Nº Unidades por Construtora	Nº Unidades por Município	Nº Contratações/ Operações por Município	Nº Empreendimentos	Nº Empreendimentos Agrupados	Média Unid por Contratação/ Operação	Média Unidades por Empreendimentos	Média Unidades por Empreend. (Agrupados)	Nº Construtoras	Média Unidades Construídas por Construtora
ALVORADA	CAMAZA	120	1844	10	5	5	184	369	369	2	922
	CAPA	1724									
CACHOEIRINHA	TITTON	186	3725	69	7	7	54	532	532	5	745
	BOLOGNESI	3013									
	TENDA	224									
	LABORE	266									
	PETROSKI CONSTRUÇÕES	36									
CAMPO BOM	CONCISA	104	104	3	2	2	35	52	52	1	104
CANOAS	GOLDFARB	682	5047	45	24	22	112	210	229	12	420
	WALAN	320									
	STERN HAUS	63									
	BOLOGNESI	986									
	TENDA	240									
	BILDES	76									
	ROSSI	720									
	VIEZZER	400									
	LABORE	504									
	RESIDA	215									
LOTTICI	401										
DOIS IRMÃOS	H. LAR CONSTRUÇÕES	96	96	2	1	1	48	96	96	1	96
ELDORADO DO SUL	ELIO WINTER	305	339	4	3	3	85	113	113	3	113
	ECÓPOLIS	22									
	PESSOA FÍSICA	12									
ESTEIO	MINHA CONSTRUTORA	41	599	3	3	2	199	199	299	2	299
	ROSSI	558									
GRAVATAI	PAMPA	47	2159	31	20	20	70	108	108	16	135
	RPM URBANIZADORA	44									
	STROKE	272									
	INPAR	224									
	INDEC	112									
	DALMÁS	40									
	ENCORP	128									
	CAPA	444									
	TANAJURA	154									
	DREHER EMPREENDIMENTOS	128									
	RGA	58									
	INMAX	96									
	EDIFICATORE	112									
	SOPRESUL	80									
	FINGER ENGENHARIA	16									
LACERDA E AYRES LOMANDO AITA	183										
ARQ. ASSOCIADAS	21										
GUÁIBA	MANDINHO	320	320	1	1	1	320	320	320	1	320
MONTENEGRO	TERRA	58	58	1	1	1	58	58	58	1	58

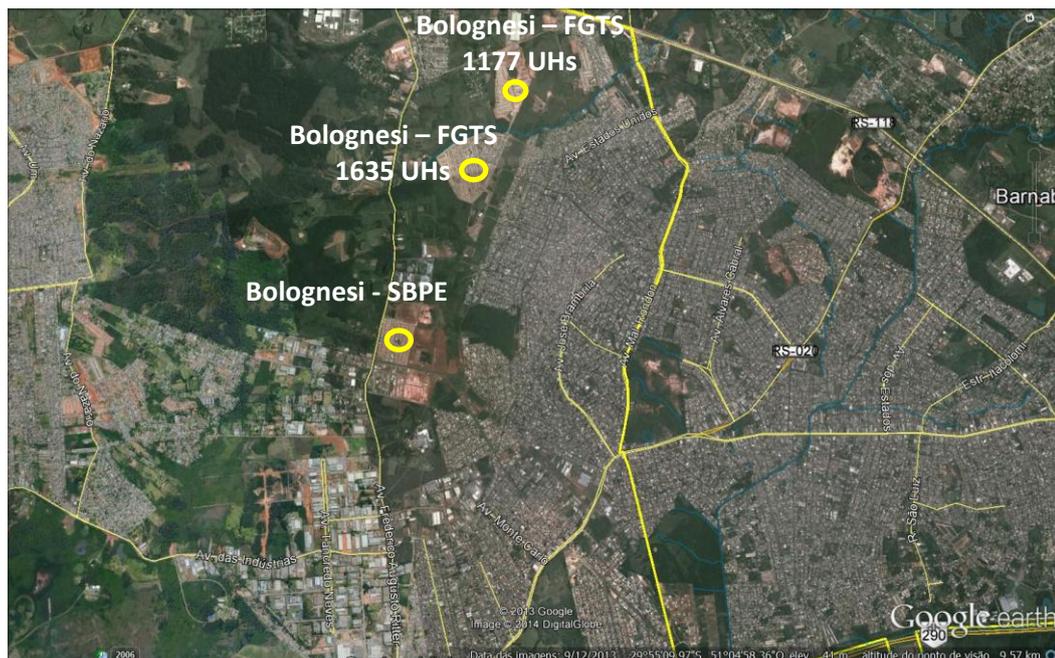
NOVA HARTZ	IRMÃOS KUNST E CIA	26	26	1	1	1	26	26	26	1	26
NOVA SANTA RITA	DOISBE	31	71	3	3	2	24	24	35	3	24
	BALTIMORE	8									
	SOLDAPAR	32									
NOVO HAMBURGO	H. LAR CONSTRUÇÕES	160	1276	21	12	12	61	106	106	7	182
	TENDA	260									
	CONCISA	260									
	LOTTICI	40									
	RIEGEL	61									
	CISPLAN	95									
	GOLDFARB	400									
PAROBÉ	RENATO L SCHWARZ	2	2	1	1	1	2	2	2	1	2
PORTAO	BALIZA	192	192	2	1	1	96	192	192	1	192
PORTO ALEGRE	RICARDO RAMOS	960	8727	78	45	39	112	194	236	25	349
	LIVING CONSTRUT.	240									
	ENCORP	400									
	DALMÁS	220									
	GOLDFARB	489									
	SALIS ENGENHARIA	315									
	TENDA	1260									
	COSTA BLANCA	228									
	STAFE	100									
	FOSSA, SILVA	30									
	LABORE	220									
	WALAN	160									
	BOLOGNESI	818									
	KAUFMANN CONSTRUÇÕES	380									
	MRV	989									
	MARCONI	117									
	ROSSI	800									
	MANDINHO	140									
	PROJEÇÃO	2									
	BEMA	272									
PETRUZZELLIS	87										
FOSSA, SILVA	45										
CAPA	417										
MINHA CONSTRUT.	9										
OLIMÓVEIS	29										
ROLANTE	DECAEDRO	2	2	1	1	1	2	2	2	1	2
SÃO LEOPOLDO	BALIZA	128	1587	11	9	8	144	176	198	6	264
	KAEFE	180									
	TENDA	1040									
	BLESS	8									
	OLIVA	100									
	CISPLAN	131									
SAPUCAIA DO SUL	KAEFE	120	1958	38	6	6	51	326	326	5	392
	TENDA	460									
	BOLOGNESI	778									
	MRV	520									
	BALIZA	80									
TAQUARA	LC PARTICIP. LTD	20	20	1	1	1	20	20	20	1	20
VIAMAO	MAGIS	48	400	12	5	4	33	80	100	4	100
	TANAJURA	46									
	BOLOGNESI	118									
	ENCORP	188									
TOTAL		28552	338	107	138	-	-	-	65	-	

Fonte: CAIXA, 2014. Elaborado por L. C. MELCHORS, 2014.

Figura III.1 – Detalhes da implantação do PMCMV na RMPA



Fonte: Dados PMCMV: CAIXA (Gidur/RS), 2014; Dados Mancha Urbana: Observatório das Metrôpoles (2000) atualizada por imagem do Google Earth de 01/06/2009. Elaborado por L. C. MELCHORS - 2014



1 - Município de Cachoeirinha, atuação da Bolognesi, uma das 05 construtoras com maior produção na Faixa 2/3 do PMCMV, implantando diferentes empreendimentos de grande porte - Expansão e fragmentação do espaço urbano.



2 - Limite entre os municípios de Porto Alegre, Alvorada e Viamão – Atuação da CAPA/Rodobens, uma das 05 construtoras com maior produção na Faixa 2/3 do PMCMV, implantando empreendimentos de grande porte agrupados e ampliando a ocupação urbana.



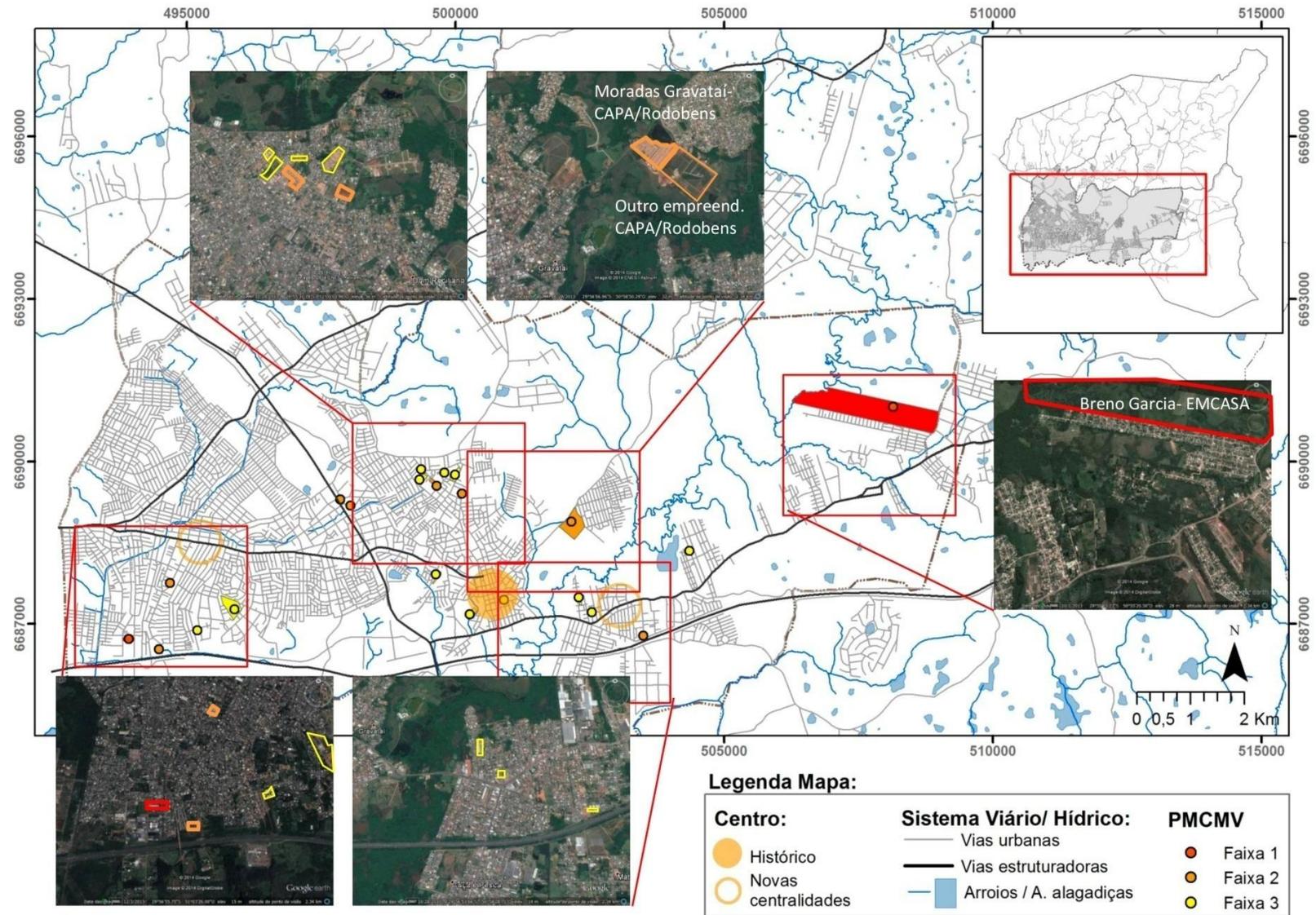
3 - Município de Canoas implantação de empreendimentos de grande porte agrupado e ampliando a ocupação urbana.



