



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**FACULDADE DE ARQUITETURA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**O PAPEL DA MUNICIPALIDADE NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA  
EM PORTO ALEGRE**

**ADRIANA DE ÁVILA FLACH**

PORTO ALEGRE  
2016

**ADRIANA DE ÁVILA FLACH**

**O PAPEL DA MUNICIPALIDADE NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA  
EM PORTO ALEGRE**

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 requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. João Farias Rovati

PORTO ALEGRE  
2016

## CIP - Catalogação na Publicação

Flach, Adriana de Ávila

O papel da municipalidade no Programa Minha Casa  
Minha Vida em Porto Alegre / Adriana de Ávila Flach.

-- 2016.

114 f.

Orientador: João Farias Rovati.

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, 2016.

1. municipalidade. 2. Programa Minha Casa Minha  
Vida. 3. política habitacional. I. Rovati, João  
Farias, orient. II. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**FACULDADE DE ARQUITETURA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**BANCA EXAMINADORA:**

Orientador e Presidente: Prof. Dr. João Farias Rovati  
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – UFRGS

Profª Drª Maria Camila Loffredo D’Ottaviano  
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – USP

Profª Drª Heleniza Ávila Campos  
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – UFRGS

Profª Drª Luciana Inês Gomes Miron  
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – UFRGS

## AGRADECIMENTOS

Ao professor João Farias Rovati, pelo incentivo constante e por auxiliar-me na elaboração deste trabalho com dedicada orientação. Sou muito grata por aceitar-me como orientanda e por possibilitar-me o convívio e o aprendizado com um profissional exemplar, querido e respeitado por seus alunos.

Aos professores do PROPUR com quem tive a honra de conviver durante o Curso, os quais contribuíram com seus ensinamentos para a minha formação.

Aos colegas do Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre, que sempre se mostraram dispostos a me ensinar e a me ajudar, não somente nas atividades profissionais, mas também em relação aos meus estudos na Universidade e em demais assuntos do cotidiano. Em especial, àqueles que contribuíram com seu conhecimento e com suas valiosas informações para a realização desta dissertação.

A todos aqueles que concederam depoimentos e informações e compartilharam suas experiências com generosidade e com quem muito pude aprender no decorrer desta pesquisa: colegas da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e técnicos da Caixa Econômica Federal.

Aos colegas de Curso, pelos momentos de descontração vivenciados e pelas experiências e conhecimentos compartilhados.

Ao meu noivo, Alexandre, e à minha família, pelo incentivo e pelo apoio dispensados durante essa trajetória, por acreditarem e sempre estimularem meu sucesso profissional e por serem a principal torcida com a qual posso contar.

A Deus, pela vida e por conceder-me a possibilidade de alcançar mais um dos objetivos pretendidos.

## RESUMO

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), por sua escala de intervenção e pelo volume de recursos empregados, tem sido apresentado pelo governo federal como o maior programa habitacional da história do Brasil. Contudo, poucos anos após seu lançamento, o PMCMV já suscita intenso debate sobre seus resultados urbanísticos, construtivos, políticos, sociais e econômicos. Para alguns pesquisadores, o Programa é muito frágil como solução para o complexo problema habitacional, apresentando-se como resposta pouco integrada aos desafios das cidades brasileiras. Ainda, segundo críticos, o PMCMV demonstra preocupações mais compatíveis a um programa de dinamização econômica do que propriamente a um programa habitacional voltado à superação do déficit habitacional. Haveria, assim, a hegemonia do setor privado, tornando as administrações locais meros coadjuvantes nesse processo, atuando mais no sentido de relaxamento dos controles do que de uma regulação efetiva, evidenciando a descontinuidade imposta pelo Programa à política habitacional na forma como vinha sendo delineada através do Estatuto da Cidade e da Política Nacional de Habitação. A partir da análise de empreendimentos do PMCMV implementados em Porto Alegre e da percepção de agentes técnicos envolvidos no processo, este trabalho tem por objetivo conhecer, definir e caracterizar o real papel desempenhado pela municipalidade no planejamento e na gestão desse Programa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Programa Minha Casa Minha Vida; municipalidade; política habitacional.

## **ABSTRACT**

My House My Life Program (MHMLP), on the scale of intervention and the volume of resources employed, has been presented by the federal government as the largest housing program in the history of Brazil. However, a few years after its launch, MHMLP already raised intense debate about its urban, constructive, political, social and economic outcomes. For some researchers, the program is very fragile as a solution to the complex housing problem, presenting as little integrated response to the challenges of cities. Still, critics say MHMLP demonstrates consistent concerns an economic stimulation program than actually to a housing program aimed at overcoming the housing deficit. There would thus be the hegemony of the private sector, making the mere local supporting administrations in this process, working more towards relaxation of controls than effective regulation, showing the discontinuity imposed by the Program on housing policy in the way it had been outlined by of the City Statute and the National Housing Policy. From MHMLP ventures analysis implemented in Porto Alegre and the perception of technical agents involved in the process, this work aims to understand, define and characterize the real role of the municipality in planning and management of this housing program in that city.

**KEYWORDS:** My House My Life Program; municipality; housing policy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES, QUADROS E TABELAS

### ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1: Subdivisão de Porto Alegre pelas Regiões do Orçamento Participativo .....	29
Ilustração 2: Planta do apartamento do Residencial Bento Gonçalves .....	42
Ilustração 3: Empreendimento Camila.....	43
Ilustrações 4 e 5: Unidades Habitacionais e Infraestrutura do Residencial Repouso do Guerreiro .....	44
Ilustração 6: Vista aérea da implantação do empreendimento Repouso do Guerreiro.....	44
Ilustração 7: Vista aérea da implantação dos empreendimentos Ana Paula e Camila.....	45
Ilustrações 8 e 9: Empreendimento Jardim Paraíso.....	46
Ilustração 10: Vista aérea da implantação do empreendimento Jardim Paraíso .....	46
Ilustração 11: Planta da área de implantação do Residencial Bento Gonçalves .....	47
Ilustrações 12 e 13: Empreendimento Bento Gonçalves .....	48
Ilustração 14: Localização dos empreendimentos na região Restinga .....	49
Ilustração 15: Instituições de ensino (escolas e escolas de educação infantil) na região Restinga.....	50
Ilustração 16: Localização do residencial Bento Gonçalves em relação ao centro da cidade .....	51
Ilustração 17: Frente do Empreendimento Ana Paula. Falta calçamento adequado para pedestres. .	60
Ilustração 18 e 19: Ação de Cidadania no Residencial Ana Paula.....	63
Ilustrações 20 e 21: Salão de festas e churrasqueira no Residencial Ana Paula. Espaços comunitários degradados.....	64
Ilustração 22: Circuito de execução do Programa Minha Casa Minha Vida .....	67
Ilustração 23: Passo a passo para a execução do PMCMV .....	70
Ilustrações 24 e 25: Reunião da CAADHAP .....	73
Ilustrações 26 e 27: Reuniões com grupos de famílias e visita orientada ao empreendimento .....	84

### QUADROS

Quadro 1: Trabalho Social executado nos Empreendimentos.....	64
Quadro 2: Tempo de Tramitação dos Processos de Empreendimentos do PMCMV .....	74
Quadro 3: Caracterização dos entrevistados .....	90

### TABELAS

Tabela 1: Distribuição de unidades habitacionais do PMCMV por região do país .....	19
Tabela 2: Contratações pelo PMCMV em Porto Alegre .....	40
Tabela 3: Percentual de matrículas sobre o total de demanda por vaga na região Restinga.....	50

Tabela 4: Percentual de matrículas sobre o total de demanda por vaga na região Partenon ..... 52

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS	Área Especial de Interesse Social
Caadhap	Comissão de Análise e Aprovação da Demanda Habitacional Prioritária
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CAIXA	Caixa Econômica Federal
Demhab	Departamento Municipal de Habitação
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PDDUA	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMHIS-POA	Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre
PMPA	Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
UH	Unidade Habitacional
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	13
1 CONTEXTUALIZAÇÃO E DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	16
1.1 Contexto da pesquisa: o Programa Minha Casa Minha Vida .....	16
1.2 O PMCMV em análise.....	20
1.3 O Problema da Pesquisa.....	28
1.4 O Papel do Município no PMCMV e a Lacuna do Conhecimento .....	32
1.5 Objetivos .....	36
1.6 Métodos da Pesquisa .....	37
2 OS RESULTADOS DO PMCMV EM PORTO ALEGRE.....	40
2.1 Caracterização dos Empreendimentos .....	42
2.1.1 Empreendimento Camila .....	42
2.1.2 Empreendimento Repouso do Guerreiro.....	43
2.1.3 Empreendimento Ana Paula .....	44
2.1.4 Empreendimento Jardim Paraíso.....	45
2.1.5 Empreendimento Bento Gonçalves .....	46
2.2 O Entorno dos Empreendimentos.....	48
2.3 Caracterização das Famílias Atendidas .....	52
2.4 Sobre o PMCMV em Porto Alegre.....	53
3 O PROCESSO MUNICIPAL PARA A EFETIVAÇÃO DO PROGRAMA.....	67
3.1 Agentes e Trâmites na Modalidade Empresarial/FAR do PMCMV .....	67
3.2 A Comissão de Análise e Aprovação de Demanda Habitacional Prioritária.....	72
3.3 A Escolha das Áreas para a Implementação dos Empreendimentos .....	74
3.4 A Infraestrutura nos Conjuntos Habitacionais .....	77
3.5 Os Equipamentos Públicos Comunitários no Entorno dos Empreendimentos.....	79
3.6 A Seleção dos Beneficiários.....	80
3.7 O Trabalho Social com as Famílias Atendidas .....	82
4 A PERCEPÇÃO DE QUEM PARTICIPA DO PROCESSO .....	86
4.1 Método da pesquisa: a entrevista.....	86
4.2 Escolha dos Informantes e Realização das Entrevistas .....	89
4.3 Resultados das Entrevistas .....	92
4.3.1 O conceito de Habitação por quem é responsável por colocá-la em prática .....	92
4.3.2 Aspectos Físicos do Programa.....	94
4.3.3 O Papel do Município no Programa .....	96

4.3.4 O Programa Minha Casa Minha Vida para o Município .....	99
CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RESULTADOS DA PESQUISA .....	101
REFERÊNCIAS.....	106
APÊNDICE I: ROTEIRO BÁSICO DAS ENTREVISTAS - Técnicos Municipais .....	113
APÊNDICE II: ROTEIRO DE ENTREVISTA - Técnico da Caixa Econômica Federal .....	114

## INTRODUÇÃO

Dentre as políticas públicas, a política habitacional se destaca, já que a produção da moradia, seja ela formal ou informal, tem um grande impacto socioterritorial. No Brasil, a distribuição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização tem sido historicamente injusta, resultado de décadas de descaso, de incompreensão, de preconceito, e de ações dos poderes públicos voltadas apenas para setores privilegiados (KOVARICK, 1883; 2009). A pouca ou precária disponibilidade de áreas, o elevado preço da terra, o crescimento e a expansão urbanos em reduzido período de tempo, a densa ocupação de favelas e loteamentos irregulares e clandestinos, sem infraestrutura básica e equipamentos essenciais, são problemas que retratam o uso desigual e injusto do solo no contexto urbano atual.

De maneira geral, somente a população de maior renda pode pagar pelos terrenos melhor localizados e equipados no contexto urbano. Já os terrenos mais afastados e desestruturados cabem aos pobres. Restam a esses também alguns terrenos bem localizados, porém situados onde a ocupação é proibida, ou seja, sem valor comercial. Atuações sucessivas do poder público, porém pontuais, foram comprovadamente insuficientes para diminuir ou resolver as questões mais agudas de grande parte da população brasileira, que é pobre e se encontra vivendo precariamente em nossas cidades.

De acordo com o que rege o Estatuto da Cidade, de modo a evitar e, também, a corrigir as distorções do crescimento urbano, deve ser perseguida a cooperação entre os governos federal, estadual e municipal, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade, no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social. Ainda, conforme esse documento, deverá ser objeto de atenção de todos os governos, o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência.

O poder público municipal, possuindo o criterioso conhecimento da realidade local, é agente importante do desenvolvimento urbano, devendo atuar em função do interesse público reunindo as demandas e orientando as ações dos demais agentes, população e empresariado. Com isso, torna-se relevante avaliar as ações desempenhadas pela municipalidade na área habitacional para relacionar os objetivos, as ações desenvolvidas e

os resultados alcançados e afirmar situações exitosas bem como propor mudanças no que não fora alcançado. É importante, para isso, identificar, em âmbito local, a maneira como o desenvolvimento das ações na área de habitação de interesse social está ocorrendo. Sobretudo considerando-se que, historicamente, as políticas públicas de habitação têm encontrado inúmeros limites para garantir a efetividade de acesso ao direito à moradia, como a desarticulação do projeto habitacional ao restante da cidade, a ausência de planejamento de serviços complementares aos projetos e a baixa qualidade construtiva dos projetos (SILVA; BULLA, 2014).

Esta dissertação tem como tema central a análise da atuação do Município através da implementação da política habitacional. Para isso, insere o estudo no contexto do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o qual tem repercutido amplamente em todo o território brasileiro. Esse Programa, proposto pelo governo federal, visa à produção em grande escala de habitação popular regular, tendo em vista a enorme demanda habitacional existente no país. Ao mesmo tempo em que é responsável pelo financiamento dessa provisão habitacional, ele visa à adequação ambiental e urbanística, à existência de equipamentos públicos e à implementação pelos municípios dos instrumentos voltados ao controle e retenção das áreas urbanas em ociosidade. Com isso, fica evidente a necessidade de protagonismo do Município na condução do Programa em seu território, bem como a necessidade de articulação com outros instrumentos já previstos no Estatuto da Cidade.

Para o desenvolvimento do tema, a dissertação está estruturada em quatro capítulos. O primeiro capítulo contextualiza a pesquisa, com informações sobre o PMCMV e análises de pesquisadores acerca de sua configuração e de seus resultados. Esse referencial teórico é aplicado de modo a fundamentar o problema proposto para este estudo. São evidenciados também os objetivos e os métodos da pesquisa, apresentando, ainda, a lacuna do conhecimento na qual ela se insere.

No segundo capítulo, são apresentados os resultados do PMCMV em Porto Alegre através do estudo dos cinco empreendimentos já entregues no município - isto para que, em capítulo posterior, prossiga-se à análise dos processos que levaram a esses resultados e discuta-se como se deu a atuação do poder público local na implementação desses empreendimentos. Nesse mesmo capítulo, são mostradas as características dos conjuntos

habitacionais, considerando-se as regiões da cidade nas quais estão inseridos e a situação em que se encontram as famílias que neles passaram a residir.

O terceiro capítulo expõe os agentes envolvidos e suas responsabilidades na modalidade Empresarial/Fundo de Arrendamento Residencial, dando ênfase às atividades desempenhadas pelo poder público municipal. Essa parte da dissertação busca evidenciar por que processos, no âmbito do Município, passam os empreendimentos construídos em Porto Alegre, como são encaminhadas as questões de escolha de áreas, de infraestrutura e de serviços urbanos para os conjuntos habitacionais e como é realizada a seleção dos beneficiários a esses imóveis e o seu acompanhamento na nova moradia.

Os resultados da pesquisa são apresentados no quarto capítulo deste trabalho. Nele, estão evidenciadas as percepções dos técnicos responsáveis pelas atividades relativas à implementação do PMCMV no município com relação aos processos de execução do Programa e aos seus resultados na cidade. Busca-se caracterizar, assim, quais as percepções desses agentes em relação às responsabilidades e aos papéis da municipalidade no âmbito do Programa.

A última parte desta dissertação é destinada a considerações gerais a respeito dos resultados de toda a pesquisa realizada.

## **1 CONTEXTUALIZAÇÃO E DELINEAMENTO DA PESQUISA**

### **1.1 Contexto da pesquisa: o Programa Minha Casa Minha Vida**

Em 25 de março de 2009, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva lançou o PMCMV através da Medida Provisória nº 459, a qual transformar-se-ia na Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Voltado ao financiamento de moradia através do mercado imobiliário, em parceria com o setor público, seu objetivo era ampliar o mercado privado de moradias – antes concentrado em empreendimentos voltados às classes de renda mais elevada – de modo que fosse priorizado o atendimento a famílias com renda inferior a cinco salários mínimos mensais, utilizando recursos federais e incentivos fiscais.

Ao gerar incentivos ao segmento habitacional da construção civil, essa proposta passou a ser vista também como fundamental para alavancar o crescimento econômico e o nível de empregos no Brasil frente ao cenário de crise mundial. Como observaram Shimbo e Ceron (2014), o PMCMV, ao estabelecer estratégias para favorecer a aquisição da moradia, por meio do subsídio associado ou não à concessão de crédito, consolidou o protagonismo do mercado imobiliário na política habitacional brasileira contemporânea, marcado pela atuação de grandes empresas construtoras e pela produção em escala da habitação em todo o território nacional.

O PMCMV pode ser dividido em duas fases<sup>1</sup>. A primeira fase, operacionalizada em 2009 e 2010, propôs contratar um milhão de moradias para famílias com renda de até dez salários mínimos. Os recursos previstos inicialmente eram de R\$ 34 bilhões, repartidos em programas de subsídios (R\$ 28 bilhões), de infraestrutura (R\$ 5 bilhões) e direcionados para a cadeia produtiva (R\$ 1 bilhão). Na sua segunda fase, com operacionalização entre 2011 e 2016, o Programa ajustou os valores das faixas de renda, ampliou suas metas e escopos, aumentou o atendimento da faixa de menor renda e melhorou as especificações das unidades habitacionais. A segunda fase do PMCMV estabeleceu a meta de construção de dois milhões de moradias, contando com recursos entre R\$ 120 bilhões e R\$ 140 bilhões. Em 2012, a meta física foi ampliada, passando para 2,4 milhões de unidades habitacionais.

---

<sup>1</sup> O governo federal anunciou, em 30.03.2016, a terceira fase do PMCMV, com metas definidas até 2018. Em maio de 2016, o governo interino de Michel Temer suspendeu todas as novas contratações pelo Programa, sob a justificativa de reavaliação das metas.

O PMCMV, na sua segunda fase, teve como alvo três perfis de famílias atendidas: famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 (faixa 1); famílias com renda mensal acima de R\$ 1.600 e até R\$ 3.275,00 (faixa 2), e as com renda acima de R\$ 3.275,00 e até R\$ 5.000,00 (faixa 3). Na primeira fase do Programa, as faixas de renda eram baseadas em quantidades de salários mínimos (SM) mensais: 0 a 3 SM (faixa 1), 3 a 6 SM (faixa 2) e 6 a 10 SM (faixa 3). Para cada faixa de renda, o PMCMV oferece modelo de financiamento e fontes de recursos diferenciados.

O Programa foi dividido em dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), que objetiva promover a construção e a aquisição de novas unidades habitacionais em áreas urbanas ou a requalificação de imóveis urbanos em áreas consolidadas; e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), que objetiva construir ou reformar imóveis de agricultores familiares e trabalhadores rurais, organizados por entidades sem fins lucrativos vinculadas ao meio rural. Dentro desses dois subprogramas, existem diferentes modalidades, definidas pelo porte do município atendido e pela faixa de renda familiar beneficiada.

Para as áreas urbanas, o Programa possui quatro modalidades:

- i) Empresarial/FAR: destinada à produção pelo mercado imobiliário para famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 (faixa 1) por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Nessa modalidade, a maior parcela do subsídio é do governo federal. A parcela paga pelo beneficiário é de 5% da renda familiar mensal, com prestação mínima de R\$ 25,00 e máxima de R\$ 80,00.
- ii) Entidades: atende famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos. O trabalho é feito por meio da produção, aquisição ou requalificação de imóveis já existentes. A União concede subsídio para a construção da unidade habitacional por meio de financiamentos a beneficiários organizados de forma associativa por uma entidade. A parcela paga pelo beneficiário é de 5% da renda familiar mensal, com prestação mínima de R\$ 25,00.
- iii) Oferta Pública: destinada às famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 em municípios com população de até 50 mil habitantes, não integrantes de regiões

metropolitanas das capitais estaduais. O subsídio é do governo federal, sendo que o valor de contrapartida pode ou não ser cobrado do beneficiário.

iv) Empresarial/FGTS: para atender às famílias com renda mensal entre R\$ 1.600,01 e R\$ 5.000,00 por meio de financiamento com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço através de produção das unidades habitacionais pelo mercado imobiliário.

Para as áreas rurais, o Programa pode ser contratado na zona rural de qualquer município e tem definidas três modalidades, de acordo com a renda familiar bruta anual do beneficiário: até R\$ 15 mil (Grupo 1), de R\$ 15 mil a R\$ 30 mil (Grupo 2) e de R\$ 30 mil a R\$ 60 mil (Grupo 3).