4 - Município de Canoas (trecho entre a Rodovia do Parque e a BR-116) implantação de empreendimentos nas diferentes Faixas do PMCMV.

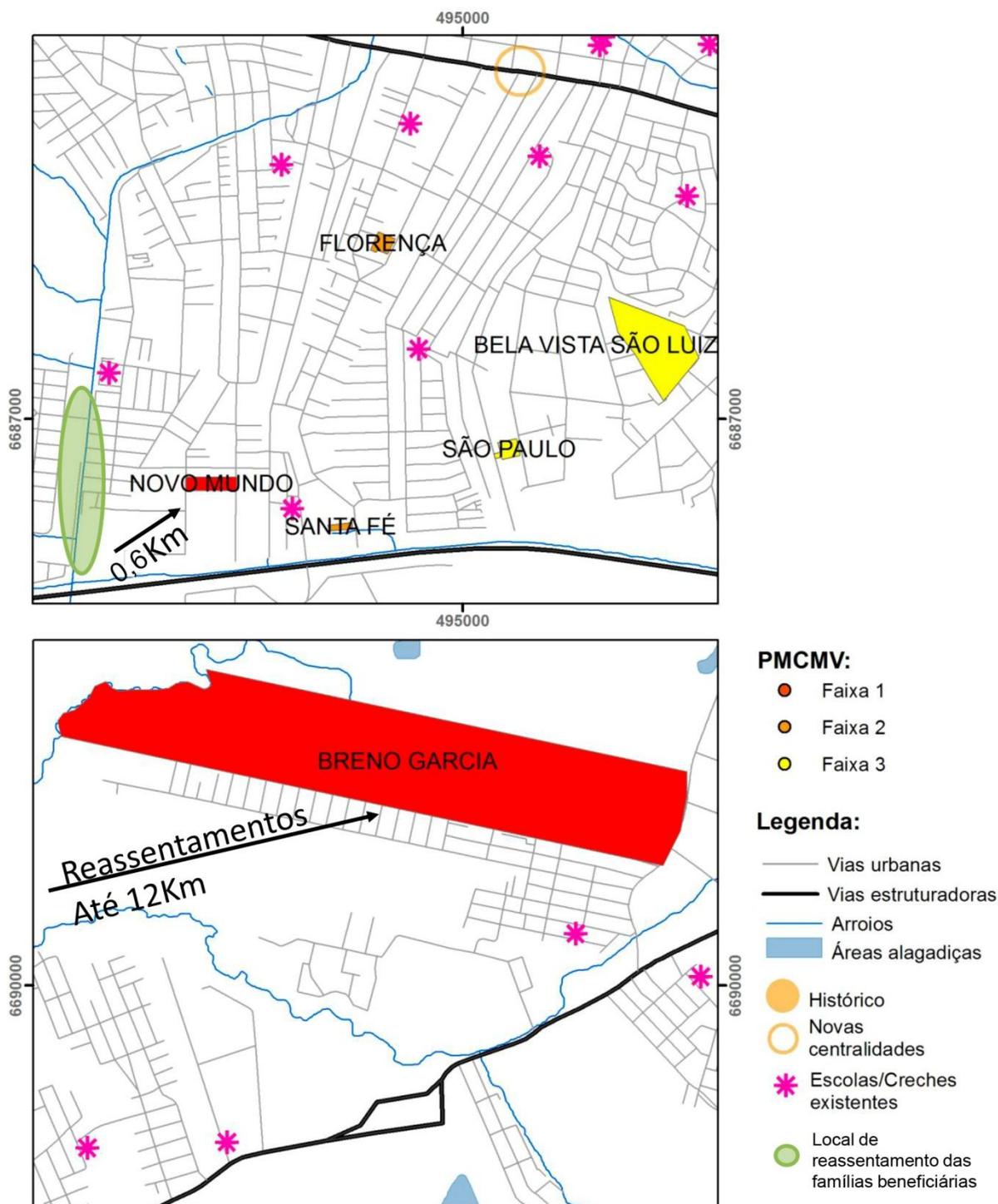
Apêndice IV – Dados do PMCMV no município de Gravataí

Figura IV.1 – PMCMV: Empreendimentos contratados em Gravataí por faixa de renda - 2009 a 2013.



Fonte: PMCMV: CAIXA, 2014; Base cartográfica: Prefeitura Municipal de Gravataí; Imagens do Google Earth imagens de Fev. de 2014. Elaborado por L. C. MELCHIORS, 2014.

Mapa IV.2 – PMCMV: Empreendimentos contratados na Faixa 1 (Novo Mundo e Breno Garcia) relacionados à rede escolar e à distância entre o local do empreendimento e a residência atual das famílias beneficiadas.



Fonte: PMCMV: CAIXA, 2014; Base cartográfica: Prefeitura Municipal de Gravataí.
Elaborado por L. C. MELCHORS, 2014.

Anexo A – Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)

Quadro A.1 – PMCMV1: Metas relacionadas ao déficit habitacional (acumulado e atendido)

	Recurso total alocado	Faixa do PMCMV	Metas PMCMV (nº UHs)	Déficit Acumulado (em % e absoluto, em Mil UHs)	Déficit a ser atendido pelo PMCMV
Fase 1	R\$ 34 bilhões •R\$ 25,5 bilhões (OGU), •R\$ 7,5 bilhões do FGTS, •R\$ 1 bilhão, (BNDES)	Faixa 1	400 mil unidades (através do FAR, do PMCMV Entidades, do PNHR e do PMCMV para municípios com população de até 50 mil habitantes)	91% 6.550	6%
		Faixa 2	400 mil unidades, (por intermédio do PNHU e do PNHR Grupos 2 e 3)	6% 430	93 %
		Faixa 3	200 mil unidades, (por intermédio do PNHU, financiamento do FGTS)	3% 210	95%
Total PMCMV 1 – 1 milhão de unidades habitacionais				100% 7.200	14%

Fonte: BONDUKI, 2009; CARDOSO, 2013; BRASIL, 2011b. Elaborado por: L. C. MELCHIORS.

Quadro A.2 – PMCMV: Valores de contratação das unidades habitacionais da Faixa 1 com Recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR

UF	LOCALIDADE	VALOR MÁXIMO DE AQUISIÇÃO DA UNIDADE	
		APARTAMENTO	CASA
DF	Capital	76.000,00	76.000,00
	Municípios da RIDE/DF que se enquadram no disposto no item 4. do Anexo I desta Portaria	60.000,00	60.000,00
GO, MS e MT	Capital e respectiva região Metropolitana	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	57.000,00	57.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes		56.000,00
BA	Capital e respectiva região Metropolitana	64.000,00	64.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes		57.000,00
CE e PE	Capital e respectiva região Metropolitana	63.000,00	63.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	59.000,00	59.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes		56.000,00
AL, MA, PB, RN e SE	Capital e respectiva região Metropolitana	61.000,00	61.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	57.000,00	57.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes		54.000,00
PI	Capital		61.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes		57.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes		54.000,00
AC, AM, AP, PA, RO, RR e TO	Capital e respectiva região Metropolitana	62.000,00	62.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes		58.000,00
ES	Capital e respectiva região Metropolitana	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	58.000,00	58.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes		56.000,00
MG	Capital e respectiva região Metropolitana	65.000,00	65.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes		58.000,00
RJ	Capital e respectiva região Metropolitana	75.000,00	75.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	69.000,00	69.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes		60.000,00
SP	Municípios integrantes das regiões metropolitanas da Capital de Campinas e Baixada Santista e município de Jundiaí	76.000,00	76.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	70.000,00	70.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes		60.000,00
RS, PR e SC	Capital e respectiva região Metropolitana	64.000,00	64.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes		59.000,00

Fonte: PORTARIA Nº 521, DE 22 DE OUTUBRO DE 2012 In: Diário Oficial da União Nº 206, quarta-feira, 24 de outubro de 2012

Quadro A.3 – PMCMV: Especificações a serem atendidas pelos empreendimentos segundo a Cartilha do Programa.

<p>Porte do empreendimento:</p> <ol style="list-style-type: none"> Número de unidades do empreendimento: módulos de até 500 unidades; condomínios fracionados em até 250 unidades. <p>Terreno e localização:</p> <ol style="list-style-type: none"> ocorrência de solo contaminado: solução de recuperação deve estar aprovada pelo órgão ambiental. ocorrência de área de proteção permanente (ambiental) ou de proteção do patrimônio histórico: deve haver licença para a intervenção. ocorrência de área com risco de erosão, recalque por adensamento de solo ou desmoronamento: deve ser apresentada solução técnica. ocorrência de terreno alagadiço, sujeito a inundação ou variação de marés: deve ser apresentada solução técnica considerando período de recorrência superior a 50 anos. serviços públicos: devem estar disponíveis transporte, iluminação, coleta de lixo. Devem estar contemplados: abastecimento de água e energia, solução de esgotamento sanitário e drenagem pluvial. <p>Cota de implantação:</p> <ol style="list-style-type: none"> Implantação da edificação: deve estar em cota favorável em relação ao logradouro e às redes de drenagem e esgoto sanitário. soleira de entrada da edificação: deve estar em cota superior ao terreno. Deve existir solução de drenagem no fundo de lotes em declive. <p>Taludes, desníveis e contenções:</p> <ol style="list-style-type: none"> Deve haver contenção de aterro para proteção de terreno contíguo. Deve haver contenção de terreno contíguo em cota superior ao empreendimento. ocorrência de talude superior a 1,00m: prever contenção ou proteção vegetal, quando a situação permitir. ocorrência de talude com inclinação maior que 45° para aterro e 60° para corte: deve ser apresentada comprovação de estabilidade. ocorrência de talude com desnível maior que 3,00m: deve ser apresentada solução técnica com bermas, canaletas para drenagem e demais estruturas de estabilização. Proximidade de talude: observar distância da edificação ao pé ou crista do talude maior que 1,50m ou menor que a altura do desnível existente. Desníveis superiores a 1,50m próximos a circulações: prever guarda-corpo. 	<p>Pé-direito</p> <ol style="list-style-type: none"> observar pé-direito superior a 2,20m para banheiros, cozinhas e circulações com forro rebaixado e garagens, 2,40m para demais ambientes. <p>Acessibilidade:</p> <ol style="list-style-type: none"> observar largura mínima de 0,80m para portas externas das unidades. observar regras de acessibilidade para áreas de uso comum, unidades habitacionais e garagens. <p>Privacidade:</p> <ol style="list-style-type: none"> Prever forro nos banheiros. Executar prolongamento da parede divisória em unidades geminadas até o encontro com o telhado, quando não existir laje/forro em toda a unidade. <p>Impermeabilidade:</p> <ol style="list-style-type: none"> Prever impermeabilização entre as fundações e as alvenarias, evitando contato direto da edificação com o solo. <p>Cobertura:</p> <ol style="list-style-type: none"> A cobertura deve contar com telhado ou laje impermeabilizada com manta. <p>Sustentabilidade:</p> <ol style="list-style-type: none"> É obrigatória a utilização de madeira certificada ou proveniente de floresta com manejo controlado para empreendimentos. <p>Estacionamento:</p> <ol style="list-style-type: none"> Declividade em áreas de estacionamento: deve ser inferior a 8%. Prever vias e acessos internos pavimentados para veículos e pedestres. Previsão de cobertura do solo: utilizar brita para vagas de estacionamento descoberto em áreas planas e outra solução adequada para terrenos com declividade. <p>Segurança:</p> <ol style="list-style-type: none"> Fechamento de divisas: deve ser com muro ou alambrado com altura mínima de 1,80m. Iluminação de áreas comuns: deve compor o projeto das áreas comuns.
---	--

Fonte: Cartilha do Programa Minha Casa, Minha Vida (BRASIL, 2009).

Quadro A.4 – PMCMV: Especificações Mínimas Faixa 1 com Recursos do FAR

DIVERSOS		
Porte do empreendimento		O número de unidades habitacionais por empreendimento é estabelecido em função da área e do projeto, limitado sempre que possível em 500 unidades por empreendimento. Os empreendimentos na forma de condomínio devem ser segmentados em número máximo de 300 unidades habitacionais ⁷¹ .
Unidades comerciais		Possibilidade de produção unidades comerciais nos empreendimentos habitacionais multifamiliares, devendo o resultado de sua exploração ser integralmente destinado ao custeio do condomínio.
Tipologia habitacional		As unidades habitacionais apresentam tipologia de casas térreas ou apartamentos.
UNIDADES HABITACIONAIS		
Casa Térrea*		Apartamento* / Casa sobreposta* / Village* / Sobrado**
Valores contrataçã ⁷²	Capital/RM	Valores entre R\$ 60.000,00 e R\$ 76.000,00 (R\$ 64.000,00 na região metropolitana POA)
	Interior	Valores entre R\$ 57.000,00 e R\$ 70.000,00 (R\$ 64.000,00 na região metropolitana POA)
Projeto		Casa com sala / 1 dormitório para casal e 1 dormitório para duas pessoas / cozinha / área de serviço (externa) / circulação / banheiro. Unidade habitacional com sala / 1 dormitório para casal e 1 dormitório para duas pessoas / cozinha / área de serviço / banheiro
DIMENSÕES DOS CÔMODOS (não estabelece área mínima de cômodos, buscando evitando conflitos com legislações estaduais ou municipais que versam sobre dimensões mínimas dos ambientes)		
Dormitório casal	Quantidade mínima de móveis: 1 cama (1,40 m x 1,90 m); 1 criado-mudo (0,50 m x 0,50 m); e 1 guarda-roupa (1,60 m x 0,50 m). Circulação mínima entre mobiliário e/ou paredes de 0,50 m.	
Dormitório duas pessoas	Quantidade mínima de móveis: 2 camas (0,80 m x 1,90 m); 1 criado-mudo (0,50 m x 0,50 m); e 1 guarda-roupa (1,50 m x 0,50 m). Circulação mínima entre as camas de 0,80 m. Demais circulações mínimo de 0,50 m.	
Cozinha	Largura mínima da cozinha: 1,80 m. Quantidade mínima: pia (1,20 m x 0,50 m); fogão (0,55 m x 0,60 m); e geladeira (0,70 m x 0,70 m). Previsão para armário sob a pia e gabinete.	
Sala de estar/refeições	Largura mínima sala de estar/refeições: 2,40 m. Quantidade mínima de móveis: sofás com número de assentos igual ao número de leitos; mesa para 4 pessoas; e Estante/Armário TV.	
Banheiro	Largura mínima do banheiro: 1,50 m. Quantidade mínima: 1 lavatório sem coluna, 1 vaso sanitário com caixa de descarga acoplada, 1 box com ponto para chuveiro – (0,90 m x 0,95 m) com previsão para instalação de barras de apoio e de banco articulado, desnível máx. 15 mm; Assegurar a área para transferência ao vaso sanitário e ao box.	
Área de Serviço	Quantidade mínima: 1 tanque (0,52 m x 0,53 m) e 1 máquina (0,60 m x 0,65 m).	
Em Todos os Cômodos	Espaço livre de obstáculos em frente às portas de no mínimo 1,20 m. Deve ser possível inscrever, em todos os cômodos, o módulo de manobra sem deslocamento para rotação de 180° definido pela NBR 9050 (1,20 m x 1,50 m), livre de obstáculos.	
CARACTERÍSTICAS GERAIS		
Área útil (área interna sem contar paredes)	36,00 m ²	39,00 m ²
Pé direito mínimo	2,30 m nos banheiros e 2,50 m nos demais cômodos.	
Cobertura	Em telha cerâmica/concreto com forro ou de fibrocimento (espessura mínima de 5mm) com laje, sobre estrutura de madeira ou metálica.	Sobre laje, em telha cerâmica ou de fibrocimento (espessura mínima de 5 mm), com estrutura de madeira ou metálica. Admite-se laje inclinada desde que coberta com telhas.
Revestimento Interno	Massa única, gesso (exceto banheiros, cozinhas ou áreas de serviço) ou concreto regularizado para pintura.	
Revestimento Externo	Massa única ou concreto regularizado para pintura.	
Revestimento Á. Molhadas	Azulejo com altura mínima de 1,50 m em todas as paredes do banheiro, cozinha e área de serviço.	
Revestimento áreas comuns	Massa única, gesso ou concreto regularizado para pintura.	
Portas e Ferragens	Portas internas em madeira. Admite-se porta metálica no acesso à unidade. Batente em aço ou madeira desde que possibilite a inversão do sentido de abertura das portas. Vão livre de 0,80 m x 2,10 m em todas as portas. Previsão de área de aproximação para abertura das portas (0,60 m interno e 0,30 m externo), maçanetas de alavanca a 1,00 m do piso.	
Janelas	Completa, de alumínio para regiões litorâneas (ou meios agressivos) e de aço para demais regiões. Vão de 1,50 m ² nos quartos e 2,00 m ² na sala, sendo admissível uma variação de até 5%.	