Os recursos do PMCMV são oriundos do Orçamento Geral da União. A Caixa Econômica Federal (CAIXA) e o Banco do Brasil são as instituições financeiras intermediadoras das operações. Para os empreendimentos destinados à faixa 1, essas instituições financiam a produção do empreendimento, desonerando a construtora de ônus tais como gastos de incorporação imobiliária e comercialização, riscos de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades, uma vez que a demanda é inteiramente indicada pelos governos locais. As famílias atendidas recebem subsídios diretos por meio da concessão de financiamento para aquisição de imóvel, responsabilizando-se por pagamentos mensais ao longo de um período de dez anos. Nos empreendimentos contratados na primeira fase do PMCMV, o valor das prestações correspondia a até 10% da renda familiar mensal, com prestação mínima de R\$ 50,00. A partir de 2011, com o início da segunda fase, a prestação mensal foi reduzida para 5% da renda familiar mensal, com limite mínimo de R\$ 25,00 e máximo de R\$ 80,00. (ROLNIK; ROYER, 2014)

No PMCMV, é prevista a possibilidade de oferecimento de diferentes formas de contrapartida por parte dos estados e municípios, a fim de corrigir discrepâncias entre os limites de valores estabelecidos pelo Programa conforme a realidade de mercado de cada região do país e os custos efetivos de produção de empreendimentos habitacionais, como a doação de terrenos, a execução de infraestrutura, o complemento ao subsídio direto e isenções tributárias.

Apesar do déficit habitacional<sup>2</sup> não ter sido uma referência para o cálculo das metas físicas do Programa, ele foi utilizado na distribuição dos recursos. A análise do déficit habitacional contribui para a formulação e avaliação de política habitacional, na medida em que orienta o gestor público na especificação das necessidades de moradias. Os recursos do PMCMV, ainda na sua primeira fase, foram divididos por regiões do país seguindo as estimativas aproximadas do déficit habitacional em cada uma dessas regiões: 37% para o Sudeste, 34% para o Nordeste, 12% para o Sul, 10% para o Norte e 7% para o Centro-Oeste.

Conforme dados contabilizados até setembro de 2015<sup>3</sup>, 95% das cidades brasileiras foram beneficiadas pelo PMCMV. Desde seu lançamento, 2,3 milhões de unidades habitacionais foram entregues (794 mil para a faixa 1; 1,3 milhão para a faixa 2; 193 mil para a faixa 3), atendendo cerca de 9,4 milhões de pessoas. Em seis anos, o Programa recebeu investimento de R\$ 270 bilhões em subsídios do governo federal. A construção dos empreendimentos do Programa seria responsável por 6% do emprego no setor da construção civil.

O número de unidades habitacionais por região do país, até setembro de 2015, encontrava-se distribuído da seguinte forma<sup>4</sup>:

Tabela 1: Distribuição de unidades habitacionais do PMCMV por região do país

	Unidades Contratadas	Unidades Entregues
Sudeste	1.400.122	812.216
Nordeste	1.146.434	611.453
Sul	720.071	523.733
Norte	284.442	113.833
Centro-Oeste	449.408	280.592

Fonte: Dados do Ministério das Cidades

Através da "Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida", elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação (SNH), os imóveis do Programa para a faixa 1 receberam

<sup>2</sup>O estudo Déficit Habitacional no Brasil é desenvolvido pela Fundação João Pinheiro em convênio com o Ministério das Cidades. Este conceito possui os seguintes componentes: domicílios rústicos, domicílios improvisados, coabitação familiar não desejada, ônus excessivo com aluguel, domicílios alugados com adensamento excessivo de moradores por dormitório.

<sup>3</sup>Dados disponíveis no site da CAIXA (<http://www.caixa.gov.br>), acesso em março de 2016.

<sup>4</sup>Dados disponíveis no site Portal Brasil (<http://www.brasil.gov.br>), acesso em março de 2016.

nota nacional média de 8,77 dos beneficiários, numa escala de zero a dez. De acordo com a pesquisa, os moradores dos empreendimentos do PMCMV revelaram não terem intenção de mudar de suas novas residências e afirmaram ter havido aumento de bem-estar em suas vidas. Ainda, avaliaram positivamente o entorno (vizinhança, região, infraestrutura) e a inserção urbana (transporte e equipamentos públicos) dos empreendimentos.

Contudo, a pesquisa também aponta que, apesar do alto índice de satisfação dos beneficiários, o Programa necessita aprimoramentos:

Vale observar que o elevado grau de satisfação não implica uma aceitação total e sem indicações de pontos críticos do PMCMV. O conjunto das respostas, ao contrário, indica uma melhora geral das condições de vida dos beneficiários, mesmo considerando que o conforto da moradia não seja o ideal, que o entorno e a localização dos empreendimentos tenham inadequações e que o custo de vida com despesas ligadas ao domicílio (exceto aluguel) tenha crescido. Esses pontos verificados no campo trazem subsídios para aprimorar os projetos desses empreendimentos e a própria política de subsídios do PMCMV em suas fases futuras. (BRASIL, 2014, p. 87)

## 1.2 O PMCMV em análise

A questão da habitação pode ser considerada um dos principais problemas sociais e urbanos do Brasil atual. Numa perspectiva que concebe o problema da moradia integrado à questão do direito à cidade, é possível perceber que as reivindicações relativas à habitação ultrapassam o acesso à moradia e envolvem outros aspectos, como o acesso a equipamentos comunitários e a serviços de saneamento básico, a possibilidade de deslocar-se e de viver em condições ambientais dignas.

O conceito de *habitação* se constitui em um parâmetro dinâmico e expansivo. Existem diferenciações entre *casa*, *moradia* e *habitação*. A casa seria a parte física (tijolos, paredes), a qual se transforma em moradia quando é apropriada culturalmente por meio dos "hábitos de uso" de um ou mais indivíduos. A habitação pode ser entendida, então, como a integração da casa e moradia ao espaço urbano e sua conseqüente integração social (BANZATO; NAVES; MUNIZ, 2014). Melhores condições de habitação repercutem de forma positiva sobre o coletivo, sendo um importante fator de desenvolvimento urbano. Os benefícios da habitação extrapolam o caráter privado, interno à construção, e tomam uma dimensão de inclusão social abrangente. A habitação deve propiciar oportunidades de

desenvolvimento econômico, cultural e social para as pessoas, incluído o acesso aos meios de sobrevivência e/ou trabalho, sendo imprescindível que proporcione o contato dos moradores com a diversidade social e cultural da cidade.

Segundo este elemento do direito à moradia adequada, a habitação deve ser conectada às redes de água, saneamento básico, gás e energia elétrica; em suas proximidades deve haver serviços e equipamentos públicos básicos no cotidiano dos moradores, como escolas, postos de saúde, áreas de esporte e lazer, equipamentos culturais etc. Devem, ainda, estar disponíveis serviços de transporte público, limpeza, coleta de lixo, entre outros serviços básicos oferecidos localmente. (VANNUCHI *et al*, 2015, p. 6)

Em virtude da dificuldade de acesso à terra e à habitação através do mercado formal, as soluções habitacionais encontradas pela parcela de mais baixa renda da população se dão de maneira irregular em relação aos aspectos fundiário e urbanístico, em áreas desprovidas de infraestrutura, de serviços básicos e de equipamentos urbanos, e em territórios inadequados ao uso habitacional, ambientalmente frágeis e, por vezes, com presença de risco geológico. Dessa forma, são geradas favelas, assentamentos precários, conjuntos e loteamentos habitacionais irregulares. Assim, não existindo acesso a condições adequadas de habitação por meio do mercado imobiliário, entende-se como obrigação do poder público garantir políticas para que esse direito seja implementado para todos. (ARREGUI *et al.*, 2015)

O PMCMV tem sido apresentado pelo governo federal como o maior programa habitacional da história do Brasil. De fato, o Programa representou uma ruptura em relação às políticas que o antecederam, por trazer a questão da habitação novamente para o centro da agenda governamental, pela escala de intervenção, pelo volume de recursos empregados, pelas concessões de subsídios, viabilizando o acesso à moradia para os setores de mais baixa renda, historicamente excluídos dos financiamentos para aquisição da casa própria.

Do final da década de 1980 até o início deste século, o Brasil viveu uma longa lacuna em relação à política habitacional voltada para a população de baixa renda. Com décadas de ausência de uma política habitacional clara para o país após o fim do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1986, o país acumulou um enorme déficit habitacional entre as famílias mais pobres, as quais buscaram alternativas com construções informais em áreas periféricas e, em muitos casos, em áreas de risco.

A partir da década de 2000, inicia-se um novo cenário na provisão habitacional do país. Em 2001, é promulgada a Lei Federal nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, que, em linhas gerais, tem como objetivo fornecer suporte jurídico mais consistente às estratégias e aos processos de planejamento urbano, garantindo a função social da propriedade, o planejamento participativo nas políticas urbanas e o acesso universal à cidade. Em 2003, é criado o Ministério das Cidades, com o objetivo de integrar todas as políticas urbanas, acompanhado, em 2004, de nova Política Nacional de Habitação e de um amplo arcabouço de gestão e controle dessa política. Com essas medidas, buscou-se estabelecer um cenário institucional adequado para o desenvolvimento da política habitacional de interesse social no país e para a retomada da ação direta do Estado no campo habitacional. Segue a esse cenário, um ambiente macroeconômico favorável e a criação de medidas de proteção aos credores de riscos de inadimplência. Esse panorama nacional ascendente se interrompe momentaneamente com a crise econômica mundial em 2008. Como ação governamental de combate à crise, criam-se então políticas visando a sustentar o crescimento econômico, apostando-se na construção civil e na dinamização do setor imobiliário. Assim, o governo federal (Casa Civil e Ministério da Fazenda), em conjunto com o Ministério das Cidades e setores da construção civil, lança em 2009 o PMCMV, voltado às famílias de baixa renda.

Proclamado como política social de grande alcance (“solução” ao déficit habitacional) e, ao mesmo tempo, como política de geração de emprego e combate à crise econômica internacional, o PMCMV foi desenhado, principalmente, para reaquecer as atividades da construção civil através da promoção de um setor imobiliário voltado ao segmento de baixa renda e segmento econômico. O Programa, ao ampliar a demanda, trazendo para o mercado a faixa de renda mais baixa e engrossando a parcela da classe média já alcançada pelo mercado anos atrás, surge como alinhavo de um processo de financeirização da habitação e injeção poderosa de créditos imobiliários no mercado. (SILVA; SILVA, 2015)

Nesse contexto, a urgência em contratar projetos habitacionais a fim de alavancar a economia, segundo Lima e Dias (2015), levaria à desconsideração do planejamento urbano. De acordo com as autoras, o PMCMV surgiu quando já havia um acúmulo de debate sobre a problemática fundiária urbana e quando muitas cidades já dispunham de instrumentos de planejamento e controle da especulação fundiária. Com isso, o Programa desconsideraria

diversos avanços institucionais na área do desenvolvimento urbano estabelecidos em diretrizes do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades e do Plano Nacional de Habitação.

Desde sua instituição, a produção desse Programa seguiu em ritmo acelerado e tem sido objeto de diversas pesquisas que indicam significativos impactos na configuração socioespacial de muitas cidades brasileiras. Poucos anos após seu lançamento, o PMCMV já suscita intenso debate sobre seus resultados urbanísticos, construtivos, políticos, sociais e econômicos.

Aparentemente o PMCMV retoma, depois de mais de 20 anos de neoliberalismo ortodoxo e crise financeira nas contas públicas, a produção habitacional federal em escala e centralizada. De maneira aparente pois, diferente do BNH, o poder público não produz mais nenhuma unidade habitacional: toda a produção é delegada ao setor privado. É este quem busca, negocia e incorpora a terra, produz e aprova os projetos, constrói e legaliza. No BNH, o setor privado era responsável apenas pela construção, cujo orçamento era licitado pelo poder público. A responsabilidade deste era de planejar onde e quantas unidades seriam produzidas, comprar ou desapropriar terras e incorporá-las, planejar e construir a infraestrutura adequada de acordo com as diretrizes de um plano urbano, projetar as unidades habitacionais e o urbanismo dos empreendimentos, orçá-los, licitá-los, fiscalizar as obras e gerir as dotações orçamentárias, legalizar os conjuntos e finalmente indicar a demanda e fazer trabalho social com ela. No PMCMV, a maioria destas funções ficou a cargo do setor privado, pois o programa retira qualquer risco do mercado de habitação popular, principal fator para o afastamento do capital privado em épocas anteriores, abrindo um campo anteriormente fechado para a acumulação. (GUERREIRO, 2015, p. 4)

Segundo Goulart, Terzi e Otero (2015), trata-se claramente de uma tendência ao *empresariamento* das cidades; ou seja, uma forma de "coisificação da cidade", que se caracteriza principalmente pela parceria público-privada, tendo como objetivo político e econômico imediato muito mais o investimento e o desenvolvimento econômico através da implantação de empreendimentos pontuais e especulativos do que a melhoria das condições habitacionais na cidade.

O PMCMV, de acordo com Nisida *et al.* (2015), consolida um modelo no qual a oferta de habitação para a população de baixa renda se transforma, fundamentalmente, em negócio, orientada por uma lógica em que a maximização dos ganhos das empresas atuantes nesse segmento se torna a principal condicionante do modo como os terrenos são escolhidos e de como os projetos são desenvolvidos.

Como o programa estabelece um teto para o custo das unidades habitacionais, a receita da construtora contratada é inalterável, de modo que sua margem de lucro depende apenas da redução dos custos com aquisição do terreno, infraestrutura e fundações, e produção das unidades. Ganhos na qualidade do projeto, no padrão construtivo e nos atributos urbanísticos do entorno dos empreendimentos não alteram o valor pago pelo produto final, e apenas reduziriam a taxa de retorno das construtoras. Dessa forma, as empresas adotam estratégias como a padronização dos projetos, a ampliação da escala de produção, o encurtamento do tempo de execução das obras e, principalmente, a aquisição de terrenos mais baratos. Isso tem levado à reprodução em escala nacional de um projeto padrão que não corresponde à diversidade regional, com grandes construtoras utilizando sistemas de gestão que permitem copiar o mesmo projeto “carimbo” das poucas tipologias existentes à exaustão, geralmente em localizações periféricas. (NISIDA *et al*, 2015, p.5)

O protagonismo das construtoras na proposição de projetos e na seleção de terrenos, conforme os autores, relegaria a inserção urbana dos empreendimentos a uma questão de relevância secundária, se não existente. Por não articular a política habitacional com o desenvolvimento das cidades e considerar a habitação como um mero abrigo e uma mercadoria, desconsiderando-se, de certa forma, sua função social, o PMCMV estaria perdendo uma grande oportunidade de criar medidas e sinergias positivas de transformação dos espaços na cidade. Com isso, parece existir uma desarticulação entre política habitacional e política urbana, sendo a primeira tratada como unidade voltada para o indivíduo – famílias de baixa renda – e a segunda como um aglomerado de políticas setoriais de ordenamento do espaço urbano. Contudo, apesar dessa desarticulação, ambas passam primeiramente pela ótica do mercado, sendo a moradia uma mercadoria e a cidade um produto vendável e um meio de produção. (ORSI, 2015)

Para alguns pesquisadores, tais como Cardoso e Jaenisch (2014), o Programa é muito frágil como solução para o complexo problema habitacional, apresentando-se como resposta pouco integrada aos desafios das cidades brasileiras, assentada numa produção padronizada e em larga escala, desarticulada das realidades locais, mal inserida e isolada da cidade. A questão habitacional no Brasil, permaneceria, assim, sendo tratada como um problema quantitativo de oferta de unidades habitacionais, ignorando as demais dimensões do direito à moradia adequada:

Tanto as autoridades governamentais ligadas à política de habitação quanto os representantes do capital imobiliário referem-se frequentemente à questão da habitação em termos numéricos de déficits ou projeções de unidades isoladas a serem construídas. Essa forma simplista de tratar o tema ignora que a habitação urbana vai além dos números e das unidades. Ela deve estar conectada às redes de infraestrutura (água, esgoto, energia elétrica, drenagem pluvial, pavimentação) e

ter o apoio dos serviços urbanos (transporte coletivo, coleta de lixo, educação, saúde, abastecimento, etc). (MARICATO, 2010, p. 42)

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. Uma produção que muitas vezes se manifesta nos limites da ocupação urbana dos municípios, negando sua relação com o urbano e responsabilidade na produção de uma cidade mais incluyente e sustentável. (MELCHORS; WAGNER, 2014, p. 3)

Muitos impactos negativos do PMCMV têm sido apontados por analistas nos últimos anos, sendo a localização dos empreendimentos uma das dimensões mais recorrentemente criticadas. A inserção urbana desses conjuntos habitacionais de interesse social tem sido o foco de ampla análise. Para diversos autores, apesar de estar atingindo uma camada da população historicamente não assistida pelas iniciativas federais na área habitacional, o Programa não chegou a interferir no seu lugar histórico nas cidades. De acordo com diversas análises quanto à configuração espacial urbana do PMCMV, os empreendimentos de interesse social continuam a ser construídos em áreas de baixa renda, de alta vulnerabilidade social e com menor atendimento relativo à infraestrutura e aos serviços urbanos.

Diversos estudos<sup>5</sup> evidenciam que os empreendimentos do PMCMV, em maioria, estão localizados nas áreas periféricas das cidades, distantes da "vida" urbana. É verificado, através dessas análises, que os conjuntos habitacionais executados pelo Programa, ao invés de agirem como instrumento ativo de transformação e reconfiguração territorial de modo a garantir uma inserção adequada e ainda qualificar a estrutura urbana local, são implantados reproduzindo lógicas que acentuam os problemas urbanísticos das periferias nas quais são construídos.

Um dos aspectos mais criticados na implementação do Programa Minha Casa Minha Vida diz respeito ao seu impacto territorial, ou seja, as formas de apropriação e inserção no tecido urbano da cidade, que tem intensificado a ocupação periférica em larga escala dos empreendimentos habitacionais, principalmente os destinados à faixa 1, de menor renda. (PLACIDO; SENRA; SILVA, 2015, p. 5)

---

<sup>5</sup> Nos anais de encontros nas áreas de Planejamento Urbano e Habitação, tal como evidenciado no XVI Enanpur e no 3º CIHEL, há o predomínio de trabalhos referentes a aspectos de localização territorial dos empreendimentos quando o tema é o Programa Minha Casa Minha Vida.

Algumas pesquisas sobre o Programa ainda apontam para a *guetificação* que estaria sendo gerada nas cidades, considerando-se as dimensões gigantescas dos empreendimentos (alguns atingindo mais de cinco mil unidades ou a existência de vários empreendimentos dispostos em terrenos lindeiros) e sua desarticulação em relação à dinâmica urbana. Reproduzir-se-iam, assim, espaços monofuncionais e periféricos nas cidades brasileiras. Ferreira (2015) afirma que o PMCMV acentua o processo de segregação dos mais pobres em conjuntos periféricos e estigmatizados, pois promove um modelo de urbanização em que "casinhas enfileiradas, sem nenhuma qualidade arquitetônica e construtiva, que pouco ou nada integram a cidade, com poucos equipamentos e implantação paisagística monótona" (FERREIRA, 2015, p. 20) são recorrentes por todo o país.

Para Canavarros (2015), o Programa consolida, no território urbano, "a manutenção de um desenho tipológico e de localização que carregam princípios higienistas e de segregação urbana do século passado" (CANAVARROS, 2015, p. 18). Segundo a autora, esse padrão habitacional periférico é impulsionado pela própria mão do Estado, o qual corrobora com a *guetificação* da cidade por faixas de renda. De acordo com Pequeno e Rosa (2015), revoltas sociais e abandono dos imóveis foram alguns resultados em outros países onde o controle do Estado não foi eficaz diante dos problemas de segregação espacial.

Celeridade e escala têm sido colocadas como máxima pelos gestores do programa no intuito de ampliar a produção. Disto decorrem na escala da cidade: segregação espacial, fragmentação social e violação do direito à cidade; na escala do empreendimento: falta de relações com as vizinhanças, conteúdo programático limitado; na escala da unidade habitacional: projeto único, fechado e inflexível; na escala do indivíduo: insatisfação e perda de qualidade de vida. (PEQUENO; ROSA, 2015, p. 16)

Em relação à arquitetura desses grandes empreendimentos, as unidades habitacionais também são alvo de críticas relativas aos moldes do PMCMV. Para Vannuchi *et al.* (2015), o projeto base adotado pelas construtoras, norteado pelos padrões mínimos exigidos pelo Programa, reduz a produção de habitação de interesse social a uma moradia pequena de dois quartos, ignorando a composição familiar diversificada do déficit habitacional. Segundo esses autores, a fim de se permitir a produção em grande escala e o atendimento às metas quantitativas do PMCMV, famílias com mais de oito pessoas passaram a ser beneficiadas por uma unidade habitacional com as mesmas dimensões dos domicílios destinados a famílias com três integrantes ou menos.