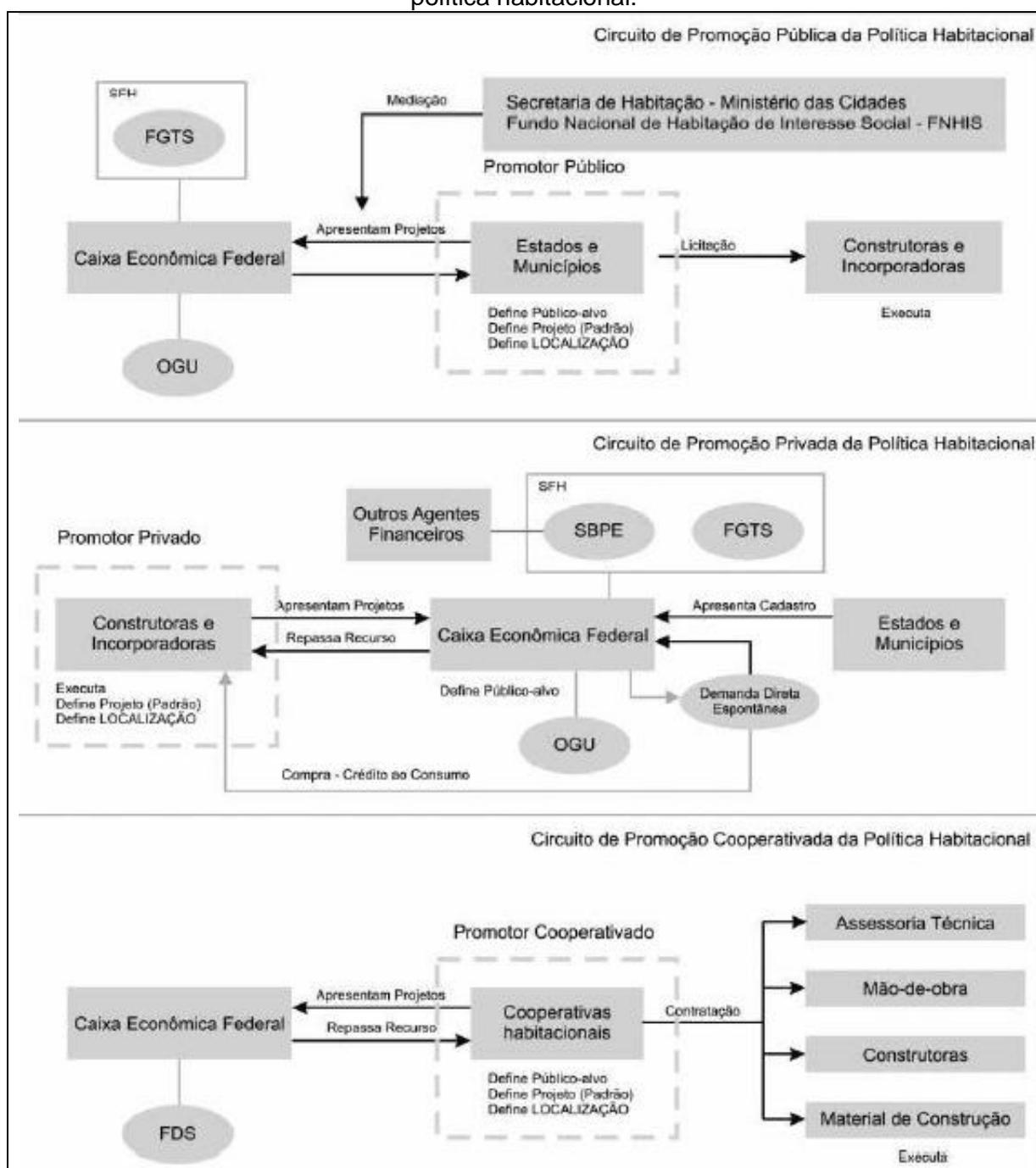
⁷¹ Inicialmente estabelecido em 250 unidades.⁷² Conforme PORTARIA Nº 435, DE 28 DE AGOSTO DE 2012.

Pisos	Cerâmica esmaltada em toda a unidade, com rodapé, e desnível máximo de 15mm.	
Ampliação da UH	Os projetos deverão prever a ampliação das casas.	-
DIVERSOS		
Reservatório	Caixa d'água de 500 litros ou de maior capacidade quando exigido pela concessionária local. Para reservatório elevado de água potável, em condomínio, prever instalação de no mínimo 2 bombas de recalque com manobra simultânea.	Para reservatório elevado de água potável, em condomínio, prever instalação de no mínimo 2 bombas de recalque com manobra simultânea.
Vagas	Vagas de garagem conforme definido na legislação municipal.	
Cercamento do condomínio	Alambrado com baldrame e altura mínima de 1,80m no entorno do condomínio.	
Proteção da alvenaria Externa	Em concreto com largura de 0,50 m ao redor da edificação.	
Calçadas para circulação interna no condomínio	Largura mínima de 0,90 m.	
Máquina de Lavar	Prever solução para máquina de lavar roupas (ponto elétrico, hidráulica e de esgoto).	
Equipamento de lazer / uso Comunitário	Obrigatório para empreendimentos em condomínio, <u>com 60 UH ou mais</u> , devendo prever recursos de, no mínimo, <u>1% da soma dos custos de infraestrutura e edificações</u> . Considerado o valor destinado para este item, serão produzidos os equipamentos a seguir especificados, obrigatoriamente nesta ordem: centro comunitário; espaço descoberto para lazer/recreação infantil; e quadra de esportes. Em condomínio, obrigatória a execução de depósito de lixo e local para armazenamento de correspondência.	
Distâncias mínimas entre blocos	-	Edificações até 3 pavimentos, maior ou igual a 4,50 m. Edificações de 4 a 5 pavimentos, maior ou igual a 5,00 m. Edificações acima de 5 pavimentos, maior ou igual a 6,00 m.
Elevador	-	Para edificação acima de dois pavimentos, deve ser previsto e indicado na planta o espaço destinado ao elevador e informado no manual do proprietário. O espaço deve permitir a execução e instalação futura do elevador. Não é necessária nenhuma obra física para este fim. No caso, do espaço previsto para futura instalação do elevador, estar no interior da edificação, a estrutura deverá ser executada para suportar as cargas de instalação e operação do equipamento.
Placas Informativas	-	Deverão ser instaladas placas informativas nas edificações de empreendimentos em condomínios nos casos de utilização de alvenaria estrutural ou sistemas inovadores.
TECNOLOGIAS INOVADORAS		
	Aceitáveis as tecnologias inovadoras testadas e aprovadas conforme a Norma de Desempenho - NBR-15.575 e homologadas pelo SINAT ou que comprovarem desempenho satisfatório junto à CAIXA.	
SUSTENTABILIDADE		
	Aquecimento solar nas unidades (item obrigatório em todas as regiões). Sistema aprovado pelo INMETRO.	Ver observações
	Medição individualizada de água e gás (ou sistema de botijão individualizado).	Medição individualizada de água e gás.
INFRAESTRUTURA		
Infraestrutura	Pavimentação definitiva, calçadas, guias, sarjetas e sistema de drenagem; Sistema de abastecimento de água; Solução de esgotamento sanitário; Energia elétrica e iluminação pública.	
ACESSIBILIDADE E ADAPTAÇÃO		
Áreas de uso comum	Deverá ser garantida a rota acessível em todas as áreas públicas e de uso comum no empreendimento. Orientações disponíveis na Cartilha de Acessibilidade a Edificações e Espaços e Equipamentos Urbanos, elaborada pela CAIXA.	
Unidades adaptadas	Disponibilizar unidades adaptadas ao uso por pessoas com deficiência, com mobilidade reduzida e idosos, de acordo com a demanda, com kits específicos devidamente definidos. Na ausência de legislação municipal ou estadual que estabeleça regra específica, disponibilizar no mínimo 3% das UH.	
OBSERVAÇÕES		
	* Edificação residencial unifamiliar de um pavimento.	* Edificação residencial multifamiliar
		** Edificação residencial unifamiliar com mais de um pavimento. Neste caso, obrigatório instalação do sistema de aquecimento solar, em todas as regiões do país, incluso no valor máximo de aquisição da unidade.

Fonte: CEF – Caixa Econômica Federal, 2012. Programa Minha Casa Minha Vida. Disponível em: http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/pmcmv/saiba_mais.asp

Anexo B – Circuitos de promoção habitacional

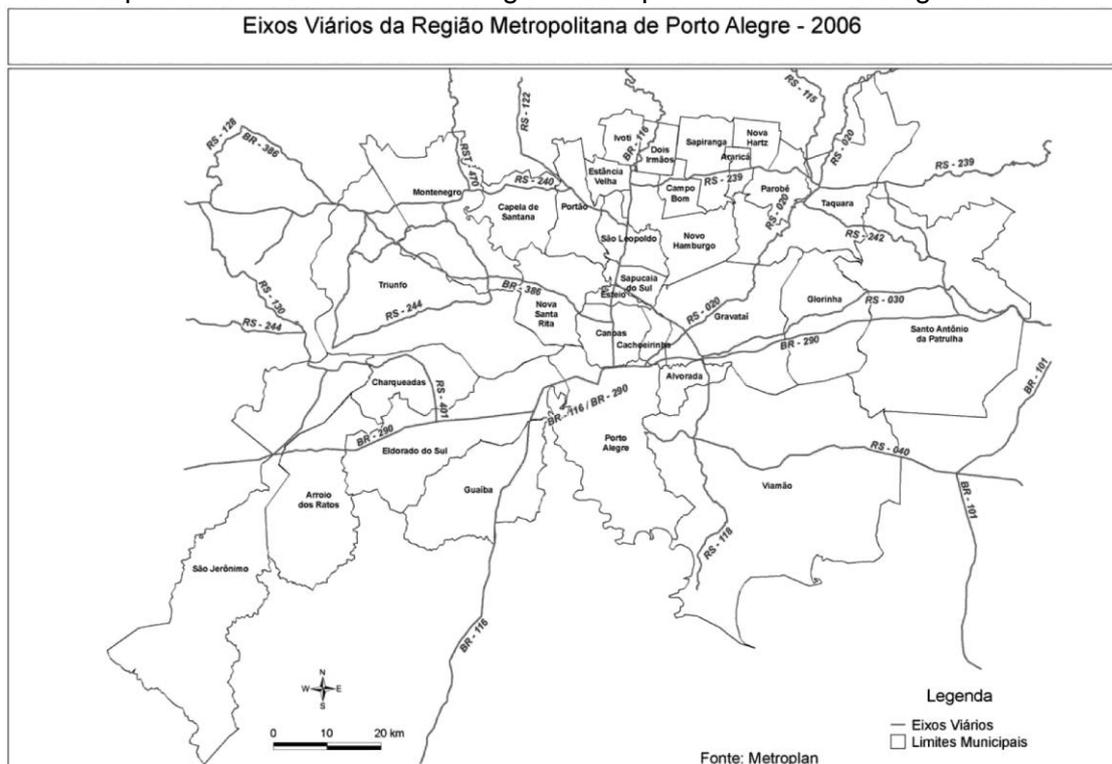
Quadro B.1 – Circuitos de promoção habitacional pública, privada e cooperativada da política habitacional:



Fonte: CARDOSO & ARAGÃO, 2013.

Anexo C – Caracterização da Região Metropolitana de Porto Alegre

Mapa C.1 – Eixos Viários da Região Metropolitana de Porto Alegre - 2006



Fonte: ALONSO; BRINCO, 2009, p 6.

Tabela C.1 – Dados populacionais da Região Metropolitana de Porto Alegre 1991-2010.

Município	População				Crescimento Populacional		Área da unidade territorial (km ²) 2010	Densid. demogr. (hab/km ²) 2010
	CENSO 1991	CENSO 2000	CENSO 2010	Urbana (%) 2010	(1991-2000)	(2000-2010)		
Alvorada	142.046	183.968	195.673	100%	22,79%	5,98%	71,31	2.743,90
Araricá	-	4.032	4.864	82%	-	17,11%	35,29	137,83
Arroio dos Ratos	11.824	13.335	13.606	95%	11,33%	1,99%	425,93	31,94
Cachoeirinha	88.195	107.564	118.278	100%	18,01%	9,06%	44,02	2.687,00
Campo Bom	47.876	54.018	60.074	95%	11,37%	10,08%	60,51	992,78
Canoas	279.127	306.093	323.827	100%	8,81%	5,48%	131,10	2.470,10
Capela de Santana	7.476	10.032	11.612	59%	25,48%	13,61%	183,80	63,19
Charqueadas	24.756	29.961	35.320	97%	17,37%	15,17%	216,51	163,13
Dois Irmãos	18.951	22.435	27.572	98%	15,53%	18,63%	65,16	423,14
Eldorado do Sul	17.703	27.268	34.343	89%	35,08%	20,60%	509,73	67,37
Estância Velha	28.190	35.132	42.574	97%	19,76%	17,48%	52,15	816,38
Esteio	70.547	80.048	80.755	99%	11,87%	0,88%	27,68	2.917,90
Glorinha	4.587	5.684	6.891	30%	19,30%	17,52%	323,64	21,29
Gravataí	181.035	232.629	255.660	95%	22,18%	9,01%	463,50	551,60
Guaíba	83.102	94.307	95.204	97%	11,88%	0,94%	376,95	252,56
Igrejinha	20.514	26.767	31.660	95%	23,36%	15,45%	135,86	233,00
Ivoti	16.326	15.318	19.874	90%	-6,58%	22,92%	63,15	314,71
Montenegro	49.099	54.247	59.415	90%	9,49%	8,70%	424,01	140,13
Nova Hartz	10.013	15.318	18.346	83%	34,63%	16,50%	62,56	293,25
Nova Santa Rita	-	15.750	22.716	85%	-	30,67%	217,87	104,26
Novo Hamburgo	205.668	236.193	238.940	98%	12,92%	1,15%	223,82	1.067,60
Parobé	31.995	44.776	51.502	94%	28,54%	13,06%	108,65	474,02
Portão	19.489	24.657	30.920	81%	20,96%	20,26%	159,89	193,38
Porto Alegre	1.263.403	1.360.590	1.409.351	100%	7,14%	3,46%	496,68	2.837,54
Rolante	13.420	17.851	19.485	78%	24,82%	8,39%	295,64	65,91
Santo Antônio da Patrulha	40.607	37.035	39.685	70%	-9,64%	6,68%	1.049,81	37,80
São Jerônimo	27.684	20.283	22.134	77%	-36,49%	8,36%	936,38	23,60
São Leopoldo	167.907	193.547	214.087	99%	13,25%	9,59%	102,74	2.083,80
São Sebastião do Caí	16.833	19.700	21.932	80%	14,55%	10,18%	111,44	196,80
Sapiranga	58.675	69.189	74.985	96%	15,20%	7,73%	138,31	542,20
Sapucaia do Sul	104.885	122.751	130.957	99%	14,55%	6,27%	58,31	2.245,90
Taquara	42.467	52.825	54.643	82%	19,61%	3,33%	457,86	119,30
Triunfo	17.923	22.166	25.793	65%	19,14%	14,06%	818,80	31,50
Viamão	169.176	227.429	239.384	93%	25,61%	4,99%	1.497,02	159,90
RMPA	-	-	4.032.062,00	-	-	-	10.346,08	390

FONTE: População CENSO 1991: FEE; População CENSO 2000: MAMMARELLA, 2009 e FEE; População CENSO 2010, Dados 2010: IBGE/Dados CENSO 2010 in www.ibge.gov.br [acessado em 11/11/2013];

Tabela C.2 – Valores de PIB e VAB nos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre - 2010

Municípios da RMPA	PIB	VAB (valor adicionado bruto) 2010						
		Agropecuária		Indústria		Serviços		Total
Alvorada	1.467.892	1.857	0,14%	278.183	20,58%	1.071.405	79,28%	1.351.445
Araricá	69.341	1.997	3,36%	23.441	39,45%	33.983	57,19%	59.422
Arroio dos Ratos	121.874	13.173	11,41%	15.189	13,16%	87.047	75,43%	115.409
Cachoeirinha	4.327.409	939	0,03%	946.575	34,12%	1.826.588	65,84%	2.774.103
Campo Bom	1.535.971	2.087	0,16%	562.572	42,43%	761.372	57,42%	1.326.031
Canoas	18.017.506	4.723	0,03%	6.389.381	41,31%	9.072.965	58,66%	15.467.069
Capela de Santana	106.471	17.027	16,98%	13.832	13,79%	69.440	69,23%	100.299
Charqueadas	986.908	16.608	1,88%	544.241	61,53%	323.698	36,59%	884.547
Dois Irmãos	711.490	7.522	1,22%	258.499	41,88%	351.170	56,90%	617.191
Eldorado do Sul	757.090	37.040	5,76%	178.990	27,84%	427.001	66,40%	643.030
Estância Velha	809.341	3.174	0,44%	296.243	40,90%	424.956	58,67%	724.373
Esteio	2.564.275	838	0,04%	478.423	21,76%	1.719.378	78,20%	2.198.638
Glorinha	225.842	14.353	7,38%	113.659	58,41%	66.570	34,21%	194.582
Gravataí	6.907.152	16.059	0,28%	3.225.203	55,79%	2.539.745	43,93%	5.781.007
Guaíba	2.406.397	26.383	1,31%	1.144.867	56,73%	847.008	41,97%	2.018.258
Igrejinha	855.093	4.646	0,63%	406.056	54,71%	331.431	44,66%	742.133
Ivoti	448.892	5.002	1,26%	148.186	37,38%	243.211	61,36%	396.399
Montenegro	1.760.128	68.882	4,39%	780.630	49,73%	720.168	45,88%	1.569.680
Nova Hartz	423.997	2.943	0,80%	207.348	56,48%	156.814	42,72%	367.106
Nova Santa Rita	584.133	15.012	2,99%	148.516	29,56%	338.977	67,46%	502.504
Novo Hamburgo	5.350.490	16.758	0,38%	1.247.724	28,33%	3.139.394	71,29%	4.403.876
Parobé	647.013	7.250	1,23%	215.485	36,57%	366.487	62,20%	589.222
Portão	715.158	15.954	2,52%	314.580	49,61%	303.620	47,88%	634.153
Porto Alegre	42.947.485	21.941	0,06%	5.476.191	15,28%	30.345.456	84,66%	35.843.588
Rolante	266.318	20.799	8,51%	78.774	32,25%	144.697	59,24%	244.270
Santo Antônio da Patrulha	592.656	64.089	11,93%	164.396	30,60%	308.728	57,47%	537.214
São Jerônimo	327.568	42.084	14,00%	71.710	23,85%	186.852	62,15%	300.647
São Leopoldo	4.077.142	2.526	0,07%	1.193.897	32,83%	2.440.079	67,10%	3.636.502
São Sebastião do Caí	422.307	24.351	6,37%	117.546	30,76%	240.290	62,87%	382.186
Sapiranga	1.350.746	4.690	0,38%	514.479	42,15%	701.379	57,46%	1.220.549
Sapucaia do Sul	2.251.737	574	0,03%	947.634	47,26%	1.057.124	52,72%	2.005.332
Taquara	741.522	20.342	2,99%	140.326	20,66%	518.607	76,35%	679.275
Triunfo	6.524.312	54.488	0,95%	4.484.220	78,20%	1.195.581	20,85%	5.734.289
Viamão	2.210.561	108.249	5,36%	502.472	24,88%	1.409.206	69,77%	2.019.927
TOTAL RMPA	113.512.218	664.360	3,39%	31.629.467	37,96%	63.770.427	58,65%	96.064.255
GRAVATAÍ NO TOTAL	6,08%	2,42%		10,20%		3,98%		6,02%
TOTAL RS	252.482.597	19.026.837		63.989.289		136.031.909		219.048.035

FONTE: FEE/Núcleo de Contabilidade Social in <http://www.fee.tche.br/> [acessado em 27/02/2014]

Elaborado por L. C. MELCHORS

Tabela C.3 – Déficit Habitacional nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre por faixa de renda - 2010