A reprodução desse modelo de produção de habitação de interesse social estaria diretamente relacionada à forma de gestão do Programa, o qual coloca a iniciativa privada como agente promotor dos empreendimentos, o que levaria à priorização da construção padronizada em terras baratas, longínquas e sem infraestrutura. A hegemonia do capital empresarial nas operações do PMCMV para a faixa 1, que conta com 97% do subsídio público, aponta o modelo dominante de mercado que busca a maximização dos lucros pela aquisição de terrenos mais baratos e, por consequência, portadores de problemas de infraestrutura e acessibilidade. No entanto, os municípios, responsáveis pelo ordenamento territorial, não conseguem fazer o controle do uso e da ocupação do solo urbano que impeça a implantação de empreendimentos habitacionais em áreas sem investimento estrutural. Os municípios, no contexto do PMCMV, apresentam grandes dificuldades em fiscalizar e em estabelecer uma política regulatória, o que produz um processo de periferização da moradia de baixa renda e a precarização das relações socioespaciais da população beneficiária.

O controle que as construtoras exercem em relação à produção do PMCMV impõe uma difícil tarefa aos municípios, já que não existe correspondência dos projetos habitacionais com programas de urbanização da região do empreendimento. Muitos empreendimentos são entregues sem que sejam solucionadas questões como acessibilidade e infraestrutura do entorno (PLACIDO; SENRA; SILVA, 2015). Para Fonseca e Carvalho (2015), esses resultados do Programa estão dissociados de uma política urbano-fundiária:

No modelo delineado para o programa, o poder público municipal deixou de ter controle sobre a implantação dos empreendimentos de habitação de interesse social, pois a estrutura de provisão passou a seguir a estrutura de mercado. Muitas áreas de ZEIS demarcadas e previstas nos planos diretores e posteriormente nos PLHIS não foram regulamentadas e colocadas em prática, pois a pressão por resultados e por legitimar o programa, associada ao despreparo das administrações locais em controlar os processos de organização e desenvolvimento do território, previstos nos planos não implementados, fez com que as prefeituras atuassem mais no sentido de relaxar e flexibilizar o controle do que regular efetivamente. (FONSECA; CARVALHO, 2015, p. 47-48)

No entanto, o poder público municipal está inserido nesse processo. Para a construção de empreendimentos destinados às famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00, faixa em que se concentra o maior déficit habitacional brasileiro, há linhas do PMCMV em que os municípios são responsáveis pela definição da demanda habitacional,

identificando as famílias a serem beneficiadas, pela construção de equipamentos públicos e por outras etapas de implementação do Programa.

Ao assinar o Termo de Adesão ao PMCMV<sup>6</sup>, o Município assume diversos compromissos, como elaborar levantamento das áreas com vocação para a implementação dos empreendimentos do PMCMV, procedendo a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e incentivando que as propostas de empreendimentos sejam apresentadas nas áreas delimitadas; articular com as concessionárias de serviços públicos de modo a viabilizar a implantação, operação e a manutenção das redes de energia elétrica, água, saneamento, transporte público; promover ações facilitadoras e redutoras dos custos de produção dos imóveis, apresentando propostas legislativas, quando for o caso, que disponham sobre a desoneração de tributos de sua competência; manter atualizado cadastro habitacional; responsabilizar-se pela seleção dos beneficiários finais, observados os critérios de elegibilidade e seleção assim como os prazos definidos em normativo específico; responsabilizar-se pela execução do trabalho social.

### **1.3 O Problema da Pesquisa**

Em Porto Alegre, as inscrições no PMCMV para famílias da faixa 1 foram realizadas pelo Departamento Municipal de Habitação (Demhab) no período de 17 de abril a 8 de maio de 2009. Inscreveram-se cerca de 54 mil pessoas nessa faixa salarial.<sup>7</sup> Cada inscrito optou por uma das dezessete regiões do município, na qual teria interesse em ser atendido com uma unidade habitacional.

Porto Alegre é subdividida em dezessete regiões do Orçamento Participativo: Humaitá/Navegantes, Noroeste, Leste, Lomba do Pinheiro, Norte, Nordeste, Partenon,

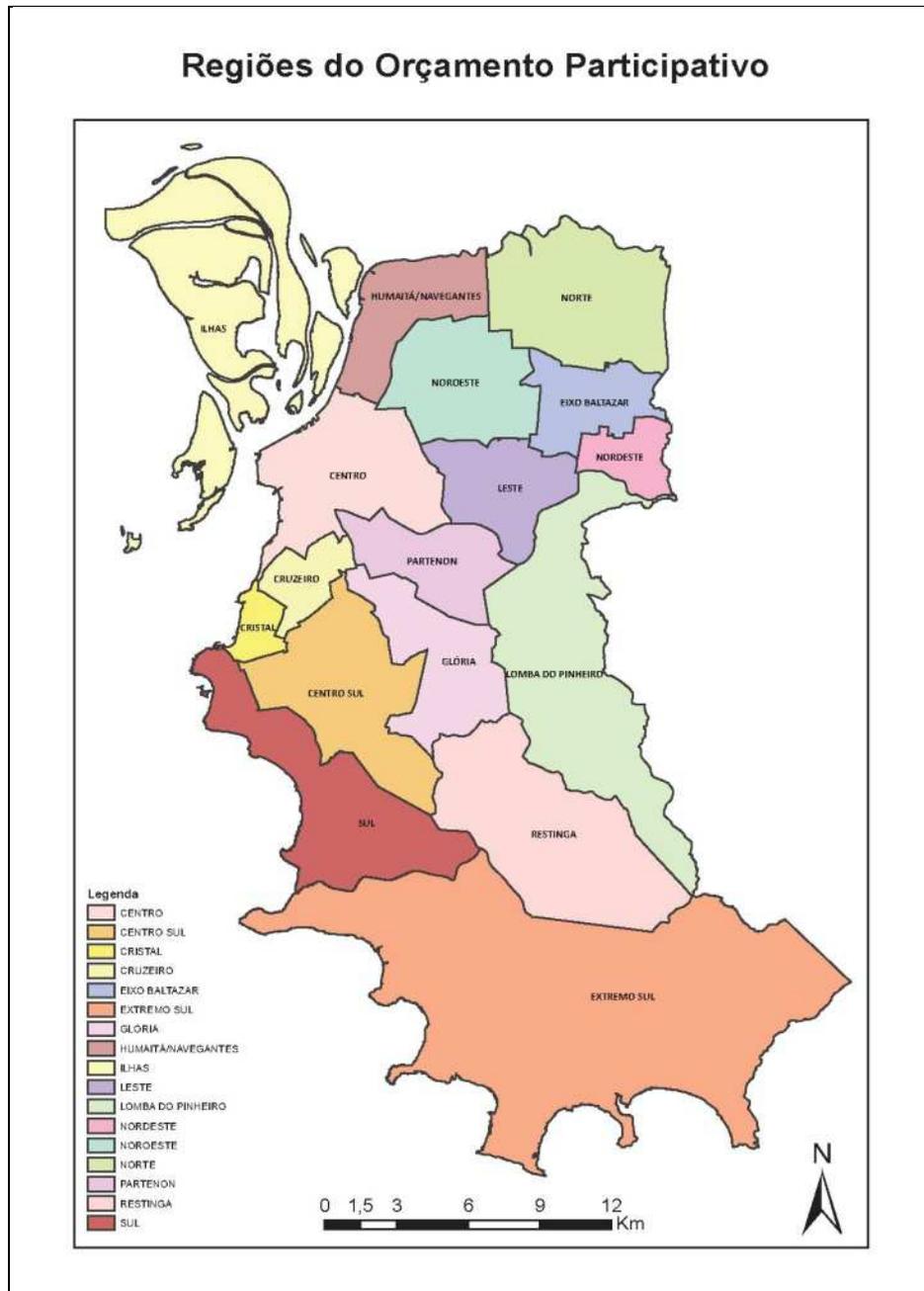
---

<sup>6</sup> Instrumento que objetiva regular a participação dos estados, Distrito Federal e municípios no PMCMV. Documento disponível no site do Ministério das Cidades (<http://www.cidades.gov.br>), acesso em maio de 2015.

<sup>7</sup> O déficit habitacional em Porto Alegre, conforme apontado pelo Plano Municipal de Habitação em 2009, correspondia a 38.572 domicílios. No entanto, o número de cadastrados no PMCMV foi superior ao déficit, pois este não abrange aspectos como adensamento excessivo de moradores por domicílio, domicílios com problemas de natureza fundiária, ônus excessivo com aluguel, entre outros, englobados no conceito de inadequação habitacional. Os dados do texto estão disponíveis no *site* da Prefeitura/Departamento Municipal de Habitação (<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab>), acesso em maio de 2015.

Restinga, Glória, Cruzeiro, Cristal, Centro-Sul, Extremo-Sul, Eixo Baltazar, Sul, Centro e Ilhas. A região mais procurada para atendimento através do PMCMV foi a Leste.

Ilustração 1: Subdivisão de Porto Alegre pelas Regiões do Orçamento Participativo



Fonte: Site Observapoa, março de 2015.

Em Porto Alegre, nos empreendimentos para atendimento de demanda aberta<sup>8</sup>, 50% das unidades são destinadas aos selecionados pelos critérios do governo federal e 50% pelos

<sup>8</sup> Demanda aberta é referente ao total de inscritos no Programa, sendo o atendimento destinado a pessoas oriundas de diversas regiões do município; diferentemente da demanda fechada, em que um empreendimento é destinado ao atendimento de reassentamento de uma comunidade específica.

critérios municipais. Os municípios podem estabelecer até três critérios adicionais de priorização, devendo estes serem aprovados pelos conselhos municipais de habitação ou, na falta deste, de assistência social, devendo ser publicados por meio de Decreto, conforme prevê a Portaria nº 595/2013 do Ministério das Cidades.<sup>9</sup>

Para atender à demanda do Programa, o governo federal adotou como critérios de prioridade as famílias residentes ou que tenham sido desabrigadas de áreas de risco, as que tenham mulheres responsáveis pela unidade familiar e as famílias que possuam pessoas com deficiência. Assim, os critérios de renda são mensurados com a intensidade de uma situação de vulnerabilidade social (mulheres chefe de família, pessoas com deficiências) e do risco ambiental (famílias residentes em áreas de risco, insalubres ou que tenham sido desabrigadas). A associação de dois tipos de riscos (sociais e ambientais) passaram a nortear lógicas institucionais para definir como seriam priorizados os atendidos do Programa.

O município de Porto Alegre estabeleceu como critério o atendimento também as demandas originárias do Orçamento Participativo<sup>10</sup>. A seleção das famílias a serem atendidas com uma unidade habitacional é feita por meio de sorteio, levando-se em conta os critérios de prioridade acima referidos. Os selecionados através dos critérios municipais não precisam, necessariamente, terem-se inscrito no Programa na época das inscrições gerais.

Os municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes, como é o caso de Porto Alegre<sup>11</sup>, são responsáveis por algumas etapas de implementação do Programa para o atendimento de famílias da faixa 1, tais como escolha das áreas de construção dos empreendimentos, seleção da demanda, chamamento das empresas construtoras, execução de trabalho social com as famílias atendidas, entre outros.

Contudo, como mostrado por Rolnik, Iacovini e Klintowitz (2014), por se tratar de Programa do governo federal, com recursos e diretrizes dessa esfera de governo, o papel dos municípios passou a ser basicamente o de organizar a demanda (através de cadastros encaminhados à CAIXA para a seleção dos beneficiários) e, de modo facultativo, criar

---

<sup>9</sup> Os critérios estabelecidos pelo município de Porto Alegre encontram-se publicados em seu Diário Oficial de 19.10.2010.

<sup>10</sup> O Orçamento Participativo, implantado em Porto Alegre em 1989, é um instrumento de participação popular através do qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal.

<sup>11</sup> Porto Alegre, de acordo com dados do Censo IBGE 2010, possui a população de 1.409.351 habitantes.

condições para facilitar a produção, através da flexibilização da legislação urbanística e edílicia dos municípios e/ou da doação de terrenos.

[...] hoje, nesse novo contexto de larga oferta de recursos federais (amarrados com normativas e procedimentos pré-definidos), os municípios deliberadamente abrem mão dessa possibilidade de autonomia na definição da política habitacional e redirecionam suas ações no sentido de apenas potencializar sua capacidade de captação de verbas federais. Muitos deles têm, no máximo, centrado seus esforços em usar seu capital político em articulações para fazer "rodar" tais programas e políticas em seus territórios. (ROLNIK; IACOVINI; KLINTOWITZ, 2014, p. 152)

A atuação do poder público municipal dentro do Programa, para diversos autores, não tem se destacado como relevante no processo:

Na produção do PMCMV também 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 Poder Público, e em um processo que tem sido fortemente controlado pela atuação do mercado imobiliário, parecem estar sendo mantidas as mesmas formas de produção de cidades em que predomina a expansão e a dispersão urbana. (MELCHORS; WAGNER, 2014, p. 8)

Segundo esses autores, as construtoras e incorporadoras (mercado imobiliário), passam a ser o principal agente do Programa, cabendo a essas as principais decisões relativas aos empreendimentos. O poder público assume papel secundário no processo. As ações do poder público municipal, por vezes, ganham a dimensão de simples tarefas burocráticas, distanciando-se de ações de planejamento e gestão:

Os municípios responsabilizam-se por cadastrar e selecionar as famílias interessadas em adquirir imóvel pelo programa e disponibilizar terreno para instalação dos conjuntos, quando possível. Posteriormente, fica sob responsabilidade da CAIXA - principal agente financeiro do Sistema Nacional de Habitação - analisar e contratar a obra, acompanhar a execução do empreendimento pela construtora, liberar recursos conforme cronograma e, finalizada a obra, realizar a sua comercialização. (SOARES *et al*, 2013)

Nas modalidades do PMCMV voltadas às famílias de mais baixa renda, conforme apontam Krause, Balbim e Lima Neto (2013), cabe, ao poder público local, estabelecer ações de caráter urbanístico e engendrar ações que facilitem a execução dos projetos (medidas de desoneração tributária, por exemplo) e realizar aportes financeiros ou de bens economicamente mensuráveis (especialmente doação de terrenos). Fernandes *et al*. (2014) salientam o papel esperado dos municípios no Programa, que seriam o centro de decisões em relação aos empreendimentos do PMCMV, responsáveis por administrar o território; no

entanto, são as construtoras que acabam por desempenhar o papel de planejamento e execução das obras. Voltadas a interesses lucrativos, as construtoras não teriam maiores preocupações relativas à qualidade arquitetônica e urbanística na produção da habitação.

Deriva dessa contextualização a pergunta central desta pesquisa: como a municipalidade atua no planejamento e na gestão da implementação do PMCMV na cidade de Porto Alegre? Essa questão é posta com o intuito mais amplo de compreender como é efetivamente praticada a política habitacional do município, investigando-se as responsabilidades e os papéis assumidos pelo poder público municipal no contexto de um programa do governo federal, o qual é o responsável por suas diretrizes e pelos recursos financeiros.

#### **1.4 O Papel do Município no PMCMV e a Lacuna do Conhecimento**

Construir moradias é construir cidades. Portanto, é fundamental analisar e discutir os impactos dos empreendimentos imobiliários nas condições de vida, na instituição ou destituição de direitos sociais, no ordenamento territorial e no funcionamento das cidades. Conforme determina o Estatuto da Cidade, é competência da municipalidade a promoção do adequado ordenamento da totalidade do território municipal mediante o planejamento e o controle do parcelamento, do uso e ocupação do solo e a adoção de outras medidas que favoreçam um desenvolvimento territorial sustentável, tanto do ponto de vista ambiental como cultural, social, político, econômico e institucional.

O Município é, portanto, responsável por formular a política urbana e fazer cumprir as funções sociais da cidade, possibilitando o acesso e garantindo, a todos que nela vivem, o direito à moradia, aos serviços e equipamentos urbanos, ao transporte público, ao saneamento básico, à saúde, à educação, à cultura e ao lazer, todos eles direitos intrínsecos aos que vivem na cidade. O ente municipal tem papel protagônico, uma vez que é no âmbito do município que o cidadão vive e é nessa esfera da cidadania que é possível tomar as decisões mais acertadas a partir do criterioso conhecimento da realidade local. (TEJADAS; VIDAL, 2006)

Contudo, os programas e ações destinados à população urbana de baixa renda têm sido implementados, em muitos casos, segundo uma visão reducionista da cidade, geralmente de caráter emergencial, tendo em vista as urgências daquela população, e, por vezes desobedecendo a diretrizes ambientais e a outros marcos regulatórios.

O planejamento mostra-se meramente formal do que propriamente uma visão sistêmica da gestão [...] Questões de planejamento urbano e problemas sociais não são enfrentados com estratégias de longo prazo; no lugar são adotadas medidas emergenciais na contratação de serviços e de obras que, não raro, facilitam o tráfico de influência para direcionamento da contratação, podendo acirrar as práticas de corrupção. (CORREA, 2010, p. 376-377)

Embora haja importantes estudos que analisam os aspectos positivos e negativos do PMCMV no contexto urbano, esta pesquisa foi motivada pelas lacunas ainda existentes na produção acadêmica, mais especificadamente quanto ao papel e à participação da municipalidade, em relação às suas estruturas e aos procedimentos que ela opera diante dos recursos disponíveis pelo governo federal para a implementação do PMCMV e diante das responsabilidades que lhe são inerentes para a prática desse Programa. Os aspectos de ordem urbanística do Programa têm sido os objetos mais recorrentemente investigados em dissertações e teses, projetos de pesquisa e artigos na área de Estudos Urbanos e Regionais, buscando analisar e subsidiar a continuidade do Programa com sugestões de ajuste. No entanto, há poucas abordagens em relação ao processo de planejamento e gestão do Programa na esfera do poder público local<sup>12</sup>. Literaturas mais genéricas em relação a esse tema apontam para uma omissão da municipalidade dentro do PMCMV, sem, contudo, detalhar trâmites e encaminhamentos para melhor se compreender de que forma e por quais razões ocorre tal omissão.

Se a atuação do Município poderia ser fundamental e incisiva nas questões de planejamento urbano, para alguns autores, como para Guerreiro (2015), o PMCMV estaria retirando as funções de planejamento da máquina pública local, não existindo controle sobre onde, como e quanto será produzida a habitação social, pois todas iniciativas partiriam do setor privado. Nesse âmbito, o que o Município poderia fazer, a partir de eventuais negociações e vontade política, seria doar terrenos, acelerar a aprovação de projetos, facilitar a legalização, ajustar a legislação urbana para incentivar a produção e fazer obras de

---

<sup>12</sup> Como exemplo de estudo identificado pela autora que mais se relaciona a esse aspecto, temos o trabalho de Silva e Senra (2015), "Cadê o Município?", constante nos anais do XVI Enanpur.

infraestrutura como contrapartida. No entanto, segundo os autores, nenhuma dessas ações interfere diretamente na produção, apenas a incentiva, pois ela de fato estaria fora de seu controle. Diante dos benefícios (principalmente relacionados ao subsídio) e à lógica institucional do PMCMV, o poder municipal, assim como o poder estadual, teria deixado de ter políticas urbanas e habitacionais próprias para, no máximo, contribuir com aporte financeiro adicional aos recursos federais. Isso teria acarretado uma desmobilização institucional destas esferas de governo.

Verifica-se, portanto, a necessidade do acompanhamento e avaliação permanentes da intervenção do poder público municipal no âmbito espacial urbano, contribuindo para o aprimoramento do próprio processo de concepção e implementação de suas políticas urbanas, formas de planejar e gerir a cidade. Nesse sentido, esta pesquisa volta-se mais para uma *avaliação de processo* do que para uma *avaliação de impacto*, embora haja aspectos de avaliação de impacto das ações estudadas a serem também considerados. A distinção entre essas duas modalidades de avaliação é apresentada por Sônia Nahas de Carvalho:

*A avaliação de processo* visa acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implantação dos programas e políticas e diferencia-se em avaliação de eficácia e eficiência. O objeto central dessa modalidade é avaliar a adequação dos meios e recursos utilizados perante os resultados parciais ou finais, referenciados aos objetivos e metas propostos pela política ou programa. [...] *A avaliação de impacto* é aquela que focaliza os efeitos ou impactos produzidos sobre a sociedade e, portanto, para além dos beneficiários diretos da intervenção pública, avaliando-se sua efetividade social. Dois pressupostos orientam a avaliação de impacto. O primeiro reconhece propósitos de mudança social na política em análise e, neste caso, faz sentido estruturar a investigação para mensurar seus impactos. O segundo pressuposto é o que estrutura a análise com base em uma relação causal entre a política ou programa e a mudança social provocada. (CARVALHO, 2003, p. 186)

A avaliação de processo, segundo Alvim e Castro (2010), objetiva analisar e identificar o modo específico de funcionamento de um programa, avaliando-se as etapas, os mecanismos, os processos e as conexões causais existentes nesse funcionamento. De acordo com os autores, o propósito central dessa modalidade de avaliação seria o de entender com maior precisão a realidade de operação do programa ou de parte dele, e como cada uma das partes se relaciona aos possíveis resultados antecipados e não antecipados gerados pelo programa.