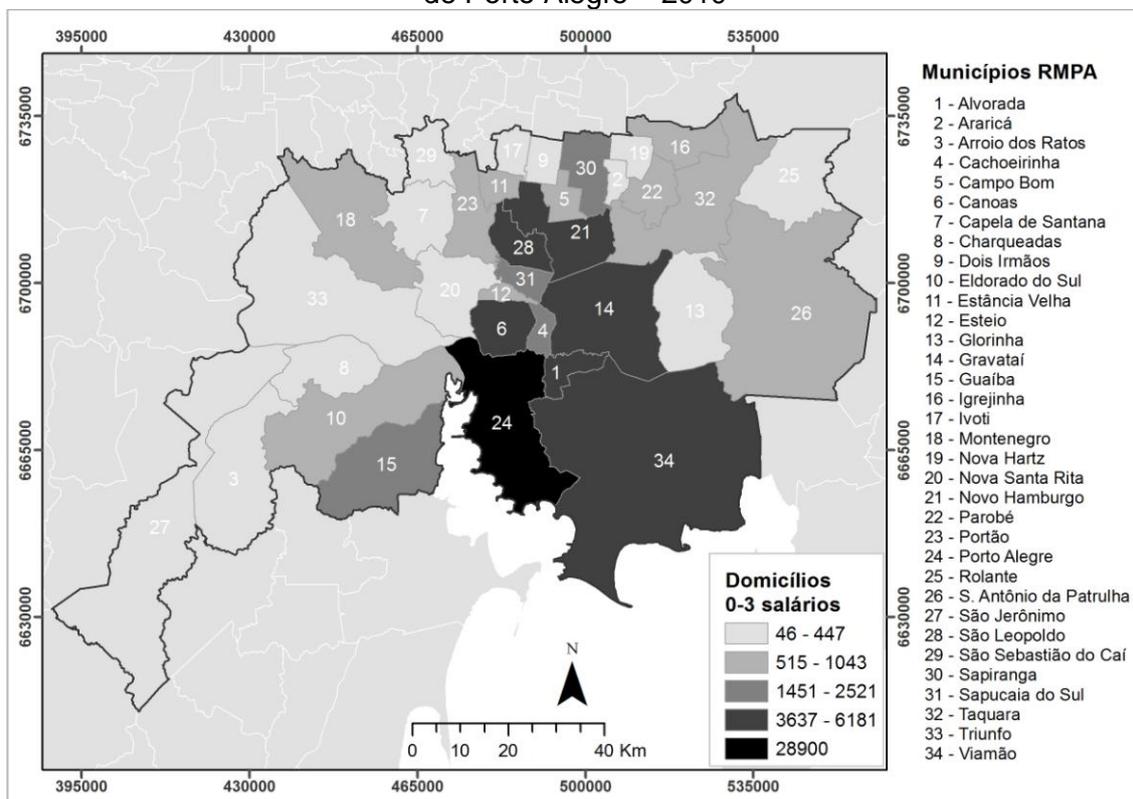
Unidade Territorial	Déficit Habitacional		Déficit Habitacional Total por Faixa de Renda				
	Total	Relativo	domicílios sem rendimento	0-3 salários	3-6 salários	6-10 salários	10 ou mais salários
Alvorada	6.641	11,0	105	3.638	1.411	1.236	250
Araricá	162	9,6	7	90	38	27	0
Arroio dos Ratos	444	9,6	0	299	90	35	19
Cachoeirinha	3.659	9,4	197	1.917	545	821	178
Campo Bom	1.619	8,1	26	784	308	441	60
Canoas	11.135	10,7	130	6.181	1.845	2.142	838
Capela de Santana	171	4,4	6	68	66	21	10
Charqueadas	819	8,1	25	447	121	123	103
Dois Irmãos	573	6,1	25	289	104	129	27
Eldorado do Sul	1.028	9,4	44	610	214	107	52
Estância Velha	1.138	8,2	23	574	201	239	101
Esteio	2.095	7,9	20	1.043	379	478	175
Glorinha	104	4,4	3	46	19	27	10
Gravataí	7.999	9,7	254	4.273	1.461	1.662	348
Guaíba	3.021	9,7	51	1.619	606	540	205
Igrejinha	892	8,4	13	525	139	180	35
Ivoti	513	7,7	15	281	84	111	22
Montenegro	1.629	8,2	25	977	246	237	144
Nova Hartz	497	8,4	31	246	108	107	5
Nova Santa Rita	631	8,7	43	304	122	126	35
Novo Hamburgo	7.083	8,8	208	4.158	1.162	1.126	430
Parobé	1.257	7,5	55	684	247	237	35
Portão	816	8,0	20	515	89	163	28
Porto Alegre	48.466	9,5	1.019	28.900	6.573	7.431	4.544
Rolante	423	6,3	11	221	97	84	9
Santo Antônio da Patrulha	955	6,9	27	572	146	173	37
São Jerônimo	459	6,3	9	285	80	50	35
São Leopoldo	7.212	10,1	218	4.301	1.105	1.264	324
São Sebastião do Caí	566	7,7	0	365	112	60	29
Sapiranga	2.338	9,5	38	1.451	432	357	61
Sapucaia do Sul	4.158	9,7	131	2.521	721	581	204
Taquara	1.522	8,3	21	1.019	197	205	91
Triunfo	605	7,0	11	375	107	81	32
Viamão	7.043	9,3	149	3.637	1.381	1.434	443
RMPA*	127.673	9,4	2.956	73.214	20.557	22.037	8.920
RIO GRANDE DO SUL	303.521	8,4	7.606	179.867	46.915	48.559	20.574

* Considerando os 34 municípios da RMPA

Fonte: Fundação João Pinheiro 2010 in Fundação João Pinheiro, 2013

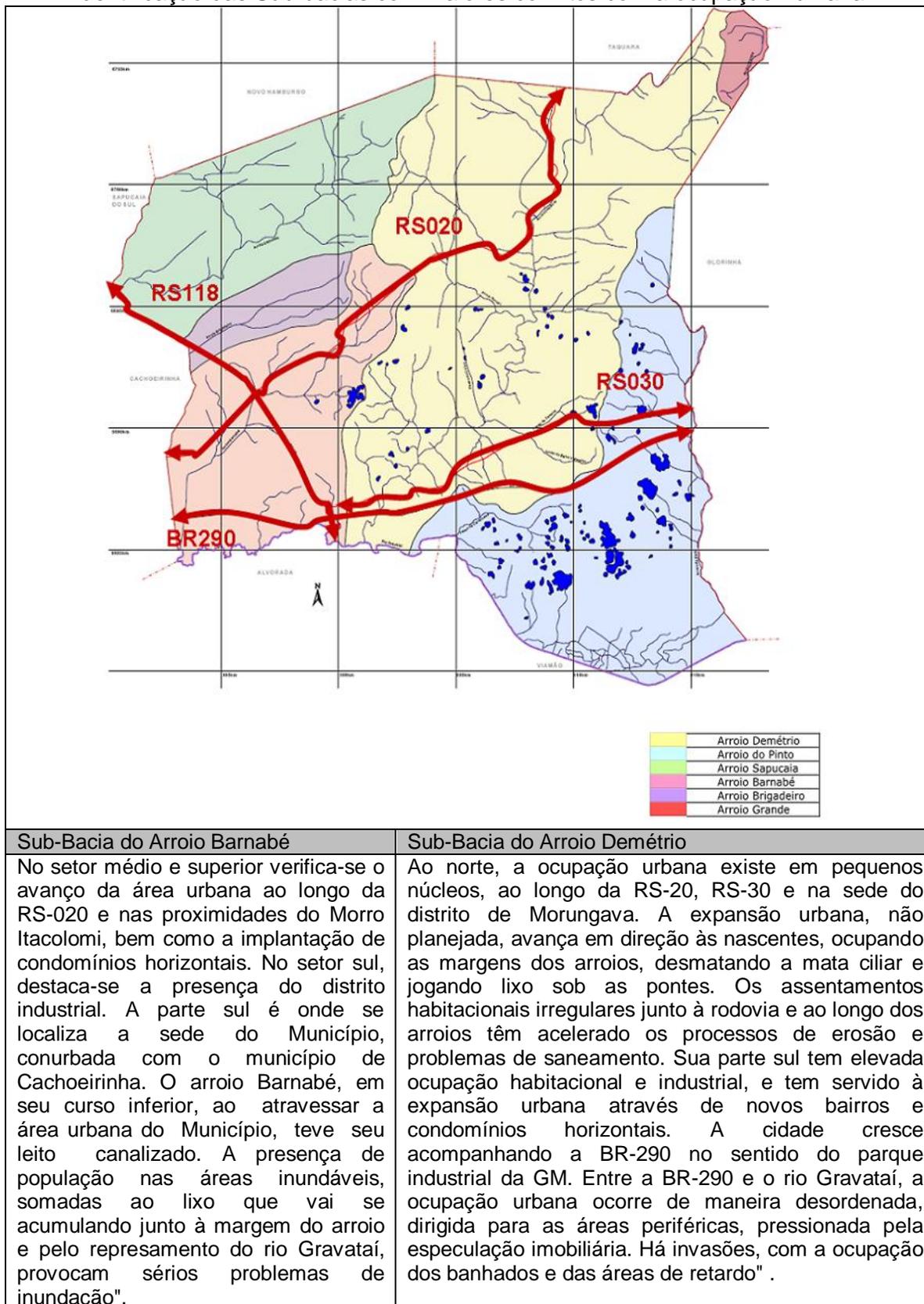
Elaborado por: L. C. MELCHORS

Mapa C.1
Déficit Habitacional de 0 a 3 salários mínimos nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre – 2010



Anexo D – Dados do Plano Ambiental de Gravataí

Figura D.1 – Plano Ambiental: Sub-Bacias Hidrográficas do município de Gravataí e identificação das Sub-bacias com maiores conflitos com a ocupação humana



FONTE: Gravataí (2010).

Anexo E – Vazios Urbanos no Município de Gravataí

(Informações coletadas do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS)

Vazios Urbanos: Localidades urbanas com maior somatório de hectares vazios em propriedades maiores do que 1ha.

Localidade	Áreas Vazias (ha)
Passo do Hilário	239,92
Oriçó	92,25
Costa do Ipiranga	84,97
Morungava	80,47
Centro	68,40
Parque da Matriz III	65,96
Distrito Industrial	55,42
Novo Mundo	36,76

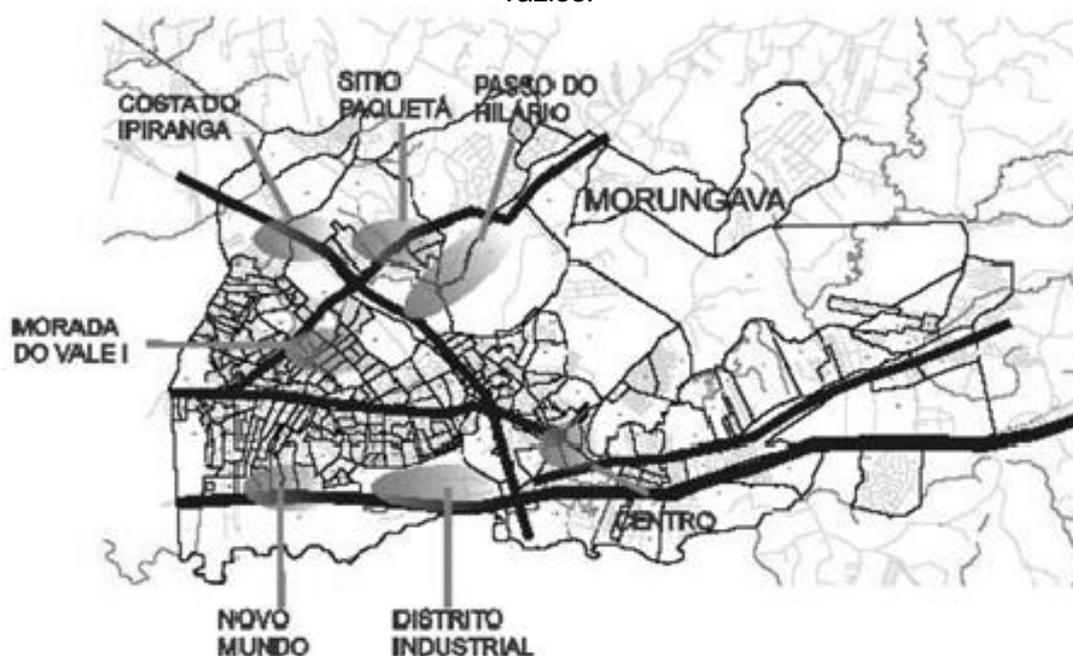
Fonte: Cadastro Imobiliário 2009, Retirado do PLHIS (GRAVATAÍ, 2010).
Elaborado por: Latus Consultoria, reproduzido por: L. C. MELCHORS

Vazios Urbanos: Localidades urbanas com maior número de glebas vazias maiores do que 1ha.

Localidade	Áreas Vazias (Nº)
Morungava	23
Passo do Hilário	16
Centro	13
Novo Mundo	13
Costa do Ipiranga	12
Distrito Industrial	9
Sítio Paquetá	7
Morada do Vale I	5

Fonte: Cadastro Imobiliário 2009, Retirado do PLHIS (GRAVATAÍ, 2010).
Elaborado por: Latus Consultoria, reproduzido por: L. C. MELCHORS

Localização dos setores urbanos com maior concentração de vazios.



Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social In: GRAVATAÍ, 2010. Elaborado por: Latus Consultoria.

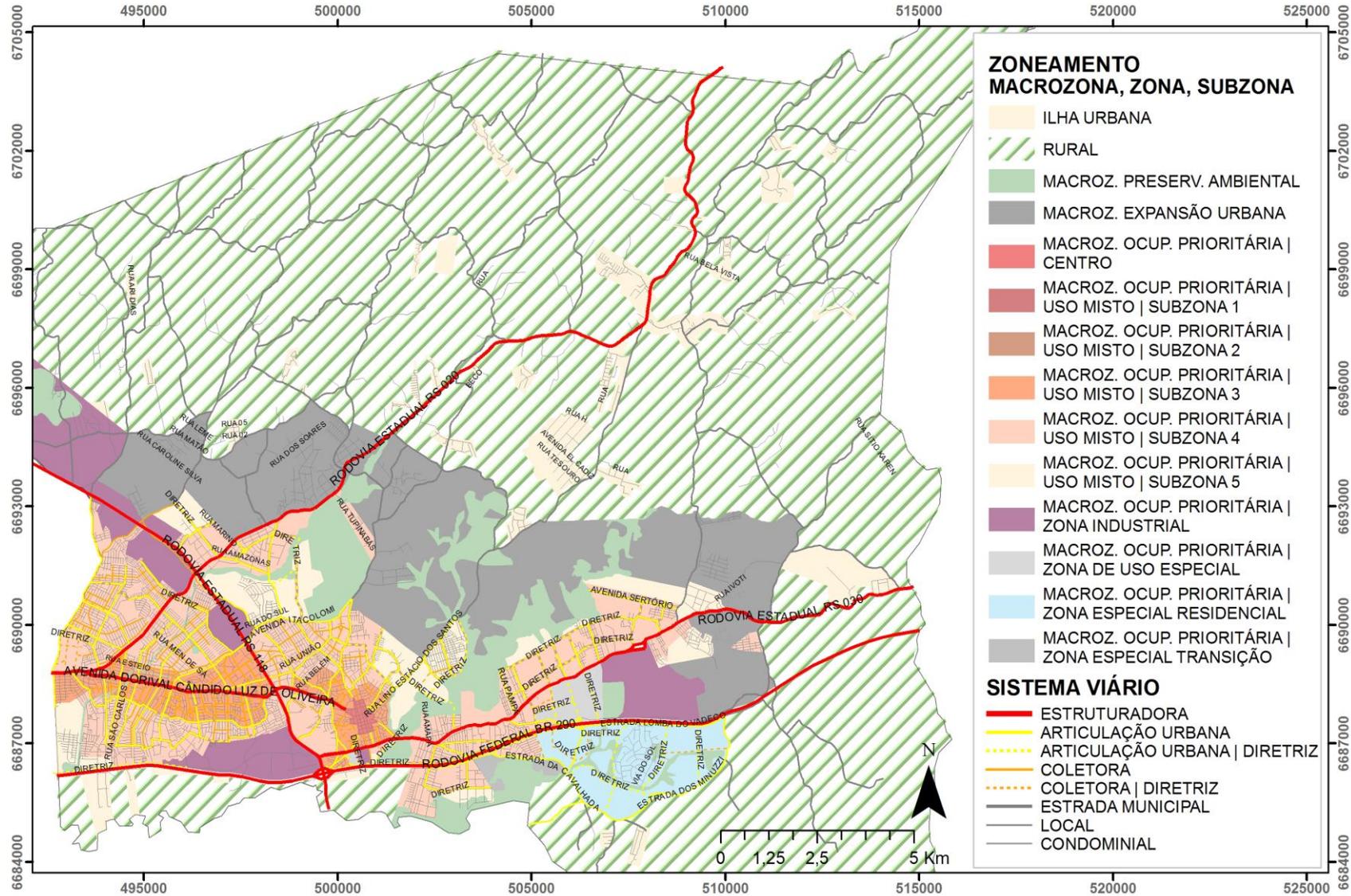
Anexo F – Diretrizes da política habitacional de Gravataí estabelecidas no PLHIS

Tabela F.1 – Diretrizes da política habitacional de Gravataí estabelecidas no Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS

Diretrizes de Concepção Geral:	<ul style="list-style-type: none"> • Acesso à moradia digna como um direito de todas as famílias de Gravataí; • Habitação de interesse social é aquela destinada ao público que, através dos seus próprios esforços, não consegue acessar a uma moradia digna em Gravataí, demandando, portanto, apoio do Poder Público.
Diretrizes quanto à Prioridade de Atendimento:	<ul style="list-style-type: none"> • A demanda habitacional pública prioritária do Município de Gravataí são as famílias dos Grupos Sociais I e II - definidos pelo Plano Nacional de Habitação - devido a sua dificuldade histórica de acesso à moradia digna; • Vulnerabilidade social e ambiental e tempo de residência em Gravataí, são critérios de priorização das famílias a serem atendidas; • Mulheres chefe de família, idosos e portadores de necessidades especiais, como público prioritário de atendimento na política de HIS; • O atendimento ao déficit habitacional é a prioridade da política habitacional de Gravataí.
Diretrizes quanto à Inclusão Social:	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidade das famílias beneficiárias dos programas públicos de produção de habitação de interesse social e viabilização de sua permanência na unidade habitacional; • Utilização do instrumento de concessão de uso para formalizar a permanência na moradia da família beneficiada por programa de produção pública de HIS; • A política de habitação de interesse social de Gravataí deverá promover a miscigenação social, evitando a formação de guetos ou grandes núcleos de pobreza; • Inclusão socioespacial e legalização dos assentamentos urbanos informais consolidados, integrando-os ao tecido urbano e, na necessidade de reassentá-los, promovê-lo em local próximo ao de origem.
Diretrizes quanto ao reconhecimento dos Assentamentos Informais:	<ul style="list-style-type: none"> • Aceitar padrões urbanos e ambientais flexíveis para os assentamentos consolidados a serem regularizados; • Reconhecimento e manutenção das redes de convívio social e das relações de vizinhança, valorizando as comunidades constituídas; • Poder Público como agente protagonista das ações de regularização fundiária das famílias mais vulneráveis e articulador de ações e agentes nos processos de regularização fundiária dos imóveis das famílias dos Grupos II e III.
Diretrizes quanto à Gestão do Solo:	<ul style="list-style-type: none"> • Ocupação planejada do território; • Gerenciamento do uso do solo urbano evitando o uso especulativo da terra; • Novos empreendimentos de HIS através de condomínios de pequeno porte, pulverizados e preferencialmente inseridos na malha urbana consolidada; • Empreendimentos de mercado devem responsabilizar-se pela estruturação da cidade.
Diretrizes quanto à Gestão da Política Habitacional:	<ul style="list-style-type: none"> • Integração da política habitacional, ambiental e de desenvolvimento urbano; • Consolidação do Sistema Local de Habitação de Interesse Social; • Oferta de habitação em quantidade e qualidade adequada à demanda; • Produção habitacional como uma ação de superação de problemas sociais, mas também de desenvolvimento econômico local.
Diretrizes quanto à Articulação dos Agentes:	<ul style="list-style-type: none"> • A política de habitação de interesse social de Gravataí deverá ser fruto de uma visão transdisciplinar do quadro de necessidades habitacionais local e ter por base, uma atuação integrada do Município e dos demais agentes.

Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social In: GRAVATAÍ, 2010.

Anexo G – Mapa do Plano Diretor do Município de Gravataí



Fonte: Prefeitura Municipal de Gravataí.

Anexo H – Notícias divulgadas no site da Prefeitura Municipal de Gravataí que se referem aos empreendimentos PMCMV

Notícia veiculada em 20 de fevereiro de 2014 relativa ao empreendimento Novo Mundo:

Loteamento Novo Mundo começa a virar realidade

20 de Fevereiro de 2014 20:11:47
Local contará com casas de dois quartos, sala, cozinha, banheiro e garagem

Para as famílias que moram às margens do arroio Barnabé, conhecido como Vila Maria, no limite entre Gravataí e Cachoeirinha, a tarde desta quinta-feira, 20, marcou o início da construção de um sonho aguardado há pelo menos nove anos. Em um gesto simbólico, o prefeito Marco Alba deu a largada no trabalho das obras no loteamento Novo Mundo. Com financiamento da Caixa Econômica Federal (CEF), serão construídas 99 casas, dentro do programa Minha Casa Minha Vida, faixa 1, que atende famílias com renda mensal total de até R\$ 1.600 mensais.