As políticas habitacionais e urbanas tendem a desempenhar papel de crescente importância nas ações do Estado. A avaliação e o acompanhamento do conjunto dessas ações podem contribuir para o próprio processo de concepção e implementação de políticas urbanas. Sendo a política pública ação intencional do Estado, todas as suas ações devem estar voltadas à sociedade e envolver recursos sociais. Com isso, devem ser avaliadas sistematicamente do ponto de vista de sua relevância e adequação às necessidades sociais, além de abordar aspectos de eficiência, eficácia e efetividade das ações empreendidas. Nesse sentido, a avaliação faz parte do processo de desenvolvimento da política pública, exigindo uma averiguação sistemática do cumprimento de sua função social (ALVIM; CASTRO, 2010).

Adelcke Netto (2015) salienta os aspectos importantes a serem avaliados no PMCMV a fim de que sejam alcançados avanços para as políticas e para os programas habitacionais:

- i) **Economicidade:** capacidade de gerar, mobilizar e gerenciar recursos aplicados, garantindo retorno adequado. Compara custos do projeto com os benefícios alcançados, comparando custos, produtos e impactos resultantes.
- ii) **Procedimento de gestão:** objetiva-se aferir se propósitos, estratégias e execução do programa estão de acordo com metas estabelecidas. O foco desta avaliação está no "processo", verificando a adequação entre meios e fins, com critérios de agilidade e eficácia e se a estrutura montada pelo programa é eficaz.
- iii) **Produto:** resultado palpável do programa (qualidade, conforto, racionalidade, sustentabilidade, satisfação do usuário).
- iv) **Impacto nas condições de vida dos moradores:** mudanças geradas pelo programa, tanto no pós-ocupação quanto na comparação com a situação original dos moradores. Verificar qualidade de vida e identificar necessidades sociais, tais como acesso aos serviços sociais.
- v) **Impacto na cidade e no meio-ambiente:** mudanças relativas às condições urbanísticas, à dinâmica imobiliária e à qualidade ambiental.
- vi) **Atendimento às Necessidades Habitacionais:** capacidade do programa em atender ao perfil da demanda, atendimento do déficit habitacional.
- vii) **Impacto macroeconômico:** verificar impactos na geração de emprego e renda.

De acordo com o autor, assim como já foi apontado anteriormente, o aspecto *produto* é o de maior questionamento do PMCMV pelos pesquisadores e técnicos atuantes no segmento. Montado na lógica econômica, o Programa tem propiciado produtos de baixa qualidade de projeto, conforto ou sustentabilidade. As avaliações quanto ao produto apontam uma padronização de soluções habitacionais, gerando grandes conjuntos nas periferias das cidades, que provêm a moradia, mas não criam áreas de cidade. Esta pesquisa, em relação aos parâmetros avaliativos propostos por Adelcke Netto, centra-se em *procedimento de gestão*, ou seja, nos processos operados pelo Município no contexto de execução do PMCMV.

### **1.5 Objetivos**

O objetivo geral da pesquisa é analisar a implementação do PMCMV em Porto Alegre, a fim de conhecer, definir e caracterizar o real papel desempenhado pelo poder público municipal no planejamento e na gestão desse programa habitacional na referida cidade.

O conhecimento dos resultados obtidos pelo PMCMV em Porto Alegre se deu pela caracterização dos empreendimentos na cidade, o que permitiu verificar quais estão sendo os resultados concretos decorrentes da atuação do poder público municipal. Para isso, esta pesquisa, preliminarmente, identificou todos os empreendimentos construídos e entregues em Porto Alegre no período de 2009-2015 destinados às famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 (faixa 1) contratados pela modalidade Empresarial/FAR; verificou a acessibilidade desses empreendimentos considerando as variáveis de transporte, escola, equipamentos culturais, comércio, saúde, trabalho e características urbanas do entorno; comparou o perfil socioeconômico (renda, escolaridade, tipo de família) dos destinatários dos empreendimentos com o perfil socioeconômico da população de sua área de localização.

A partir do conhecimento dos resultados obtidos pelo PMCMV em Porto Alegre, através de empreendimentos já concluídos e entregues, os quais percorreram todo o circuito de trâmites necessários, foi proposto se compreender, definindo e caracterizando, o

papel desempenhado pelo poder público municipal no processo de implementação desse Programa. Para essa finalidade, a pesquisa apresentou os seguintes objetivos específicos:

- i) compreender os procedimentos operados pela municipalidade na implementação do PMCMV, reconhecendo os atores envolvidos e seus respectivos papéis e verificando a adequação desses procedimentos à legislação urbanística vigente.
- ii) identificar incentivos e/ou limitações presentes neste processo.

## **1.6 Métodos da Pesquisa**

Para o desenvolvimento deste estudo, foram percorridos diversos passos de investigação, relacionando sempre a teoria aprendida, através de pesquisa bibliográfica concernente ao tema e às práticas observadas. Os métodos fundamentalmente utilizados foram os qualitativos, pois estes são os mais propícios para compreender e detectar processos do que os métodos quantitativos, utilizados para descrever sistematicamente, medir ou comparar (KAUFMANN, 2013).

A estratégia desta pesquisa foi o estudo de caso. De acordo com Yin (2001), para a realização de um estudo de caso, faz-se uma questão do tipo "como" ou "por que" a propósito de um conjunto contemporâneo de acontecimentos sobre o qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle: como a municipalidade atua no planejamento e na gestão da implementação do PMCMV na cidade de Porto Alegre? A resposta para essa questão foi buscada, fundamentalmente, na percepção dos técnicos em relação à participação do Município nesse processo. Para isso, procurou-se compreender o que os técnicos municipais e os técnicos da CAIXA<sup>13</sup> que estiveram envolvidos no trabalho de implementação dos primeiros empreendimentos do Programa em Porto Alegre percebiam quanto ao papel desempenhado pelo poder público local na prática do PMCMV.

Para melhor compreender essa percepção, primeiramente, fez-se uma análise dos resultados obtidos através do Programa em Porto Alegre. As unidades de análise desta pesquisa foram os empreendimentos do PMCMV para a faixa 1 entregues em Porto Alegre

---

<sup>13</sup> A CAIXA foi o agente financiador de todos os empreendimentos abordados nesta pesquisa.

no período de 2009 a 2015, pelos quais foi possível identificar os procedimentos operados pelo poder público municipal para a implementação de cada um deles.

A fim de se obter a identificação e a caracterização sumária dos empreendimentos (suas configurações internas e em relação à cidade), foram utilizadas as seguintes fontes de evidências: *listagens/relatórios da CAIXA e de setores responsáveis da Prefeitura de Porto Alegre*, objetivando identificar os empreendimentos contratados e caracterizá-los; *Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)*<sup>14</sup>, para identificar o perfil socioeconômico das famílias atendidas; *dados socioeconômicos do Censo IBGE*, para identificar o perfil da população da região dos empreendimentos; *mapas*, com a finalidade de localizar equipamentos sociais/infraestrutura em relação aos empreendimentos.

Com a obtenção desses dados para a compreensão da realidade "posta" pelo PMCMV em Porto Alegre, buscou-se, então, verificar como a municipalidade participou da implementação desses empreendimentos. Realizou-se pesquisa documental através da análise de *processos administrativos*<sup>15</sup>, a fim de compreender os procedimentos operados pela municipalidade, reconhecendo os atores envolvidos e seus respectivos papéis e, também, identificar incentivos/limitações presentes no processo.

A partir daí, com o objetivo de melhor compreender o tema em suas diversas facetas, a pesquisa se focou em *entrevistas semiestruturadas* com os técnicos da Prefeitura e da CAIXA. A pesquisa centrou-se em verificar como os técnicos percebem a participação deles mesmos e do Município no que concerne ao processo de implementação dos empreendimentos.

Sendo uma das técnicas de coleta de dados mais utilizadas nas ciências sociais e a mais flexível, conforme Gil (2012), a entrevista é bastante adequada para a obtenção de informações sobre o que as pessoas sabem, creem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca das suas explicações ou razões a respeito de fatos ou coisas precedentes.

---

<sup>14</sup> O CadÚnico é um instrumento de coleta de dados e informações com o objetivo de identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país, a fim de incluí-las nos programas sociais do Governo Federal.

<sup>15</sup> Para cada empreendimento do PMCMV construído em Porto Alegre é aberto um processo administrativo, no qual constam registrados todos os trâmites pertinentes. Desse "processo-mãe", são gerados "processos filhotes", um para cada secretaria/departamento envolvidos, a fim de que cada setor esclareça/resolva, concomitantemente aos demais, o que lhe é de competência. Esses processos são gerenciados pela Comissão de Análise e Aprovação da Demanda Habitacional Prioritária (CAADHAP), vinculada à Secretaria de Gestão do município.

Muitos autores consideram a entrevista como a técnica por excelência na investigação social, atribuindo-lhe valor semelhante ao tubo de ensaio na Química e ao microscópio na Microbiologia. Por sua flexibilidade é adotada como técnica fundamental de investigação nos mais diversos campos e pode-se afirmar que parte importante do desenvolvimento das ciências sociais nas últimas décadas foi obtida graças à sua aplicação. (GIL, 2012, p. 109)

Quanto ao nível de estruturação, foi escolhida a entrevista semiestruturada. Ao mesmo tempo que esse modelo permite a predeterminação de algumas respostas a serem obtidas, através de um roteiro com questões abertas que orientam o entrevistador, proporciona, ainda, espontaneidade por parte do entrevistado, possibilitando o surgimento de informações importantes e a abertura para novos questionamentos que não estão presentes no roteiro se o entrevistador julgar necessário.

Ainda, a *observação participante* foi fonte de evidência, tendo em vista que a pesquisadora, pertencente ao quadro de funcionários da Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Demhab, atuando na área técnica social, frequentemente participa de reuniões internas e com o agente financeiro relacionadas ao tema, o que propiciou também uma motivação pessoal para tal pesquisa. De acordo com Gil (2012), a observação apresenta como principal vantagem a de que os fatos são percebidos diretamente pelo pesquisador, sem qualquer intermediação, reduzindo-se, assim, a subjetividade, a qual permeia o processo de investigação social.

Através da utilização desses métodos na pesquisa, foi possível averiguar e avaliar o processo em questão. Segundo Adelcke Netto (2015), há uma avaliação efetiva quando se analisa os resultados relacionando-os aos processos pelos quais são produzidos (avaliação de processo e medidas de eficácia e eficiência). Levando-se isso em consideração, no próximo capítulo serão apresentados alguns resultados do PMCMV em Porto Alegre para que se prossiga, então, à análise de seus processos de implementação.

## 2 OS RESULTADOS DO PMCMV EM PORTO ALEGRE

O PMCMV foi instituído em Porto Alegre através da Lei Complementar Municipal nº 636, de 13 de janeiro de 2010. De acordo com o que consta nessa legislação, o PMCMV consiste em uma comunhão de esforços públicos e privados, representados pela atuação do Departamento Municipal de Habitação e de empreendedores para a viabilização de habitações populares na cidade. A participação do Município no Programa, conforme a lei supracitada, se daria mediante a destinação de áreas públicas e de incentivos urbanísticos e fiscais e a participação dos empreendedores se daria pela construção das habitações populares. Atualmente, para todas as faixas do Programa, existem 129 empreendimentos já contratados pelo PMCMV em Porto Alegre, totalizando 21.398 unidades habitacionais (UH)<sup>16</sup>:

Tabela 2: Contratações pelo PMCMV em Porto Alegre

Faixa salarial (em salários mínimos)	Número de empreendimentos	Total de unidades habitacionais
Faixa I - 0 a 3 (FAR)	11	5.438
Faixa I - 0 a 3 (Entidades)	9	2.740
Faixa II - 3 a 6	73	7.789
Faixa II e III- 3 a 10	23	3.773
Faixa III - 6 a 10	13	1.658

Fonte: Dados da Caixa Econômica Federal

Apesar do grande impacto quantitativo do PMCMV, constata-se maior volume de contratação voltado para a faixa 2, no entanto, a maior parcela do déficit habitacional do Brasil encontra-se na faixa 1. Esse dado, com relação à maior contratação para a segunda faixa de renda, é também verificado no restante do país, sendo uma das críticas recorrentes ao Programa em âmbito nacional, apontada por autores como Adelcke Netto (2015). Já no início do PMCMV, em 2009, estudiosos faziam apontamentos quanto a essa questão:

O déficit habitacional urbano de famílias entre 3 e 10 salários mínimos corresponde a apenas 15,2% do total (dados da Fundação João Pinheiro para o ano 2000), mas

<sup>16</sup> Dados atualizados em fevereiro de 2016. Fonte: Superintendência de Negócios de Habitação Porto Alegre - Caixa Econômica Federal.

receberá 60% das unidades e 53% do subsídio público. [...] essa faixa poderá ser atendida em 70% do seu déficit, satisfazendo o mercado imobiliário, que a considera mais lucrativa. Enquanto isso, 82,5% do déficit habitacional urbano concentra-se abaixo dos 3 salários mínimos, mas receberá apenas 35% das unidades do pacote, o que corresponde a 8% do total do déficit para esta faixa. (FIX; ARANTES, 2009 *apud* OLIVEIRA, 2015, p. 597)

O presente estudo centra-se na compreensão dos trâmites para a construção dos empreendimentos da faixa 1 na modalidade Empresarial/Fundo de Arrendamento Residencial no Município. Nesse critério, Porto Alegre possui apenas cinco empreendimentos do PMCMV por demanda aberta já concluídos, totalizando 1.948 unidades habitacionais entregues. São eles: Camila (192 UH), Repouso do Guerreiro (300 UH), Jardim Paraíso (500 UH), Ana Paula (416 UH) e Bento Gonçalves (540 UH). O primeiro empreendimento concluído no Município (Camila) foi entregue a seus moradores em abril de 2011. Quanto à localização desses cinco empreendimentos, os quatro primeiros estão situados na região Restinga<sup>17</sup>.

Cinco empreendimentos encontram-se em fase de construção, com as obras em andamento: São Guilherme (352 UH), Camaquã (160 UH), Loteamento Porto Novo/Quadra E (554 UH)<sup>18</sup>, Jardim Belize (760 UH) e Senhor do Bonfim (364 UH)<sup>19</sup>. Um empreendimento, Irmãos Maristas (1300 UH)<sup>20</sup>, está contratado, mas permanece em fase de realização de infraestrutura do terreno. Atualmente, encontram-se tramitando na Prefeitura propostas e projetos de construção de outros 35 empreendimentos do PMCMV para atendimento de famílias da faixa 1, os quais totalizam o incremento de cerca de 15 mil unidades habitacionais<sup>21</sup>.

Em Porto Alegre, verifica-se o predomínio de empreendimentos verticalizados, com cinco pavimentos sem elevador, possuindo equipamentos coletivos e unidades habitacionais

---

<sup>17</sup>Os empreendimentos Camila e Ana Paula estão localizados no limite entre a Restinga e a Lomba do Pinheiro, sendo considerados, para os serviços públicos municipais, como pertencentes à Restinga. O único serviço municipal que atende esses empreendimentos pela região Lomba do Pinheiro é a coleta de lixo, realizada pelo Departamento Municipal de Limpeza Urbana.

<sup>18</sup>Empreendimento destinado ao atendimento de demanda fechada, para reassentamento das famílias das Vilas Dique e Morada do Sol.

<sup>19</sup>Empreendimento destinado ao atendimento de demanda fechada, onde serão reassentadas famílias da Vila Nazaré.

<sup>20</sup>Empreendimento destinado ao atendimento de demanda fechada, onde serão reassentadas famílias da Vila Nazaré.

<sup>21</sup>Dados fornecidos pela Superintendência de Urbanização e Produção Habitacional - Demhab em fevereiro de 2016. Não estão contabilizados, neste estudo, os empreendimentos pelo PMCMV Entidades.

compostas por dois dormitórios, sala, cozinha e banheiro e as quais possuem metragem aproximada do mínimo exigido pela regulamentação do Programa.

Ilustração 2: Planta do apartamento do Residencial Bento Gonçalves



Fonte: Caixa Econômica Federal

## 2.1 Caracterização dos Empreendimentos

A seguir, serão identificadas as principais características físicas dos cinco empreendimentos do PMCMV para a faixa 1 na modalidade Empresarial/FAR entregues em Porto Alegre entre 2009 e 2015. Todos tiveram como instituição financeira intermediadora a CAIXA, tendo sido contratados ainda na primeira fase do Programa, ou seja, submetidos à regulamentação inicialmente vigente. Como unidades de análise desta pesquisa, esses empreendimentos retratam os resultados – ou *produto* – obtidos pelo Programa no município.

### 2.1.1 Empreendimento Camila

Primeiro empreendimento do PMCMV a ser entregue em Porto Alegre, o residencial Camila está situado na zona sul da cidade, na região Restinga. Único empreendimento dentre os analisados nesta pesquisa composto por casas, possui 192 unidades habitacionais (8 casas térreas e 184 sobrados) e o mesmo número de vagas de estacionamento. Esse conjunto habitacional teve um terreno de 21.640,59m<sup>2</sup> destinado à sua implementação: 10.636,44m<sup>2</sup> de área condominial, 10.262,11m<sup>2</sup> de área privativa e 742,04m<sup>2</sup> atingidos por

recuo viário. Conta com a seguinte infraestrutura: 1 salão de festas, 4 quiosques com churrasqueira, 1 quadra poliesportiva, 3 *playgrounds* e 1 guarita. As unidades habitacionais possuem metragens diferenciadas, variando entre 43,90m<sup>2</sup> e 45,62m<sup>2</sup> de área privativa. A empresa construtora foi a Mandinho, tendo sido contratada em novembro de 2009 pelo valor de R\$ 8.608.000,00. As unidades habitacionais foram entregues às famílias em abril de 2011.

Ilustração 3: Empreendimento Camila



Fonte: Caixa Econômica Federal

### 2.1.2 Empreendimento Repouso do Guerreiro

O residencial Repouso do Guerreiro foi o segundo empreendimento do PMCMV/faixa 1 entregue em Porto Alegre. Também situado na região da Restinga, é composto por 300 unidades habitacionais, possuindo 197 vagas de estacionamento. O empreendimento apresenta a tipologia de apartamentos dispostos em 15 blocos de 5 pavimentos e possui 2 salões de festa, 2 quiosques com churrasqueira, 2 *playgrounds* e 1 guarita de infraestrutura. Esse conjunto habitacional foi implementado em um terreno com 12.675,05m<sup>2</sup>, possuindo 14.493,21m<sup>2</sup> de construção total. A área privativa dos apartamentos do residencial é 43,15m<sup>2</sup>.<sup>22</sup> O empreendimento foi construído pela Epplan Construtora, a qual foi contratada em setembro de 2009, tendo o contrato o valor de R\$ 13.644.306,23. A entrega do empreendimento para os moradores ocorreu em novembro de 2011.

<sup>22</sup>As metragens consideradas nesta pesquisa são relativas aos apartamentos convencionais dos empreendimentos e não às unidades habitacionais acessíveis aos portadores de deficiência com utilização de cadeira de rodas, as quais exigem metragens um pouco maiores.

Ilustrações 4 e 5: Unidades Habitacionais e Infraestrutura do Residencial Repouso do Guerreiro



Fonte: Caixa Econômica Federal

Ilustração 6: Vista aérea da implantação do empreendimento Repouso do Guerreiro



Fonte: Elaboração da autora com base no banco de mapeamento das áreas do PMCMV da Prefeitura Municipal de Porto Alegre / Google Earth, 2016.

### 2.1.3 Empreendimento Ana Paula

O residencial Ana Paula é composto por 416 unidades habitacionais, medindo 42,80m<sup>2</sup> de área privativa cada, e possui 214 vagas de estacionamento disponibilizadas aos seus moradores. Localizado na região Restinga, esse empreendimento está situado entre outros dois empreendimentos do Programa para a Faixa 1: o residencial Camila e o residencial São Guilherme, o qual dispõe de 352 unidades habitacionais que serão entregues em meados de 2016. O empreendimento Ana Paula apresenta a tipologia de apartamentos

dispostos em 26 blocos de 4 pavimentos, contando com a seguinte infraestrutura: 2 salões de festa, 2 quiosques com churrasqueira, 1 quadra poliesportiva, 2 *playgrounds* e 1 guarita. A empresa construtora, Mandinho, foi contratada em maio de 2010 com o valor de R\$ 18.998.989,37. Os apartamentos desse residencial foram entregues em abril de 2012 às famílias selecionadas.

Ilustração 7: Vista aérea da implantação dos empreendimentos Ana Paula e Camila



Fonte: Elaboração da autora com base no banco de mapeamento das áreas do PMCMV da Prefeitura Municipal de Porto Alegre / Google Earth, 2016.

#### 2.1.4 Empreendimento Jardim Paraíso

Localizado na região Restinga, o conjunto habitacional Jardim Paraíso possui 500 unidades habitacionais, medindo 45,84m<sup>2</sup> de área privativa cada, e 480 vagas de estacionamento. Esse empreendimento é composto por apartamentos dispostos em 25 blocos de 5 pavimento e compõem a sua infraestrutura 7 salões de festa, 10 *playgrounds* e 6 guaritas. A construtora Dalmás foi a responsável pelas obras do conjunto habitacional, executando o projeto em uma área de 55.574,65m<sup>2</sup>. A contratação dessa empresa ocorreu em dezembro de 2009 pelo valor de R\$ 22.827.614,87 para a execução das obras. Suas unidades habitacionais foram entregues aos moradores em abril de 2012. O residencial Jardim Paraíso está situado ao lado de outro grande empreendimento do PMCMV para a

faixa 1, o residencial Belize, composto por 760 unidades habitacionais, as quais serão entregues em 2016.