O projeto teve a aprovação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDUR) e licença ambiental liberada pela Fundação Municipal de Meio Ambiente (FMMA). A concepção urbanística, arquitetônica, elétrica e hidrossanitária das residências, tratamento de esgoto sanitário e abastecimento de água foi desenvolvida pelo Demhab. O prefeito Marco Alba ressaltou que a rua que passará na frente do loteamento recebeu pavimentação há poucos dias e que outras melhorias ainda estão por vir, até que a obra seja concluída, dentro do prazo de 15 meses.

“É muito bom quando vemos as coisas saírem do papel, quando conseguimos ver com nossos próprios olhos os sonhos se concretizando. Estou feliz assim como vocês estão. Temos o compromisso de tratar todos vocês com o respeito e a dignidade que merecem e por isso estamos aqui dar início a esse projeto, que estava parado desde 2005”, ressaltou o prefeito. O diretor presidente do Demhab, Celso Fonseca, lembrou sobre o esforço do governo municipal para agilizar todos os projetos: “É através de programas como este que conseguimos atender a uma camada da sociedade que tanto acalenta pelo sonho da casa própria”.

O loteamento contará ainda com a construção de praça, área social e de lazer, que proporcionarão uma vida digna às famílias. As casas contarão com dois quartos, sala, cozinha, banheiro e garagem, em aproximadamente 43m² e com previsão para entrega de 15 meses.

Além dos futuros moradores do Novo Mundo e moradores da região, estiveram presentes o vice-prefeito Francisco Pinho, o secretário municipal de Obras Públicas, Paulo Martins, os vereadores Alan Vieira e Clebes Mendes (PMDB), Beto Pereira e Robertinho Andrade (PP), Fred Pinho (DEM) e Maribel Wagner (PCdoB).

Texto: Camila Árocha / Fotos: Felipe Mendes-Divulgação / Edição: Luís Fernando Aquino
 Departamento de Comunicação Social: 3432-2342 / 3432-2341 / 3432-2340 / 3432-3725 /
 E-mail: jornalismo@gravatai.rs.gov.br

Imagens Relacionadas

Obs. O parágrafo que faz referência aos projetos do empreendimento terem sido realizados pelo DEMHAB veicula informações incorretas. Os projetos que estão em execução foram desenvolvidos pela Construtora Almeida, empresa vencedora do Chamamento Público realizado para seleção da empresa responsável pela construção no empreendimento, localizado em terreno público doado ao FAR. No momento do Chamamento foram disponibilizados pelo Poder Público projetos anteriormente desenvolvidos para o terreno, mas os mesmos foram reformulados devido à necessidade de adequação às diretrizes do PMCMV2.

Fonte: <https://gravatai.atende.net/> Acessado em 01/05/2014.

Notícias veiculadas em 13 e 28 de agosto de 2013 relativas ao empreendimento Breno Garcia

Prefeito trata em Brasília de infraestrutura social em residencial para 2.058 famílias

13 de Agosto de 2013 19:53:54

Em audiência no Ministério das Cidades, Maroo Alba falou de parceria para construção de escola, creche e posto de saúde em empreendimento na Caveira

O prefeito Maroo Alba esteve reunido na tarde desta terça-feira (13), em Brasília, com a responsável pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, Inês Magalhães, tratando das obras de infraestrutura no futuro empreendimento do "Minha Casa, Minha Vida", na parada 103, na Caveira, onde está projetada a construção de 2.058 moradias, através de investidor privado. "Temos de definir com o governo federal os meios de construção e custeio de toda a infraestrutura social necessária para uma boa qualidade de vida dos futuros moradores, como creches, escolas, postos de saúde e emprego", ponderou o prefeito.



Clique para ver todas as imagens.

"Trata-se de um empreendimento de grande impacto urbano, onde vão morar mais de seis mil pessoas, e o município é que terá de responder pelas obras estruturais", reforçou Maroo Alba, durante o encontro. Com base na Portaria 168/2013, do Ministério das Cidades, publicada em abril último, os empreendedores privados, responsáveis pela construção das moradias, poderão contratar junto ao governo federal os chamados equipamentos sociais (escolas, creches, postos de saúde e área de lazer). "Mesmo assim, depois, o custeio dessas estruturas, com manutenção e pessoal, será de responsabilidade dos municípios, por isso é importante que tudo esteja bem claro na fase de encaminhamento dos projetos", alertou o prefeito.

De acordo com Maroo Alba, a Prefeitura enfrenta hoje o desafio de um passivo urbano de 20 anos, em que a cidade foi "orecendo", mas sem as contrapartidas necessárias em obras públicas. "A partir de uma avaliação criteriosa, queremos definir as parcerias com o governo federal, e por isso temos de fazer uma completa reavaliação dos projetos que temos em andamento, seguindo orientação da própria Secretaria Nacional de Habitação", alertou o prefeito. "Somente com as oito Emeis (escolas municipais de educação infantil) que já conquistamos, para suprir parte da demanda existente, e que vamos começar a construir, serão necessários mais 340 professores, um investimento próprio do município", exemplificou o prefeito.

QUALIDADE DE VIDA - Acompanhado do secretário municipal de Desenvolvimento Urbano (Smdur), Cláudio Santos, o prefeito reforçou sua preocupação com a qualidade de vida das pessoas que vão para as novas moradias. "Tem de ter qualidade, bom acesso à educação, a postos de saúde e com boa oferta de transporte", reiterou o prefeito. Santos apresentou os estudos feitos pela Prefeitura, abrangendo uma área em um raio de 2,5 quilômetros do empreendimento, localizado em uma área total de 85 hectares.

As casas do futuro empreendimento serão destinadas a famílias com renda média mensal de zero a três salários mínimos, que estejam no cadastro do Departamento Municipal de Habitação (Demhab), a partir de critérios para solucionar problemas crônicos, como moradores da beira da ERS-118 e de outras áreas em situação de risco ou em vulnerabilidade social.

"Queremos o desenvolvimento e o crescimento da cidade, mas com qualidade de vida, valorizando o aspecto humano, porque tem de ser uma transformação para melhor", finalizou o prefeito, que segue em Brasília nesta quarta-feira (14) para novas audiências.

Fonte: <https://gravatai.atende.net/> Acessado em 15/03



Prefeito trata de parceria com o governo do Estado na área de habitação

28 de Agosto de 2013 17:00:24

Marco Alba esteve reunido com o secretário de Habitação e Saneamento, Marcel Frison, tratando de obras de infraestrutura social no futuro empreendimento do "Minha Casa, Minha Vida", na parada 103, na

O prefeito Maroo Alba esteve reunido na manhã desta quarta-feira (28), em seu gabinete, com o secretário estadual de Habitação e Saneamento, Marcel Frison, encaminhando a possibilidade de parceria para obras de infraestrutura social no futuro empreendimento do "Minha Casa, Minha Vida", na parada 103, na Caveira, onde está projetada a construção de 2.058 moradias, destinadas a famílias com renda de zero a três salários mínimos.



Clique para ver todas as imagens.

Segundo o prefeito, serão pelo menos mais de 6,4 mil novos moradores naquela área, o que vai demandar uma oferta compatível em serviços públicos, como novas escolas, postos de saúde e área de lazer. Previsto na Portaria 168/2013, do Ministério das Cidades, publicada em abril último, os empreendedores privados, responsáveis pela construção das moradias, poderão incluir no empreendimento os equipamentos sociais, equivalente a 6% do total do empreendimento, que será de R\$ 120 milhões. De acordo com o secretário municipal de Desenvolvimento Urbano, Cláudio Santos, esse valor ainda não será suficiente para atender a todas as necessidades do local e do entorno.

A previsão é de que serão necessárias pelo menos mais mil vagas de ensino médio – de responsabilidade do governo do Estado – além de 600 matrículas em escolas municipais de educação infantil (o equivalente a cinco Emeis) e 700 em escolas municipais de ensino fundamental (Emef's), em prédios com 12 salas cada e 30 alunos por sala, de acordo com o que prevê o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). "Caberá ao município a responsabilidade com essas obras, além da área de saúde, o que inclui novos profissionais", reforçou o prefeito.

"O governo está convencido da necessidade dessas obras", disse o secretário Frison, solicitando que o município encaminhe documento formalizando todas as necessidades, incluindo obras viárias de acesso, como a pavimentação da estrada que liga ao Loteamento Xará, em vias de regularização, também através de parceria entre Estado e município. Frison acenou positivamente com a possibilidade de o governo estadual executar parte dessas obras, com prazo inicial de oito meses para a entrega das primeiras unidades habitacionais. "Essas necessidades são muito presentes para nós", enfatizou o secretário.

ÁREA DA "KAISER" – Outro importante encaminhamento, que há anos aguardava uma solução, foi a assinatura da transferência de uma área de 4,5 hectares, nos fundos do bairro Monte Belo, fazendo limite com o Distrito Industrial de Gravataí, de propriedade do governo do Estado para o município. Uma parte do terreno pertence à indústria de cerveja Heineken – antiga Kaiser – e trata-se de uma Área de Preservação Permanente (APP), que por essa condição ambiental não permitiria qualquer edificação nesse espaço urbano. No local, moram 150 famílias, mais 42 na área de propriedade da cervejaria. Segundo o diretor do Departamento Municipal de Habitação, Celso Fonseca, com a posse formal da área, agora, a Prefeitura poderá encaminhar a regularização daqueles lotes para futuras obras de melhorias, com projetos de pavimentação e saneamento.

Participaram ainda da reunião os secretários municipais da Família, Cidadania e Assistência Social, Marcelo Soares; e Geral de Governo, Luiz Zaffalon; e o procurador geral do Município, Jean Torman.