Ilustrações 8 e 9: Empreendimento Jardim Paraíso



Fonte: Caixa Econômica Federal

Ilustração 10: Vista aérea da implantação do empreendimento Jardim Paraíso



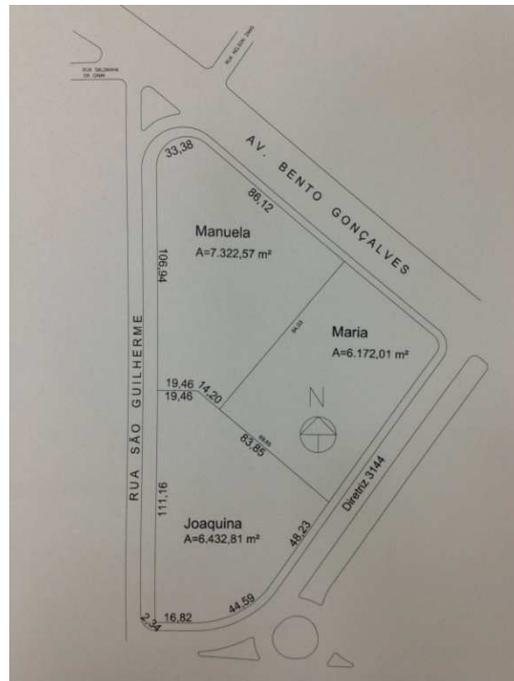
Fonte: Elaboração da autora com base no banco de mapeamento das áreas do PMCMV da Prefeitura Municipal de Porto Alegre / Google Earth, 2016.

### 2.1.5 Empreendimento Bento Gonçalves

É o único empreendimento do PMCMV para a faixa 1 não localizado na região Restinga. Situado no leste da cidade, na região Partenon, o residencial Bento Gonçalves é composto por 540 apartamentos dispostos em 27 blocos de 5 pavimentos e possui 320 vagas de estacionamento. Como equipamentos de infraestrutura, o conjunto habitacional

possui 6 salões de festa, 3 quiosques com churrasqueira, 3 quadras de esporte e 3 guaritas. Cada unidade habitacional possui 43,50m<sup>2</sup> de área privativa. O empreendimento teve a contratação de suas obras em outubro de 2010 pelo valor de R\$ 33.086.291,80. A empresa construtora responsável pela entrega da obra foi a Ecópolis<sup>23</sup>. Três condomínios constituem esse conjunto habitacional, denominados Maria Gonçalves (160 UHs), Manuela Gonçalves (200 UHs) e Ana Joaquina Gonçalves (180 UHs). Esses condomínios foram entregues às famílias selecionadas, respectivamente, em setembro de 2014, em dezembro de 2014 e em outubro de 2015.

Ilustração 11: Planta da área de implantação do Residencial Bento Gonçalves



Fonte: Caixa Econômica Federal

<sup>23</sup> A empresa construtora contratada em 29.10.2010, Mara Kaufmann, entrou em processo de falência durante a construção do empreendimento (tendo apresentado dificuldades para a execução dos trabalhos e sucessivos atrasos para a conclusão das obras) e o contrato foi rescindido em 01.04.2013. A Caixa assumiu então a gestão da obra, tendo sido contratada, em 11.09.2013, a construtora Ecópolis para a conclusão das obras.

Ilustrações 12 e 13: Empreendimento Bento Gonçalves



Fonte: Acervo da autora, 2016.

## 2.2 O Entorno dos Empreendimentos

Assim como observado através dos empreendimentos já entregues em Porto Alegre, e também considerando os que se encontram em fase de construção, a maioria das moradias do PMCMV para a faixa 1 estão localizadas na região Restinga, extremo sul da cidade. Essa região é composta pelo bairro Restinga, com uma população de 60.729 habitantes (4,31% da população do município) e 18.070 domicílios<sup>24</sup>. Na década de 1960, o bairro Restinga foi sendo ocupado por famílias oriundas de diversas vilas<sup>25</sup> de Porto Alegre (Ilhota, Dona Teodora, Santa Luzia, Marítimos) que estavam situadas na região central da cidade, mas que foram transferidas pelo governo municipal. O reassentamento dessas famílias foi realizado pelo Departamento Municipal de Habitação (denominado Departamento da Casa Popular na época do início da transferência das famílias). Antes disso, o bairro já estava sendo habitado por moradores provenientes de áreas rurais que, devido às suas condições econômicas, foram morar em regiões mais afastada da área central.

Eu morava na Ilhota, então eles removeram as casas de lá e nos trouxeram para cá. O pessoal da Vila Areia e da Vila Teodora também foram trazidos para cá e largados aqui. A prefeitura mandava a gente ir na Casa Popular para fazer a papelada toda. (Depoimento de um morador reassentado na Restinga na década de 1960; D'ÁVILA, 2000, p. 100)

<sup>24</sup> Fonte: *Site* do Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPOA), <<http://www.observapoa.com.br>>.

<sup>25</sup> Em Porto Alegre, o termo vila é utilizado para referir-se ao que o IBGE denomina aglomerado subnormal, espaço formado por moradias em área pública ou privada com problemas de irregularidade fundiária e com grau variável de deficiência de infraestrutura urbana e serviços.

Ilustração 14: Localização dos empreendimentos na região Restinga



Fonte: Elaboração da autora com base no banco de mapeamento das áreas do PMCMV da Prefeitura Municipal de Porto Alegre / Google Earth, 2016.

Ainda hoje a Restinga é caracterizada como uma das regiões da cidade de maior vulnerabilidade social, a “região dos excluídos”, isso devido à forma como se deu sua formação (e ainda continua a se dar). A área possui sérios problemas de segurança pública, estando sob influência do tráfico de drogas. O rendimento médio dos responsáveis por domicílio na Restinga é de 2,10 salários mínimos, enquanto o rendimento médio dos responsáveis por domicílio no município é de 5,29 salários mínimos.

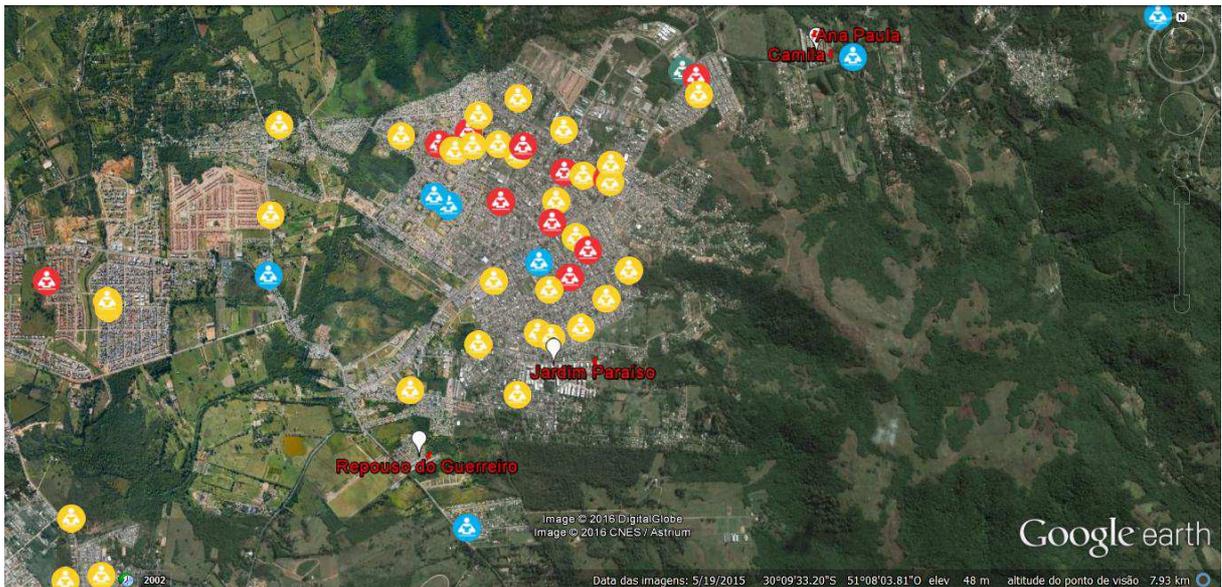
Em relação aos serviços urbanos, a Restinga conta com rede de escolas, equipamentos de assistência, de lazer e de segurança, equipamentos de saúde; embora não signifique que esses serviços consigam atender plenamente a demanda de sua população. Com o aumento do número de habitantes na região, devido também ao rápido incremento gerado pelos empreendimentos do PMCMV, é percebido, por esses serviços, dificuldades em absorver a nova demanda, na medida em que novos equipamentos não são oferecidos no mesmo ritmo. Na educação, por exemplo, verifica-se uma queda na capacidade de atendimento nas unidades da região nos últimos anos para a maioria dos níveis escolares:

Tabela 3: Percentual de matrículas sobre o total de demanda por vaga na região Restinga

	ANO 2014	ANO 2011/2012
PRÉ-ESCOLAS MUNICIPAIS	74,79%	84,32%
ENSINO FUNDAMENTAL	104,42%	111,05%
ENSINO MÉDIO	47,69%	42,92%
CRECHES MUNICIPAIS	47,13%	73,79%

Fonte: Site do ObservaPOA

Ilustração 15: Instituições de ensino (escolas e escolas de educação infantil) na região Restinga



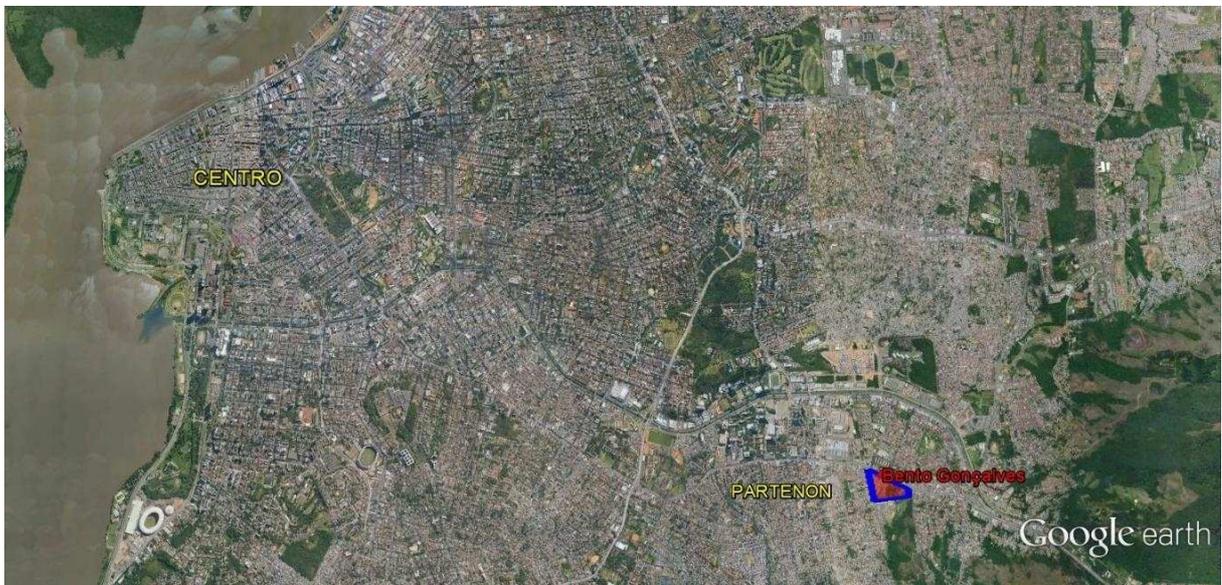
Fonte: Site do ObservaPOA. Em amarelo, instituições da rede particular; azul, rede estadual; vermelho, rede municipal, e verde, rede federal de ensino.

No que se refere ao sistema de transporte, a Restinga possui disponibilidade de linhas de transporte coletivo para diversas partes da cidade. Na frente de todos os empreendimentos do PMCMV que lá estão localizados há paradas de ônibus. No entanto, para os moradores dos residenciais Ana Paula e Camila, por exemplo, há somente duas linhas de ônibus acessíveis, pois as demais linhas trafegam distantes das paradas de ônibus próximas. O tempo de percurso de ônibus da Restinga ao centro da cidade é grande, por volta de uma hora e trinta minutos. Somente em novembro 2014, a população da região obteve um serviço esperado por cerca de vinte anos, o transporte seletivo, a conhecida *lotação*. Esse tipo de transporte, apesar de possuir um valor de passagem mais elevado, oportunizou que as pessoas conseguissem fazer seus percursos em menos tempo. O tempo de viagem de lotação da região Restinga até o centro da cidade é, em média, de uma hora.

Isso evidencia as dificuldades enfrentadas pela população da Restinga em relação ao deslocamento na cidade.

Já a região Partenon, onde está localizado o empreendimento Bento Gonçalves, é composta pelos bairros Cel. Aparício Borges, Partenon, Santo Antônio, São José e Vila João Pessoa. Situada no leste da cidade, mais próxima da região central e estando melhor inserida na malha urbana em comparação à Restinga, a região Partenon possui 118.923 habitantes (8,44% da população do município) e 39.084 domicílios. O rendimento médio dos responsáveis por domicílio nessa região é de 3,58 salários mínimos.

Ilustração 16: Localização do residencial Bento Gonçalves em relação ao centro da cidade



Fonte: Elaboração da autora com base no banco de mapeamento das áreas do PMCMV da Prefeitura Municipal de Porto Alegre / Google Earth, 2016.

Os moradores do residencial Bento Gonçalves possuem melhor acesso tanto a serviços públicos quanto a serviços privados. A área ao seu redor possui grande circulação de pessoas devido à sua composição. No entorno do empreendimento, não só há melhores condições de infraestrutura e de serviços do que nos empreendimentos situados na Restinga, como há ampla variedade de linhas de transporte coletivo próximas ao conjunto habitacional. As famílias atendidas nesse empreendimento possuem, ainda, mais fácil acesso ao centro da cidade, pois o tempo desse percurso é de, aproximadamente, trinta minutos. No entanto, apesar da melhor localização, a região também tem enfrentado problemas em relação à capacidade de atendimento dos serviços públicos devido ao aumento

populacional. Cabe ao poder público, iniciativas no sentido de conseguir suprir as demandas de seus cidadãos, ao contrário do que vem ocorrendo, por exemplo, na educação da região Partenon:

Tabela 4: Percentual de matrículas sobre o total de demanda por vaga na região Partenon

	ANO 2014	ANO 2011/2012
PRÉ-ESCOLAS MUNICIPAIS	78,23%	89,23%
ENSINO FUNDAMENTAL	100,89%	111,72%
ENSINO MÉDIO	57,67%	60,42%
CRECHES MUNICIPAIS	32,70%	46,77%

Fonte: Dados do *site* do ObservaPOA

### 2.3 Caracterização das Famílias Atendidas

Os dados socioeconômicos das famílias atendidas são bastante similares entre os empreendimentos analisados neste trabalho<sup>26</sup>. O tamanho das famílias se concentra na média de duas a três pessoas por domicílio, não sendo representativa a quantidade de famílias numerosas. É importante ressaltar que é elevado o número de titulares sozinhos, o que pode ser explicado pela forma de coleta das informações, pois, no preenchimento do instrumento do CadÚnico, muitos respondentes omitem a existência de companheiros e mesmo de filhos maiores de dezoito anos para não comprometer a composição da renda familiar, isto é, para não incluir a renda dos demais membros da família e comprometer o recebimento de benefícios sociais. Esse dado também aparece em pesquisa publicada pelo governo federal em relação aos beneficiários nos empreendimentos da faixa 1 do Programa em diversos municípios no país:

A renda total do domicílio informada pelos entrevistados registrou valor médio de R\$ 907,57 no Brasil. Esse valor é significativamente maior que o da renda informada à CEF pelos beneficiários, na contratação do PMCMV, a qual foi de R\$ 645,16. (BRASIL, 2014, p. 73)

<sup>26</sup> Os dados apresentados nesta pesquisa foram fornecidos pela CAIXA. A fonte desses dados está subsidiada no CadÚnico, sob responsabilidade da Prefeitura de Porto Alegre, mais especificamente, da Fundação de Assistência Social e Cidadania do Município. Ressalta-se que os dados fornecidos à pesquisadora foram incompletos, quantificando e caracterizando a maioria, porém não a totalidade das famílias atendidas por empreendimento.

A renda domiciliar, nos empreendimentos analisados neste estudo, concentra-se na faixa de até um salário mínimo. Mais de 50% das famílias declararam, no CadÚnico, estar inseridas nessa faixa. No entanto, para a análise desse dado, deve-se levar em consideração o que foi apontado no parágrafo anterior em relação à forma de coleta das informações. Quanto à caracterização do sexo dos responsáveis pela unidade familiar, a predominância é feminina, observando-se isso em cerca de 80% das famílias atendidas. Apesar do reconhecido aumento no número de famílias sendo chefiadas por mulheres nos últimos anos, há de se considerar, também, que o percentual acima referido é alto em virtude dos critérios de atendimento do Programa, em que há prioridade para grupos familiares com essa característica. No município de Porto Alegre, o percentual de famílias com mulheres responsáveis pelo domicílio é de 49,87%, sendo que há 20 anos atrás esse percentual não alcançava 30%. Na região Restinga, 50,17% das famílias apresentam essa característica e, na região Partenon, 50,58%<sup>27</sup>.

No tocante à idade dos titulares dos domicílios, a maior incidência encontra-se na faixa entre 25 e 34 anos, ou seja, são jovens. O nível de escolaridade do maior percentual dos responsáveis por família é o ensino fundamental. Esse baixo grau de escolaridade acaba por comprometer a inserção dos titulares no trabalho formal. Com base em dados do Censo IBGE de 2000<sup>28</sup>, o número médio de anos de estudo dos responsáveis por domicílio na região Restinga era de 6,12 anos, enquanto na região Partenon era de 8,24 anos. Esse índice, para a população total do município, era de 9,07 anos e a região que apresentava o melhor valor da cidade era a Centro, com os responsáveis por domicílio apresentando a média de 12,23 anos dedicados ao estudo.

#### **2.4 Sobre o PMCMV em Porto Alegre**

Os empreendimentos do PMCMV construídos em Porto Alegre caracterizam-se pela repetição do padrão de construção em larga escala, em que grandes áreas são base para a implantação de empreendimentos com tipologias pobres e de baixa qualidade habitacional.

---

<sup>27</sup> Fonte: *Site* do Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPOA), <<http://www.observapoa.com.br>>.

<sup>28</sup> Fonte: *Site* do Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPOA), <<http://www.observapoa.com.br>>.

Com exceção do residencial Camila, composto por casas térreas e sobrados, os demais empreendimentos analisados são muito similares em sua tipologia, reproduzindo-se na cidade um padrão característico de construção pelo Programa para a faixa 1 – um estigma em relação à forma de atendimento habitacional para determinada parcela da população, uma espécie de construção de segregação. Na perspectiva do lucro pelas empresas construtoras, é alta a concentração de unidades habitacionais por empreendimento e os projetos apresentam os padrões mínimos estabelecidos nos regulamentos do Programa, assim como já foi identificado, a exemplo do trecho transcrito abaixo, por outros autores em diversos municípios brasileiros:

Ações exigidas da iniciativa privada são de um padrão mínimo de qualidade, visando a maior margem de lucro. Assim, o resultado é a precariedade dos conjuntos habitacionais, seja pelos materiais de baixa qualidade escolhidos, pela inviabilidade do espaço físico para algumas famílias, e o mais problemático: a localização das habitações. Esse último fator resulta em moradias em uma área periférica, distante dos grandes centros urbanos e com deficiência de acesso ao transporte público e de escassos equipamentos de saúde, educação e lazer. (SOUSA; TEXEIRA, 2015, p. 33)

Quanto à localização dos empreendimentos no território porto-alegrense, destaca-se que a maioria dos empreendimentos já entregues ou em fase de construção situa-se na Restinga, região historicamente reconhecida como "de exclusão social" no município. Distanciada do centro da cidade por 22 quilômetros e pelo histórico de assentamento das classes menos favorecidas, naquela região o custo da terra permite que a produção de moradias para a população de menor renda seja um negócio rentável nas condições estabelecidas pelo Programa. Assim, o PMCMV, em Porto Alegre, repete o modelo de urbanização excludente, reafirmando o lugar dos pobres na cidade, ou seja, a *periferia*.

O mais conhecido padrão de segregação da metrópole brasileira é o do centro x periferia. O primeiro, dotado da maioria dos serviços urbanos, públicos e privados, é ocupado pelas classes de mais alta renda. A segunda, subequipada e longínqua, é ocupada predominantemente pelos excluídos. O espaço atua como mecanismo de exclusão. (VILLAÇA, 2001, p. 143)

De acordo com Banzato, Naves e Muniz (2014), a diferenciação social do espaço urbano divide os indivíduos entre classes sociais, separando regiões da cidade entre mais caras ou mais baratas gerando uma segregação socioespacial, a qual implica mais do que um afastamento físico: cria-se com essa separação uma visão negativa sobre quem mora afastado, estigmatizando uma faixa da população que mora em determinada região.

Polidoro e Demichei (2015), analisando o processo de urbanização de Porto Alegre no último século reforçam que sua configuração é produto de uma histórica ocupação desigual do espaço urbano e remetem-se à região da Restinga:

Embora a ocupação do extremo Sul de Porto Alegre remonte as estratégias do Poder Público em segregar intencionalmente a população mais pobre da área central no início da segunda metade do século XX, ainda hoje (2014) a Restinga é destino de parcela da população que ocupa(va) o entorno das áreas mais valorizadas e que tem sido vítima dos projetos recentes de modernização. (POLIDORO; DEMICHEI, 2015, p. 10)

Segundo esses autores, os projetos de modernização executados em Porto Alegre no último século promovem um espaço heterogêneo, marcado pela divisão espacial da população (conforme renda, cor da pele) e desigual distribuição dos elementos essenciais para a vida na cidade, tal como saneamento básico, equipamentos de saúde, lazer, esporte e educação. Os conflitos pelo acesso à terra se acirram, ao mesmo tempo em que se observa a convivência do Estado no quadro geral de exclusão.

Para Anthony Giddens (2012), a exclusão social refere-se a maneiras em que os indivíduos podem ser separados do envolvimento pleno na sociedade. Essa exclusão pode assumir uma dimensão espacial na medida em que bairros variam imensamente em termos de segurança, condições ambientais e da disponibilidade de serviços e instalações públicas; e as pessoas que vivem em locais desprivilegiados costumam depender das poucas instalações existentes, pois, muitas vezes, também não possuem acesso a meios de transporte que permitam que façam suas compras e usem serviços de outros locais. Ainda conforme esse autor, em comunidades pobres, pode ser difícil para as pessoas superarem a exclusão e darem passos necessários para se envolverem mais plenamente na sociedade; as redes sociais podem ser fracas, e isso reduz a circulação de informações sobre empregos, atividades políticas e eventos comunitários. E os níveis elevados de desemprego e a baixa renda impõem pressões sobre a vida familiar, sendo que a criminalidade e a delinquência juvenil também diminuem a qualidade de vida geral da região.

Já a localização do residencial Bento Gonçalves, considerada exceção do PMCMV em Porto Alegre, é definida pelos gestores como uma “quebra do paradigma” segundo o qual a habitação de interesse social é construída apenas nas periferias da cidade. De fato, o residencial

Bento Gonçalves encontra-se melhor inserido na mancha urbana, com melhor acesso à infraestrutura, distanciado do centro da cidade por menos de dez quilômetros.

Vanessa Affeldt (2015), a fim de obter a percepção dos beneficiários do PMCMV em Porto Alegre, realizou entrevistas com alguns moradores do condomínio Manuela, integrante do residencial Bento Gonçalves. Todos os moradores entrevistados salientaram o aspecto positivo da localização do imóvel, o qual permitiu melhor acesso, até mesmo, a oportunidades de trabalho. O imóvel propiciou melhores condições de circulação aos moradores, pois, em função da boa localização, existem diversas linhas de transporte público disponíveis para os moradores da região, além de demais serviços acessíveis nas redondezas, sem a necessidade de uso de transporte. A autora mostra, em seu trabalho, que a localização do imóvel em uma região bem atendida com meios de transporte e com uma economia local bem desenvolvida, com diversos serviços à disposição, permite que os moradores tenham mais fácil acesso a outros itens como trabalho, saúde, educação.

No entanto, a localização periférica dos empreendimentos do Programa predomina na cidade, não somente para os empreendimentos da faixa 1, mas também para as demais faixas de renda, conforme apontado por Melchiors e Wagner (2014), os quais analisaram a distribuição espacial e territorial desses conjuntos habitacionais na Região Metropolitana de Porto Alegre:

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. (MELCHIORS; WAGNER, 2014, p. 6)

Com o substantivo aporte de recursos públicos empregados no PMCMV em Porto Alegre, era de se esperar uma distribuição planejada dos empreendimentos com, pelo menos, alguma correspondência em relação ao déficit habitacional. Pode-se afirmar que a operação do Programa no município não se pauta por estratégias voltadas ao efetivo enfrentamento desse déficit. Conforme aponta o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre (PMHIS-POA)<sup>29</sup>, o maior déficit habitacional do município se concentra

---

<sup>29</sup> Finalizado em dezembro de 2009, porém ainda não tornado lei municipal, o PMHIS-POA é um instrumento político-administrativo que propõe diretrizes, objetivos, metas e estratégias de ação na superação do déficit

na região Leste do Orçamento Participativo, mesma região para a qual houve o maior número de inscritos para o PMCMV em 2009; no entanto, nenhum empreendimento da faixa 1 do Programa foi lá implementado nem sequer há previsão de construção de empreendimentos naquela região.

Ainda, em relação à importância de uma efetiva redução do déficit habitacional, salienta-se que o poder público municipal não executa controle, por exemplo, sobre as áreas de risco das quais são retiradas algumas famílias para os empreendimentos do PMCMV. Os domicílios dos quais saem as famílias nessas áreas normalmente voltam a ser ocupados por novos moradores. Estes, em muitos casos, compram o domicílio situado na área de risco da família que saiu dali com destino a um empreendimento do PMCMV. Com isso, o ciclo do déficit habitacional e das famílias em situação de risco permanece como problema sem solução.

Outro aspecto evidenciado pela análise do PMCMV em Porto Alegre é o tamanho dos empreendimentos, com muitas unidades habitacionais concentradas em tipologias únicas, o que reforça ainda mais o aspecto de espaços guetificados. Alguns empreendimentos, tomados isoladamente, não caracterizariam isso. No entanto, o que se observa são empreendimentos do Programa implantados em terrenos contíguos, gerando enormes áreas monofuncionais. A maioria dos empreendimentos para a faixa 1 em Porto Alegre evidencia esse fato, como, por exemplo, os residenciais Camila, Ana Paula e São Guilherme (ilustração 7), que juntos concentram 960 famílias, ou o residencial Jardim Paraíso, o qual, ao lado do residencial Jardim Belize, compõe um cenário de 1260 famílias conviventes em um espaço de única tipologia e função (ilustração 10), desconsiderando aspectos relevantes à urbanidade do local.

Segundo Canavarros (2015), no início do PMCMV, ainda em sua divulgação, foi disponibilizada uma cartilha de recomendações, a qual trazia em seu texto uma série de parâmetros que, em tese, deveriam condicionar o projeto dos empreendimentos, tanto em relação ao Programa e à área das unidades habitacionais, quanto em relação à implantação urbana dos mesmos. Com relação ao porte dos empreendimentos, essa cartilha estabelecia o limite de 500 unidades por conjunto. No entanto, essa recomendação não impediu a

---

habitacional do município e na melhoria da qualidade de vida, prioritariamente para a população de baixa renda.

construção de empreendimentos em áreas adjacentes, que foram aprovados em etapas. Isso resultou na produção de inúmeros empreendimentos confrontantes que seguiam o mesmo padrão tipológico e destinados à mesma faixa de renda. Assim como acontece em Porto Alegre, o mesmo problema é verificado por outros autores em diversos lugares do país, assim como Nisida *et al* (2015) constataram através da análise de empreendimentos do Programa em alguns municípios do estado de São Paulo:

A maioria dos empreendimentos analisados foi implantada em áreas onde o tecido urbano é descontínuo e pouco permeável, com a presença de grandes vazios e muitas quadras com perímetros demasiadamente extensos. Esses atributos morfológicos impactam negativamente a relação das pessoas com o espaço público e com o território como um todo. Cabe ressaltar que a morfologia urbana não é um fator capaz de determinar, por si só, a dinâmica social de uma determinada porção do espaço, mas ela constitui um elemento relevante na conformação de suas possibilidades (Gehl, 2010). De modo geral, o tecido urbano das áreas estudadas é pouco propício à circulação segura e qualificada de pessoas e pouco convidativo à apropriação dos espaços públicos, o que também prejudica a possibilidade de surgimento de outros usos e atividades que confirmam diversidade e dinamismo a essas áreas, favorecendo a perpetuação de um tecido urbano de caráter monofuncional. (NISIDA et al, 2015, p. 13)

De acordo com esses autores, o padrão morfológico predominante nos conjuntos habitacionais do PMCMV, sem alguma atividade que promova o contato entre o público e o privado em uma grande área, acaba por gerar a fragmentação do território e a consequente degradação do espaço público, contribuindo para a perpetuação de um modelo de cidade sem urbanidade, em que existe grande presença de barreiras físicas à circulação de pedestres, dentre outras características desfavoráveis à vitalidade dos espaços públicos. Ainda, segundo os autores, por se tratar de um programa que mobiliza um volume enorme de recursos públicos para subsidiar a produção imobiliária, o PMCMV deveria atuar de forma que invertesse essa lógica de produção da cidade em vez de reforçá-la replicando o mesmo padrão urbanístico nas cidades em que ele é implementado. Melchior e Wagner (2014) também fazem referência à preocupação com a dimensão dos empreendimentos e criticam a regulamentação do Programa:

Agravando a situação, em 2013 foi lançada a Portaria nº 168 (12/04/2013) ampliando os limites estabelecidos pelo PMCMV em relação ao porte dos empreendimentos enquadrados na modalidade do FAR. Segundo o texto da Lei, que estabelece novas diretrizes para a elaboração dos projetos, passam a ser passíveis de construção empreendimentos contíguos que totalizam até 5.000 unidades. Se por um lado a portaria reconhece o fenômeno de agrupamento de empreendimentos ocorrido até o momento no PMCMV, ela, ao invés de buscar novas soluções ao problema propõe o seu regramento mediante o aceite de um

aumento significativo do porte dos empreendimentos em relação ao que era proposto na primeira fase do Programa. (MELCHORS; WAGNER, 2014, p. 9)

Com a grande concentração de famílias moradoras em um determinado espaço da cidade por obra do poder público, torna-se necessário averiguar quanto à provisão de equipamentos comunitários e serviços urbanos para atendimento de tal demanda. Hoje a rede de serviços públicos da região Restinga, tais como escolas e hospitais, está enfrentando dificuldades em absorver a população volumosa que para lá está sendo destinada. A Comissão Regional de Assistência Social<sup>30</sup> da Restinga aponta esse problema. Verifica-se que até mesmo os equipamentos privados (bancos, mercados) estão com suas capacidades de atendimento comprometidas em relação ao acelerado avanço do número de pessoas na região. Salienta-se que a Restinga caracteriza-se historicamente por esse rápido crescimento não planejado: "É interessante ressaltar que o Complexo Restinga surgiu como um loteamento para abrigar cinquenta mil pessoas, todavia, em 1990, já abrigava cento e cinquenta mil pessoas." (D'ÁVILA, 2000, p. 80)

Observa-se que na cidade de Porto Alegre, através do Programa, está se gerando, ou reafirmando-se, um hiato entre habitação de interesse social e direito à cidade. O que se verifica é a ausência de prática de uma política intersetorial que garanta aos beneficiários do PMCMV não apenas uma casa, mas os demais direitos e equipamentos sociais que permitam aliar a nova moradia a uma melhoria na qualidade de vida. Para isso, são necessárias intervenções imediatas, coerentes e articuladas com diversos setores e serviços com a finalidade de efetivar o direito à cidade. Para que esses empreendimentos habitacionais fossem vetores de inclusão na cidade, necessitariam de uma série de ações que proporcionassem aos seus usuários uma mudança no padrão socioespacial de segregação. Os projetos habitacionais do PMCMV deveriam ser inseridos numa prática de planejamento urbano através da identificação do local de sua execução e, por conseguinte, executados e complementados serviços que garantissem aos seus usuários acessar a malha urbana e serviços específicos (SILVA; BULLA, 2014).

A precariedade dos territórios de implantação dos projetos se expressa nos serviços e transportes escassos e precários, na ausência do poder público das diversas políticas nesses novos territórios que foram criados pelo poder público.

---

<sup>30</sup> Cada região do Orçamento Participativo, em Porto Alegre, possui uma Comissão Regional de Assistência Social (CORAS), a qual dialoga com a rede de serviços públicos da região (saúde, educação, esporte, lazer, cultura) para atendimento das famílias.

Terminada as obras e os prazos de contrato retiram-se as empreiteiras, equipes da secretaria ou aqueles prestadores de serviços terceirizados. Os serviços de saúde, educação, assistência social, cultura, esporte e transporte não têm previsão de implantação ou ampliação, e os existentes ficam sobrecarregados com as novas demandas. Que cidades estão se criando? (PAZ, 2014, p. 12)

Além da carência verificada em relação a serviços urbanos, também é observada a precariedade em relação a aspectos de infraestrutura em alguns empreendimentos. Um exemplo disso é a falta da calçadas para a circulação dos pedestres no entorno dos empreendimentos Camila e Ana Paula (e São Guilherme, a ser entregue em breve), localizados na Estrada João Antônio da Silveira. Esses problemas identificados em relação aos empreendimentos de Porto Alegre também já foram recorrentemente evidenciados por outros autores em relação aos conjuntos habitacionais do Programa em outros pontos do país. Segundo, por exemplo, autores de texto que aborda o caso de um município no estado de São Paulo:

Um problema gerado com programa do Governo foi a periferização das provisões habitacionais que é potencializado quando consideramos que o PMCMV não destina volumosos recursos à construção de equipamentos sociais e infraestrutura básica. Sendo assim, ao construir grandes empreendimentos em áreas desprovidas de equipamentos e/ou infraestrutura social, criam-se velhos problemas em novas regiões. Conforme normatização do programa, a CEF prioriza a contratação de empreendimentos localizados em áreas urbanizadas, porém, na prática, este é apenas um critério de “desempate”. (MEIRELES; CASTRO; FRANCISCO, 2015, p. 555)

Ilustração 17: Frente do Empreendimento Ana Paula. Falta de calçamento adequado para pedestres.



Fonte: Acervo da autora, 2016.

Talvez pelo fato de a precariedade em infraestrutura desses conjuntos habitacionais e de seu entorno ter-se tornado recorrentemente observada, quando o empreendimento se diferencia, apresentando infraestrutura mínima para o atendimento dos usuários, isso é encarado como se fosse uma espécie de benfeitoria adicional. Através de trecho de notícia publicada no *site* da CAIXA, em 30 de setembro de 2014, quando ocorreu a primeira entrega de parte do empreendimento Bento Gonçalves, é possível compreender esse modo de percepção equivocado de quem produz habitação de interesse social e, em decorrência, cidades: “O residencial Bento Gonçalves possui salão de festas, área de lazer e guarita de segurança, além de vagas de estacionamento. O empreendimento oferece também infraestrutura completa, com pavimentação, meio-fio, redes de água, esgotamento sanitário, drenagem e energia elétrica.”

Em relação aos aspectos sociais, nesses empreendimentos para a faixa de renda mais desfavorecida da sociedade – a qual já não possui experiência anterior de gestão coletiva dos espaços habitados – são frequentes os relatos de problemas em relação às despesas com taxas tal como a condominial, consideradas bastante elevadas para os beneficiários, levando a sérias consequências quanto à manutenção dos empreendimentos. Conforme indica pesquisa em âmbito nacional (BRASIL, 2014), as despesas monetárias com água, luz e condomínio comprometeriam 11,3% da renda familiar dos beneficiários do PMCMV. Na região Sul do país, essas despesas teriam um peso maior (14,2%) em razão dos níveis elevados registrados em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul. As despesas com condomínio, por ocasião daquela pesquisa, eram de R\$ 49,60 por mês, o que correspondia a 5,5% da renda familiar mensal, fazendo com que, no caso de apartamentos, o gasto com condomínio fosse superior à própria despesa com o parcelamento da moradia, que correspondia a 5,0% da renda familiar, para a maioria dos beneficiários (BRASIL, 2014). São graves portanto os problemas decorrentes da estrutura condominial dos empreendimentos, como apontado por Raquel Rolnik:

É particularmente preocupante nos conjuntos analisados, a forma-condomínio que predomina; preocupante, sobretudo, para os setores mais vulneráveis na Faixa 1 — com menor renda, com menor escolaridade, com vínculos de trabalho mais precários, fortemente dependentes de programas sociais e de transferência de renda. Uma situação inexplicável de não aplicação de tarifas sociais para os serviços de água e de energia pelas concessionárias se alia a taxas de condomínio e têm impactado fortemente o aumento das despesas associadas à moradia, já gerando problemas sérios de sustentabilidade econômica e social dos conjuntos. Verificamos, em vários casos estudados, o colapso da gestão condominial por conta

dos custos de manutenção de espaços coletivos em relação à renda dos moradores, resultando em alta inadimplência e conflitos com os síndicos. Na prevalência de relações privadas e de espaços isolados, são favorecidas as mediações do narcotráfico e de milícias, organizações que tomaram a gestão de alguns dos condomínios estudados pelas equipes. (ROLNIK, 2014)

Em consonância com Rolnik (2014), nos empreendimentos analisados em Porto Alegre também é verificada a influência de organizações vinculadas ao tráfico de drogas, o que muito interfere na sustentabilidade dos empreendimentos e na qualidade de vida de seus moradores. Por vezes, até mesmo os serviços de saúde e de assistência social do município, por exemplo, ficam impossibilitados de realizarem ações nesses conjuntos habitacionais por interferência de facções criminosas que se impõem no comando da ordem social dos empreendimentos. Os relatórios do trabalho técnico social desenvolvido nos empreendimentos de Porto Alegre<sup>31</sup> evidenciam essa questão da forte presença da violência nesses espaços já nos primeiros meses de ocupação<sup>32</sup> e de como ela interfere até mesmo na organização das unidades habitacionais, com a atuação de criminosos na expulsão de alguns moradores de suas residências.

A fim de o poder público mostrar-se presente nesses territórios, em 14 de maio de 2016 foi realizada a segunda Ação de Cidadania (a primeira ocorreu em outubro de 2015) no empreendimento Ana Paula para os seus moradores e para os moradores do residencial Camila, localizado ao lado. Esse evento, idealizado e organizado pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul a partir de denúncias de abandono dos serviços públicos nesses empreendimentos, tais como o serviço de coleta do lixo, contou com a presença dos seguintes órgãos municipais: Departamento de Habitação, Fundação de Assistência Social e Cidadania, Secretaria da Cultura, Departamento de Limpeza Urbana, Secretaria de Saúde, Empresa Pública de Transporte e Circulação, Departamento de Esgotos Pluviais, Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria de Direitos Humanos, Guarda Municipal e Procuradoria Geral do Município. Ainda, houve a presença da Defensoria Pública do Estado, do Ministério Público Federal, da Caixa Econômica Federal e da Polícia Civil. Através de atividades educativas e informativas realizadas numa manhã de sábado, esses órgãos buscaram

---

<sup>31</sup> Relatórios disponibilizados à autora pela CAIXA, responsável pelo Trabalho Técnico Social desenvolvido nos empreendimentos analisados nesta pesquisa. Esses documentos foram elaborados pelos profissionais contratados que prestaram os serviços.

<sup>32</sup> O relatório do empreendimento Jardim Paraíso, por exemplo, faz referência a três homicídios ocorridos em apenas duas semanas dentro do empreendimento, relatando a história extremamente violenta pela qual se deu um desses casos.

promover uma aproximação com a comunidade, disponibilizando seus serviços e encaminhando algumas demandas das famílias.

Ilustração 18 e 19: Ação de Cidadania no Residencial Ana Paula



Fonte: Acervo da autora, 2016.



No entanto, a presença e a atuação do poder público nesses espaços vem sendo pontual, quando deveria ser contínua e efetiva a fim de transformar a realidade das famílias atendidas pelo PMCMV. É verificada a baixa coesão social dessa população e a frágil noção de pertencimento aos empreendimentos, muito devido às relações de poder estabelecidas conforme apontadas anteriormente. Os espaços comunitários são rapidamente degradados e acabam por não servir ao que era inicialmente proposto. Há relatos, por exemplo, de *playgrounds* totalmente destruídos e servindo de espaço para ações ilícitas de adolescentes e adultos. Dentre outros, também há relatos de o que era para ser um salão de festas para todo o condomínio ter-se transformado em espaço privado de moradia para uma família expulsa de outro empreendimento. Ainda, existem focos de acúmulo de lixos nos condomínios, como, por exemplo, na bacia de contenção de água pluvial existente no empreendimento Ana Paula, onde até eletrodomésticos e móveis são acumulados nesse espaço pelos moradores.

Ilustrações 20 e 21: Salão de festas e churrasqueira no Residencial Ana Paula. Espaços comunitários degradados.



Fonte: Acervo da autora, 2016.

Com a finalidade de promover o exercício da participação e a inserção social das famílias atendidas pelo PMCMV, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados, é realizado o trabalho social com essas famílias, o qual compreende as dimensões social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população atendida. Esse trabalho, que possui obrigatoriedade de execução dentro do Programa, nos empreendimentos neste estudo analisados, foi de responsabilidade da CAIXA e desenvolvido por oito meses em cada um deles, compreendendo, também, o período anterior à mudança das famílias para as suas novas unidades habitacionais. A CAIXA terceirizou o trabalho social, tendo as contratações os seguintes profissionais e custos:

Quadro 1: Trabalho Social executado nos Empreendimentos

	CAMILA	REPOUSO DO GUERREIRO	ANA PAULA	JARDIM PARAÍSO I	BENTO GONÇALVES
PROFISSIONAIS QUE EXECUTARAM O TRABALHO	1 Assistente Social	1 Assistente Social	1 Assistente Social	1 Assistente Social	1 Assistente Social, 1 Psicólogo, 1 Biólogo
VALOR CONTRATADO(R\$)	28.781,78	39.318,00	66.351,80	108.204,86	153.638,42

Fonte: Dados da Caixa Econômica Federal

Os profissionais que desenvolveram o trabalho social com as famílias desses empreendimentos, conforme os relatórios da CAIXA, enfrentaram diversos problemas durante os meses de execução do trabalho, como descontentamento dos moradores com a

construtora, incompatibilidade entre vizinhos, inadimplência da taxa condominial e graves situações de violência (violência entre moradores, violência doméstica, pedofilia, tráfico de drogas, abuso sexual, prostituição de menores). Houve dificuldades, segundo relatos dos profissionais, para o desenvolvimento adequado do trabalho previsto. A empresa contratada para execução do trabalho social no residencial Jardim Paraíso, por exemplo, solicitou desligamento do trabalho alegando falta de segurança, boicote ao trabalho social e clima de dominação e ameaças à equipe técnica (incluindo ameaças de morte), tendo sido outra empresa contratada para a finalização da execução das atividades. É importante salientar que, na maioria dos empreendimentos, o trabalho técnico social foi executado somente por um profissional, o que é considerado, em quantidade e em quesito interdisciplinaridade, insuficiente para uma efetiva mobilização e organização comunitária diante do número de famílias atendidas em cada empreendimento e da complexidade do trabalho.

Ainda, não foi executado, nesses empreendimentos, trabalho específico com as famílias em relação à gestão condominial, não havendo a contratação de profissional especialista na área para a capacitação dos moradores nesse aspecto por parte do poder público. Salienta-se que a população alvo do PMCMV/faixa 1 é um público que, em maioria, não possui a experiência de vida em condomínio, apresentando grandes dificuldades para esse tipo de organização. Com isso, em todos os empreendimentos, há relatos de problemas quanto à sustentabilidade dos condomínios. Na pesquisa de Affeldt (2015), duas moradoras entrevistadas no residencial Bento Gonçalves apontaram a necessidade, dada a falta de ações conjuntas entre os moradores, de se ter uma assessoria externa permanente para auxiliar os moradores que integram a gestão de condomínio, o que corroborou com a opinião de outros entrevistados que indicaram "não existirem ações " e com a dos que responderam "existirem ações, mas sem efetividade", indicando haver grande dificuldade por parte desses gestores em administrar o condomínio. Segundo essa pesquisa, a gestão do condomínio Manuela já havia sido alterada três vezes num espaço temporal de apenas cinco meses desde sua inauguração. De acordo com Affeldt (2015), são necessárias ações enérgicas no tocante à organização condominial do empreendimento e há a necessidade de participação dos moradores na criação de discussões e propostas em relação a isso.

Devido às dificuldades ainda enfrentadas pelas famílias atendidas nos empreendimentos analisados – na gestão dos condomínios, na organização comunitária e na

sua inserção em serviços e atividades comunitárias da região e nos encaminhamentos de suas demandas junto às políticas públicas ali existentes mesmo após esse período de adaptação em suas novas moradias com o acompanhamento do trabalho social – está previsto, atualmente, a atuação do poder público municipal, através do Departamento Municipal de Habitação, na realização de nova contratação de trabalho social para os quatro primeiros conjuntos habitacionais do PMCMV entregues em Porto Alegre. A nova contratação se dará com as sobras do orçamento destinado ao trabalho social, o qual não foi utilizado em sua integralidade pela CAIXA nas contratações anteriores.<sup>33</sup> Essas sobras de orçamento somam mais de um milhão de reais para os quatro empreendimentos. O novo trabalho com essas famílias, previsto pelo município, teria a duração de nove meses e visaria a promover a articulação e revitalização de redes sociais e a integração das políticas públicas por meio de ações socioterritoriais integrativas que fomentassem, nos espaços já existentes na região, a aproximação entre os moradores atendidos pelo PMCMV e a comunidade do entorno dos empreendimentos. O objetivo do trabalho seria, então, integrar as famílias no novo espaço de moradia, através da implementação de mecanismos de apoio e assessoramento que facilitassem novas formas organizativas individuais e coletivas visando à melhoria da qualidade de vida dessas famílias. A partir da segunda fase do PMCMV, a execução do trabalho social é compromisso do Município, o qual se torna responsável pelo trabalho com as famílias nos períodos pré e pós-ocupação dos empreendimentos.

Em relação à abordagem das gestões públicas na área habitacional, Cordovil e Soares (2015) consideram que a habitação não deve estar restrita ao cumprimento das funções de prover a unidade habitacional; deve ser entendida de forma abrangente, com o fornecimento dos serviços urbanos, da infraestrutura urbana e dos equipamentos sociais. A habitação de interesse social, segundo as autoras, não deve ser entendida meramente como um produto, mas sim como um processo, com uma dimensão física, mas também como resultado de um processo complexo de produção com determinantes políticos, sociais, econômicos, jurídicos, ecológicos, tecnológicos. No terceiro capítulo, será averiguado o processo responsável pela produção da habitação de interesse social em Porto Alegre por meio do Programa Minha Casa Minha Vida.

---

<sup>33</sup> O valor destinado à contratação da execução do Trabalho Social, na primeira fase do Programa, correspondia a 1,5% do valor total de investimento da obra.

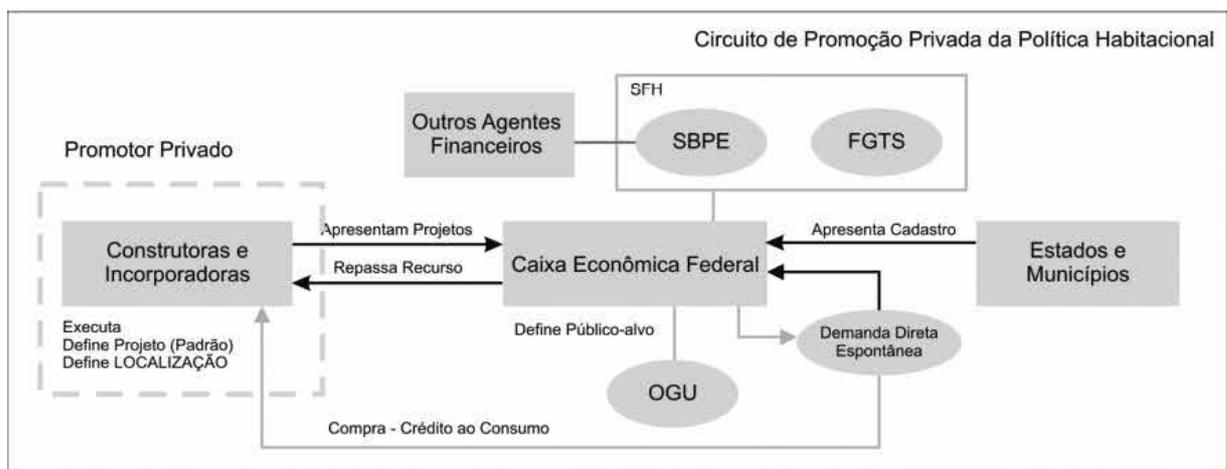
### 3 O PROCESSO MUNICIPAL PARA A EFETIVAÇÃO DO PROGRAMA

#### 3.1 Agentes e Trâmites na Modalidade Empresarial/FAR do PMCMV

Conforme anteriormente apontado, através de revisão de literatura apresentada no primeiro capítulo, diversos autores consideram que o poder público municipal não possui um papel de relevância no processo de implementação do PMCMV, no qual, segundo eles, o setor privado desempenharia uma atuação protagonista. Alguns pesquisadores, assim como Joana Zattoni Milano (2013), consideram que as administrações locais, devido às pressões por resultados, atuariam mais no sentido de relaxamento dos controles de organização e desenvolvimento do território do que de uma regulação efetiva, influenciando pouco ou nada nos aspectos morfológico e de localização da produção habitacional pelo Programa. Neste capítulo, visar-se-á a identificar em que partes do processo o município de Porto Alegre atua e de que forma se dá essa atuação.

Cardoso e Aragão (2013), buscando uma melhor compreensão do papel do Estado na promoção de habitação de interesse social, demonstram, através do seguinte circuito, o modelo de execução do PMCMV:

Ilustração 22: Circuito de execução do Programa Minha Casa Minha Vida



Fonte: CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 53.

Segundo esses autores, o processo de implementação do PMCMV ocorre, resumidamente, da seguinte forma:

A construtora define o terreno e o projeto, aprova-o junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir para a Caixa, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, e sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades. A Caixa define o acesso às unidades a partir de listas de demanda, elaboradas pelas prefeituras. Os municípios têm como incumbência cadastrar as famílias com rendimento de 0 a 3 salários mínimos, além da participação por meio da doação de terrenos, isenção tributária e desburocratização nos processos de aprovação e licenciamento e também na flexibilização das normas urbanísticas para permitir aumentar os índices de utilização do solo nos empreendimentos do MCMV. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 37)

Na modalidade Empresarial/FAR, analisada nesta pesquisa, destinada à produção pelo mercado imobiliário para famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 (faixa 1), estão envolvidos como agentes: governo federal, Caixa Econômica Federal, poder público municipal, empresas construtoras e famílias beneficiárias. Segundo Melchior e Wagner (2014), no processo de produção do PMCMV, os agentes envolvidos têm interesses diferenciados: ao poder público, por exemplo, interessa maximizar a qualidade da moradia produzida com o menor custo possível, sem perder de vista os ganhos políticos possibilitados pela construção das unidades; já as construtoras e incorporadoras, por sua vez, buscam o lucro. São as principais funções desses agentes na implementação do Programa:

- i) Governo Federal: responsável por estabelecer as diretrizes para o Programa e por alocar recursos por Unidade Federativa, considerando o déficit habitacional.
- ii) Caixa Econômica Federal: agente financeiro, é responsável pela gestão do PMCMV. Analisa projetos de engenharia e de arquitetura; contrata a empresa construtora; acompanha a construção dos conjuntos habitacionais, fazendo a avaliação física de todas as unidades habitacionais na entrega da obra. Nos empreendimentos contratados até 08 de julho de 2011, foi responsável pelo Trabalho Técnico Social, atualmente sob responsabilidade dos municípios. A CAIXA é, ainda, responsável pela conferência da documentação das famílias, verificando seu enquadramento no Programa, e pela assinatura do contrato de financiamento. Esse agente mantém um sistema para registrar reclamações com relação aos aspectos físicos e defeitos construtivos dos empreendimentos com a finalidade de providenciar os reparos cabíveis:

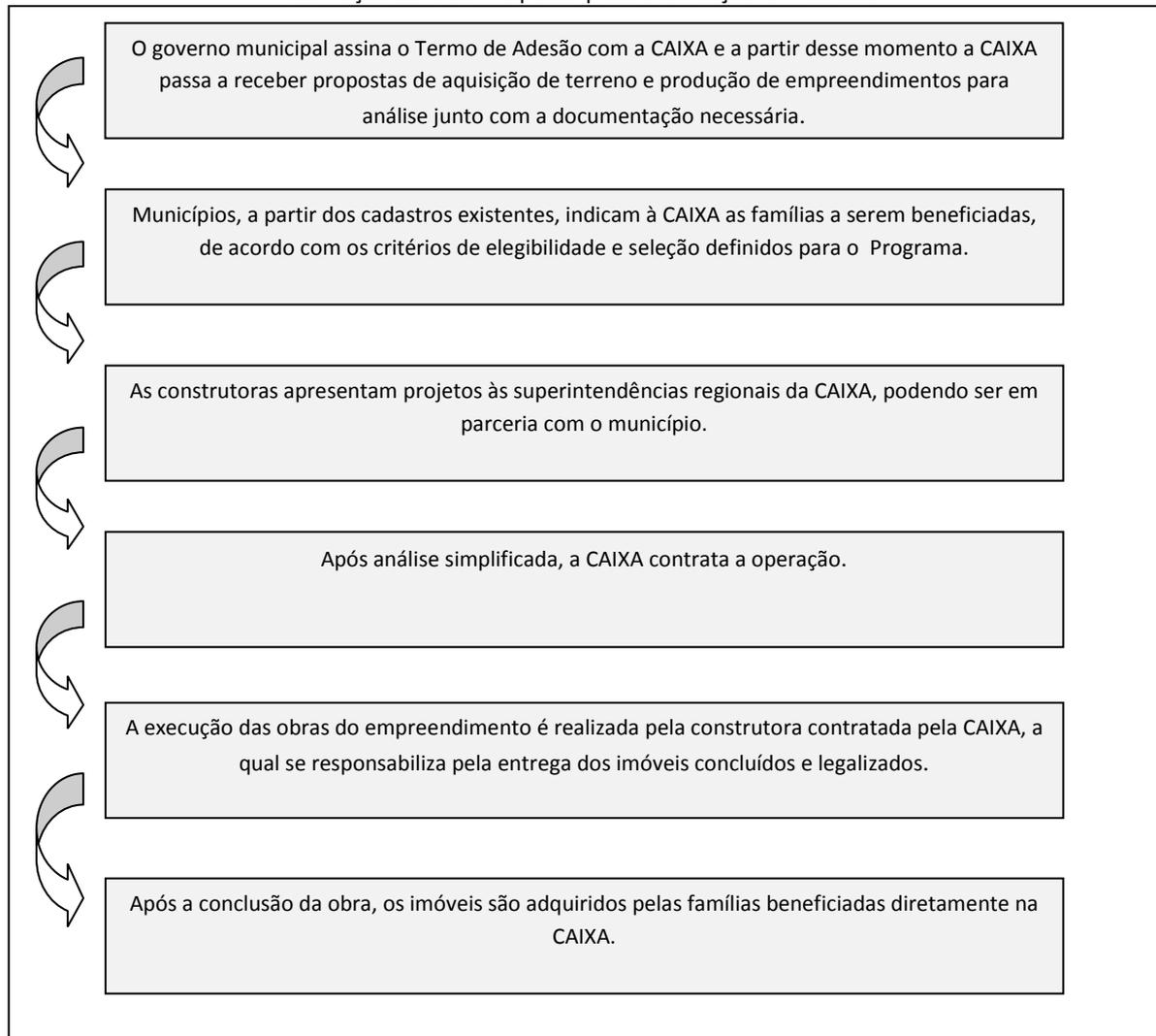
Em 2012, foi formulado pela CAIXA o programa "De Olho na Qualidade", para atuar como uma ouvidoria de beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida. Os

usuários poderiam entrar em contato com o serviço através de ligações telefônicas gratuitas. Segundo a Caixa, no primeiro ano, foram recebidas mais de 200 mil ligações, sendo somente 2% delas sobre reclamações de problemas na forma como as obras foram entregues. Embora o serviço de atendimento tivesse como objetivo principal a correção de problemas construtivos nas unidades habitacionais, a grande maioria das reclamações de usuários do programa eram relativas a aspectos de gestão, com destaque para ocorrência sobre contratos, dúvidas sobre os condomínios, invasão ou perda de imóvel, problemas de infraestrutura e até brigas entre vizinhos. (MARQUES, 2015, p.44)

- iii) Poder Público Municipal: responsável pela seleção das famílias a serem beneficiadas pelo Programa, implantação e funcionamento dos equipamentos públicos, elaboração de chamamento para escolha de empresa construtora no caso de terrenos públicos, execução do Trabalho Técnico Social, extensão de sua participação no PMCMV sob a forma de aportes financeiros, bens ou serviços. Ao município cabe, ainda, facilitar a implantação dos projetos, reduzindo a carga de tributos e taxas que possam onerar o custo dos imóveis a serem produzidos, e tornar mais ágil o processo de aprovação dos empreendimentos.
- iv) Empresas Construtoras: responsáveis pela execução dos empreendimentos habitacionais. Devem apresentar projetos aprovados de empreendimentos em parceria com municípios ou de maneira independente.
- v) Beneficiários: pessoas físicas que, após cadastramento junto ao seu município e atendidos os requisitos mínimos estabelecidos pelo PMCMV, possam ser contemplados com a unidade habitacional.

Em cartilha desenvolvida pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2010) é exposto o seguinte trâmite para a execução do PMCMV na modalidade Empresarial/FAR:

Ilustração 23: Passo a passo para a execução do PMCMV



Fonte: BRASIL, 2010.

De acordo com os trâmites estabelecidos pelo Programa, demonstrados através da figura anterior, ao aderir ao PMCMV, o Município torna-se responsável por diversas ações estabelecidas no Termo de Adesão, documento firmado entre Município e União, o qual rege sua atuação conjunta. O poder público municipal, através da assinatura desse documento se compromete a:

- a) elaborar levantamento das áreas com vocação para a implementação dos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida, procedendo a criação de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, e incentivando que as propostas de empreendimentos sejam apresentadas nas áreas delimitadas;
- b) garantir a celeridade nos processos de autorizações, alvarás, licenças e de outras medidas inerentes à aprovação dos projetos arquitetônicos, urbanísticos e complementares dos empreendimentos habitacionais;
- c) dar celeridade ao licenciamento ambiental junto aos órgãos competentes;
- d) articular com as concessionárias de serviços públicos de modo a viabilizar a implantação, operação e a manutenção das redes de energia elétrica, água, saneamento, transporte público, para emissão do termo de viabilidade;
- e) promover ações facilitadoras e redutoras dos custos de produção

dos imóveis, apresentando propostas legislativas, quando for o caso, que disponham sobre a desoneração de tributos de sua competência; f) ao seu critério, estender sua participação no Programa Minha Casa, Minha Vida, sob a forma de aportes financeiros e de fornecimento de bens, serviços ou obras; g) apresentar proposta ao Poder Legislativo local que reconheça os empreendimentos habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida, nos casos de operações que envolvam recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, como de Zona Especial de Interesse Social - ZEIS; h) manter atualizado cadastro habitacional, contendo informações mínimas necessárias à aplicação dos critérios nacionais e locais de seleção dos beneficiários, conforme normativo do Programa Minha Casa, Minha Vida; i) responsabilizar-se pela seleção dos beneficiários finais, observados os critérios de elegibilidade e seleção assim como os prazos definidos em normativo específico. Nos casos em que haja parceria com outro ente federado ou em que os empreendimentos estejam localizados em regiões metropolitanas, deverá ser firmado acordo prévio para a indicação da demanda; j) inserir as famílias selecionadas no Programa Minha Casa, Minha Vida no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, observadas as orientações dispostas em normativo específico; k) responsabilizar-se pela execução do trabalho social, nos casos de empreendimentos destinados às famílias com renda até R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais), conforme legislação e regulamentação vigente; l) instituir Grupo de Análise de Empreendimentos, com representantes das áreas de habitação, assistência social, educação, saúde, planejamento e transporte, responsável pela elaboração do Relatório de Diagnóstico de Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, conforme parâmetros estabelecidos em normativos bem como, respeitando as definições do Plano Diretor e do Plano Habitacional quando houver, acompanhando o processo de implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida; m) nomear representante para interlocução com o Governo Federal, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, responsável por: coordenar os trabalhos do Grupo de Análise de Empreendimentos; encaminhar informações solicitadas pelo Ministério das Cidades para o monitoramento e avaliação dos resultados do Programa Minha Casa, Minha Vida; n) receber e disseminar as orientações prestadas pelo Ministério das Cidades; o) apresentar Instrumento de Compromisso, fundamentado por Relatório de Diagnóstico de Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos elaborado pelo Grupo de Análise de Empreendimentos, acompanhado de Matriz de Responsabilidades, quando for o caso; e p) implementar ações para viabilizar a manutenção das vias, calçadas e áreas verdes comuns internas, nos casos de empreendimentos operados com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, organizados sob a forma de condomínio. (Termo de Adesão ao PMCMV firmado entre União e Município, disponível no *site* Cidades)

A produção habitacional na cidade de Porto Alegre já tem como estratégia definida em seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) a parceria entre o poder público e a iniciativa privada, com a adoção de incentivos fiscais, financiamentos especiais e a criação de procedimentos simplificados no exame e na aprovação de projetos de edificação e de parcelamento do solo a fim de se promover habitação de interesse social. Através dessa parceria, conforme o PDDUA, viabilizar-se-ia o acesso dos setores sociais de baixa renda ao solo urbanizado e legalizado, adequadamente localizado, considerando, entre outros aspectos, áreas de risco, compatibilização com o meio ambiente, posição

relativa aos locais estruturados da cidade, em especial o acesso dos cidadãos ao trabalho e aos serviços essenciais.

Em Porto Alegre, as empresas construtoras interessadas em aderir ao Programa, primeiramente, procuram a Caixa Econômica Federal e o Departamento Municipal de Habitação a fim de definir em que tipo de projeto pretendem investir. A seguir, protocolam o pedido de análise do projeto na Prefeitura. A partir daí, os demais trâmites se dão através da Comissão de Análise e Aprovação da Demanda Habitacional Prioritária (Caadhap), onde são definidas as diretrizes para a construção, aprovados o Estudo de Viabilidade Urbanística e os projetos de edificação.

### **3.2 A Comissão de Análise e Aprovação de Demanda Habitacional Prioritária**

A Caadhap foi criada em 2009, mesmo ano de instituição do PMCMV, através do Decreto nº 16.477/09 e reestruturada pelo Decreto nº 18.807/14.<sup>34</sup> Vinculada à Secretaria Municipal de Gestão, essa Comissão tem como objetivo gerenciar, centralizar e agilizar a tramitação, a análise, a aprovação, o licenciamento urbano e ambiental, a fiscalização e recebimento das obras de infraestrutura e a Carta de Habitação de empreendimentos enquadrados no PMCMV no município de Porto Alegre. A Caadhap foi instituída, fundamentalmente, como meio para a agilização dos trâmites dos processos do PMCMV.

Composta por técnicos de 14 órgãos municipais, a Comissão se reúne semanalmente a fim de discutir, conjuntamente, o processo de implementação dos empreendimentos que se encontram em tramitação no Município. Os componentes da Caadhap possuem poderes de representação dos respectivos órgãos para deliberar, através de parecer técnico, sobre as condições de aprovação ou não dos requerimentos submetidos à sua análise. Os secretários municipais e diretores dos departamentos (cargos de gestão) são responsabilizados quanto à participação efetiva dos representantes técnicos das respectivas áreas das unidades administrativas e quanto ao respeito aos prazos estabelecidos para os trâmites. A Caadhap é integrada por representantes dos seguintes órgãos municipais: Secretaria de Gestão,

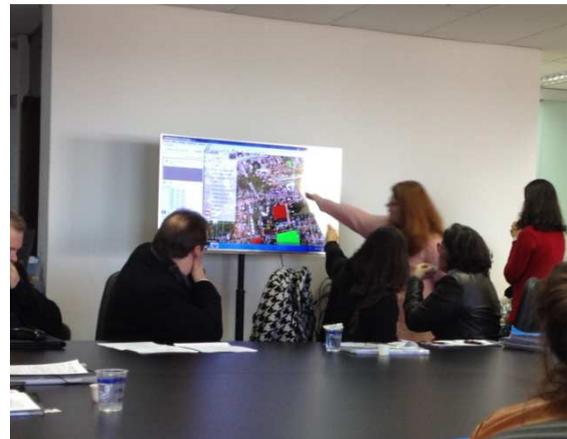
---

<sup>34</sup> Conforme o PDDUA de Porto Alegre, o Município atenderá como Demanda Habitacional Prioritária à parcela da demanda por habitação de interesse social destinada à população com renda familiar mensal igual ou inferior a seis salários mínimos.

Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria de Urbanismo, Secretaria de Acessibilidade e Inclusão Social, Secretaria de Educação, Secretaria da Fazenda, Secretaria de Governança Local, Secretaria de Obras e Viação, Secretaria da Saúde, Departamento de Água e Esgotos, Departamento de Esgotos Pluviais, Departamento de Habitação, Empresa Pública de Transporte e Circulação, e Procuradoria Geral do Município. Cada um desses órgãos possui um técnico representante na Comissão, com exceção das Secretarias do Meio Ambiente e de Urbanismo, as quais possuem duas vagas cada.

Ainda, acompanha os trabalhos da Caadhap, no sentido de auxiliar, através de representatividade na Comissão, a Caixa Econômica Federal. O representante da CAIXA tem o papel de acompanhar o andamento dos projetos do PMCMV no município e esclarecer dúvidas em relação ao Programa que possam surgir nas reuniões entre os técnicos municipais. A função do agente financeiro não é a aprovação dos projetos, mas sim seu enquadramento às regras estabelecidas pelo Programa.

Ilustrações 24 e 25: Reunião da CAADHAP



Fonte: Acervo da autora, 2016.

Para cada projeto de empreendimento vinculado ao PMCMV que ingressa na Prefeitura de Porto Alegre, é aberto um processo administrativo, no qual constam registrados os trâmites pertinentes. Desse processo original, são gerados processos vinculados, um para cada secretaria ou departamento envolvidos, a fim de que cada órgão municipal, concomitantemente aos demais, providencie esclarecimentos e encaminhamentos de sua competência na tramitação geral. É de responsabilidade da Caadhap gerenciar todos esses processos administrativos. Salienta-se, no entanto, a dispersão de informações constantes nos processos administrativos relativos aos primeiros

empreendimentos entregues em Porto Alegre, com pareceres sucintos ou incompletos e tramitação confusa, o que dificultou a pesquisa documental proposta para este trabalho. Desde o início de 2016, para maior agilidade e possuindo melhor organização nas informações, os processos da Caadhap tramitam em meio digital pelo Sistema Eletrônico de Informações, o qual vem sendo instituído aos poucos nos órgãos da Prefeitura.

Quanto ao período de tramitação dos processos relativos ao PMCMV em Porto Alegre, tendo em vista que a Caadhap tem a função de promover a sua agilidade e que os processos tramitam na Comissão do início da análise do projeto à liberação para habitação dos imóveis, tomamos como exemplo os cinco empreendimentos analisados neste trabalho, identificando, no quadro abaixo, a data que as empresas protocolaram a solicitação de início do processo e o período transcorrido até a entrega das unidades habitacionais às famílias<sup>35</sup>:

Quadro 2: Tempo de Tramitação dos Processos de Empreendimentos do PMCMV

<b>Empreendimento Habitacional</b>	<b>Data de Abertura do Processo Administrativo</b>	<b>Período Transcorrido até a Entrega do Empreendimento</b>
Repouso do Guerreiro	Janeiro/2007	4 anos e 10 meses
Camila	Setembro/2008	2 anos e 7 meses
Bento Gonçalves	Abril/2009	5 anos e 5 meses
Ana Paula	Maio/2009	2 anos e 11 meses
Jardim Paraíso	Agosto/2009	2 anos e 8 meses

Fonte: Dados coletados pela autora.

### 3.3 A Escolha das Áreas para a Implementação dos Empreendimentos

Como já evidenciado em capítulo anterior, os empreendimentos do PMCMV em Porto Alegre, com exceção do residencial Bento Gonçalves, estão localizados em áreas periféricas do município, assim como ocorre na maior parte dos municípios brasileiros para os empreendimentos do Programa. De acordo com a regulamentação do PMCMV pelo governo federal quanto à localização dos conjuntos residenciais, os empreendimentos devem estar inseridos na malha urbana ou em zonas de expansão urbana assim definidas

<sup>35</sup> A abertura dos processos dos empreendimentos em análise ocorreu anteriormente à instituição da Caadhap, em outubro de 2009. No entanto, todos esses processos passaram a tramitar na Comissão após sua formação. Os empreendimentos que começaram a tramitar em período anterior ao PMCMV estavam inseridos no Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

pelo Plano Diretor, sendo que os conjuntos habitacionais localizados em zona de expansão urbana devem estar contíguos à malha urbana e possuir, no entorno, áreas destinadas para atividades comerciais locais. Em relação a essa exigência, é realizada a análise da viabilidade dos empreendimentos, no quesito localização, pela CAIXA.

Pelo item *a* do Termo de Adesão ao PMCMV, os municípios são responsáveis por providenciar levantamento de áreas com vocação para a implementação dos empreendimentos do Programa, criando Zonas ou Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) e incentivando que as propostas de empreendimentos sejam apresentadas nas áreas delimitadas. Cabe, então, aos municípios, por meio de seus planos diretores e habitacionais, definir os locais onde é permitida e deve ser estimulada a implantação de novos empreendimentos.

No entanto, conforme acreditam alguns autores, tais como Soares, Carvalho, Ribeiro Filho e Pinto (2013), diante da decisão do governo federal em priorizar o mercado privado de habitação, o poder público municipal passou a ter um papel praticamente nulo no que diz respeito à decisão sobre a localização da habitação de interesse social, mesmo quando existem, na legislação urbanística local, instrumentos com potencial para orientar a localização adequada da moradia, como é o caso das AEIS. Em Porto Alegre, as AEIS estão previstas no PDDUA como áreas destinadas à produção e à manutenção de Habitação de Interesse Social, estabelecendo normas especiais de urbanização para fins de regularização fundiária e parcelamento, visando ao cumprimento da função social da propriedade. Essas áreas compreendem as seguintes situações:

- i) AEIS I: assentamentos autoproduzidos por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas;
- ii) AEIS II: loteamentos públicos ou privados irregulares ou clandestinos que atendam às condições de habitabilidade, ou seja, o atendimento a padrões de qualidade de vida e o equacionamento dos equipamentos urbanos e comunitários, circulação e transporte, limpeza urbana e segurança;
- iii) AEIS III: imóveis não edificadas, subutilizados, localizados na Área de Ocupação Intensiva, que venham a ser destinados à implantação de Habitação de Interesse Social com interveniência do Poder Público;

iv) AEIS IV: áreas ocupadas com fins de uso habitacional por populações de baixa renda com incidência significativa de edificações precárias, não plenamente concluídas, degradadas ou destinadas originalmente a outras atividades, na maioria das vezes com carência de equipamentos públicos e comunitários.

Em Porto Alegre, as áreas em que os empreendimentos foram implementados, transformaram-se em AEIS posteriormente à entrada dos projetos na Prefeitura, durante o andamento do processo na Caadhap. Em todos os casos nesta dissertação analisados, os construtores ingressaram com a solicitação de análise de projeto no município em áreas apontadas por eles mesmos; o único empreendimento construído em área doada pelo poder público municipal foi o residencial Bento Gonçalves, talvez por isso o empreendimento melhor inserido no contexto urbano em relação aos demais estudados.

A localização dos empreendimentos em Porto Alegre, então, explica-se, na maioria dos casos, pela relação entre os construtores e o mercado de terras, ou seja, pela lógica empresarial. Nessa lógica, a aquisição dos terrenos é efetuada pelas construtoras e, nesse processo, é estabelecida uma relação entre o preço da terra fixado pelos proprietários dos terrenos e as possibilidades de lucro das empresas empreendedoras. Essa situação é verificada por outros pesquisadores ao estudarem demais municípios brasileiros:

[...] como a maioria dos municípios não dispõe de banco de terras, o poder público municipal se omite, deixando a cargo dos incorporadores a escolha das áreas para implantação dos conjuntos habitacionais. Na maioria das vezes, essas áreas estão localizadas nas franjas da cidade e são mal servidas por equipamentos urbanos e comunitários e por transporte coletivo adequado, condições mínimas para a garantia do direito da população à moradia digna. (SOARES; CARVALHO; RIBEIRO FILHO; PINTO; 2013)

Porto Alegre, atualmente, não possui banco de terras para a construção de empreendimentos habitacionais. No entanto, em 2015, foi publicado um edital de chamamento para oferta de áreas<sup>36</sup>, com a finalidade de possível aquisição pelo Departamento Municipal de Habitação, destinadas a atender a demanda habitacional de interesse social do município. De acordo com esse edital, a aquisição da propriedade pelo Município será deliberada somente se a área apresentada atender os requisitos de preço e potencial construtivo, considerando-se as restrições ambientais e a previsão orçamentária. O

---

<sup>36</sup> Chamamento Público nº 06, de 30 de julho de 2015, do Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre.

período de vigência do referido edital é de um ano, com data limite para a oferta de áreas em agosto de 2016. Conforme informações da comissão do Demhab responsável pela avaliação das áreas ofertadas, algumas áreas já apresentadas até o momento<sup>37</sup> não são habilitadas para aquisição, pois estão localizadas em áreas de ocupação rarefeita (de baixíssima densidade) ou apresentam questões ambientais inadequadas para tal fim.

O retrato mais amplo do PMCMV no município de Porto Alegre é, até então, dado pela iniciativa privada, com os conjuntos habitacionais ocupando uma posição mais periférica e, por vezes, concentrados em glebas muito próximas entre si, enquanto poderiam ter sido distribuídos em outras regiões da cidade, caso estivessem localizados em diversas AEIS previstas pela legislação municipal. Um dos prejuízos dessa localização consiste no impacto que o adensamento imprevisto pode causar na capacidade de atendimento dos equipamentos públicos instalados, tendo em vista que essa demanda não foi planejada. Além disso, a proximidade entre os conjuntos habitacionais constituídos por um grande número de moradias, caracterizadas pelo mesmo padrão tipológico, contribui para configurar *espaços de exceção*, estigmatizados como espaços de pobreza (SOARES; CARVALHO; RIBEIRO FILHO; PINTO, 2013).

### **3.4 A Infraestrutura nos Conjuntos Habitacionais**

O PMCMV exige que os empreendimentos através dele construídos devam ser dotados de infraestrutura urbana básica: vias de acesso e de circulação pavimentadas, drenagem pluvial, rede de energia elétrica e iluminação pública, rede para abastecimento de água potável, soluções para o esgotamento sanitário, e serviço de coleta de lixo. O Programa determina, ainda, que essa infraestrutura esteja operante até a data de entrega do conjunto habitacional às famílias.

O acompanhamento dos projetos de infraestrutura para os empreendimentos em Porto Alegre é feito através da Caadhap, na qual estão reunidos os órgãos municipais competentes por esses serviços. Alguns itens de infraestrutura têm, por vezes, somente a fiscalização e a aprovação dos projetos sob responsabilidade das secretarias ou

---

<sup>37</sup> Considerado o momento da informação, em julho de 2016.

departamentos envolvidos, tal como ocorre com o sistema de manejo de águas pluviais, em que as obras são executadas pela empresa construtora. Já outros serviços, tal como a pavimentação das vias de acesso e de circulação, cabem diretamente ao poder público local providenciar.

Em Porto Alegre, também é verificada a situação relatada pelos autores Campos e Mendonça (2013), em que construtoras se aproveitam das benfeitorias realizadas pelo Município nas imediações das áreas dos empreendimentos para a faixa 1 ao empreender para faixa de maior renda numa área já melhor equipada, o que gerará grande lucratividade a essas empresas:

Ressalta-se que as empresas contam com o apoio do poder público para executarem os empreendimentos destinados às famílias de até três salários mínimos, a partir dos investimentos públicos em infraestrutura urbana e equipamentos de consumo coletivos, o que reforça a já histórica ação do Estado, que ao mesmo tempo tenta viabilizar a provisão de moradias para a baixa renda e garantir a lucratividade do setor empresarial. Contudo, após a consolidação das áreas onde foram implantados os empreendimentos para o segmento de mais baixa renda, a partir de parcerias com o Estado as empresas realizam novos empreendimentos habitacionais, direcionados a segmentos com renda mais elevada (3 a 10 salários mínimos), como estratégia para se apropriarem de sobrelucros de localização. (CAMPOS; MENDONÇA, 2013, p. 86)

Considerando a situação de moradia de origem das famílias atendidas pelo PMCMV, de acordo com o diagnóstico que consta no Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre, a infraestrutura domiciliar da população residente das ocupações irregulares no município, população alvo do Programa, está configurada da seguinte forma: 75% dos domicílios possuem energia elétrica, 98,97% possuem água potável e 14,39% possuem ligações com rede regular de coleta de esgoto, sendo a maior parte das ligações de luz e água clandestinas. Quanto ao estado de conservação das habitações, cerca de 34,19% estão em precárias ou péssimas condições, 30,59% apresentam uma conservação regular e 35,22% são bem conservadas. Em relação ao material utilizado nas construções, 49% são de madeira, 25% de alvenaria, 17% mistas e 9% de sobra de diversos materiais.

Para Banzato, Naves e Muniz (2014), em sua análise acerca do PMCMV, mesmo existindo diretrizes que estabelecem que os empreendimentos devam possuir infraestrutura adequada, o que se observa, na prática, é que as construtoras produzem as unidades habitacionais em áreas distantes e sem infraestrutura. No entanto, é importante que os

imóveis que estão sendo construídos estejam conectados à malha urbana, providos de infraestrutura necessária e fornecendo acesso a serviços urbanos adequados.

### **3.5 Os Equipamentos Públicos Comunitários no Entorno dos Empreendimentos**

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre considera como equipamentos públicos comunitários os equipamentos de lazer, cultura, educação, transporte, saúde, segurança e espaço para associação de moradores. O governo federal, de acordo com suas regulamentações, considera os equipamentos públicos como aqueles complementares à habitação, tais como os voltados à educação, à saúde, à assistência social e à segurança. Conforme apontado no segundo capítulo deste trabalho, ao ser analisada a realidade gerada no município de Porto Alegre pela implementação de empreendimentos do PMCMV, existe, atualmente, uma carência de equipamentos públicos comunitários para atender a nova demanda que surge com esses conjuntos residenciais, principalmente na região da Restinga.

O levantamento desses equipamentos no entorno dos empreendimentos é realizado, ainda durante a fase de análise dos projetos, pelas secretarias municipais de Urbanismo, de Meio Ambiente, de Educação e de Saúde. Essas secretarias integram a Caadhap. No espaço de discussão proporcionado pela Comissão, são avaliadas as principais demandas a serem geradas pelos empreendimentos por educação, saúde, assistência, transporte e infraestrutura. As secretarias integrantes da Caadhap elaboram então o Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, no qual são identificados os equipamentos e serviços, existentes ou previstos, e suas respectivas capacidades de atendimento. A partir dessa análise, identificam-se quais equipamentos deverão implementados nas áreas doadas para esse fim.

A regulamentação do Programa prevê que, para empreendimentos ou conjunto de empreendimentos contíguos a partir de 500 unidades habitacionais e sem prejuízo das exigências municipais de destinação de áreas públicas, deverá ser garantida a destinação de áreas para a implantação de equipamentos públicos necessários para o atendimento da demanda gerada pelo empreendimento ou pelo conjunto de empreendimentos. Ainda, é

exigido que esses equipamentos sejam implementados em área situada na poligonal do empreendimento ou em área adjacente, numa distância máxima de um quilômetro de seu acesso por via pública. Após a sua construção, os equipamentos devem ser incorporados ao patrimônio do ente público proprietário do terreno no qual for realizada a edificação ou doados ao ente público responsável pela operação, guarda e manutenção, caso a edificação seja realizada em terreno de propriedade do Fundo de Arrendamento Residencial.

Em legislação que regula o PMCMV em Porto Alegre, a destinação de área para a implantação de equipamento comunitário para imóveis com mais de 5.000m<sup>2</sup> possui o padrão de doação de 18% em relação à área da gleba, no entanto, de fato, existe flexibilização desse parâmetro amparada em legislação federal relativa ao Programa. Em áreas menores, são aplicados os percentuais de doação de área pública previstos no PDDUA do município. As secretarias responsáveis pelos equipamentos comunitários trabalham no sentido de destinar áreas para a implantação dos serviços e, apesar da frequente demora na tramitação, áreas são doadas ao município para esse fim. Contudo, nenhum equipamento foi, até agora, construído em Porto Alegre. Nem sequer há a previsão de breve implantação de algum equipamento no conjunto dos empreendimentos do PMCMV, quando, em situação ideal, esses equipamentos deveriam chegar a essas áreas concomitantemente à nova demanda, ou seja, junto com os moradores. Com isso, torna-se prejudicada a população atendida nesses conjuntos habitacionais, como também a população já residente na região, que acaba por sofrer com a carência na oferta dos serviços públicos.

### **3.6 A Seleção dos Beneficiários**

A seleção das famílias beneficiadas através dos empreendimentos do PMCMV é de responsabilidade do poder público municipal e, em Porto Alegre, é realizada pelo Departamento Municipal de Habitação. Para a escolha das famílias aos conjuntos habitacionais, o Demhab utiliza o cadastro de inscritos realizado em 2009 (no qual cerca de 54 mil pessoas foram cadastradas) e as demandas do Orçamento Participativo, conforme já detalhado no primeiro capítulo deste trabalho. Por meio de sorteio é realizada a seleção, considerando-se os critérios de prioridade municipais e nacionais estabelecidos. Ainda,

conforme determinado pelo Programa, deve-se ter uma reserva mínima de 3% das unidades habitacionais para idosos e de 3% para famílias que possuam pessoa com deficiência<sup>38</sup>.

O sorteio realizado pelo Demhab é efetuado através de *software* que ordena os inscritos pelo maior número de critérios de seleção atendidos e os empates são desfeitos através de sistema randômico. Já a definição das famílias a serem atendidas pelas demandas do Orçamento Participativo é feita através de listagem formada pelas instituições da região e aprovada pelo Fórum Regional do Orçamento Participativo, sendo tal listagem entregue à Direção do Demhab.

O candidato selecionado deve comprovar residência na cidade há pelo menos um ano, não ter a posse ou a propriedade de bem imóvel, possuir renda familiar compatível e não ter sido beneficiado por programa habitacional com subsídio do município de Porto Alegre. A partir disso, são enviadas, à Caixa Econômica Federal, listas de candidatos ao atendimento nos empreendimentos. Após a análise cadastral, os mesmos são chamados para apresentarem os documentos necessários para a contratação com a CAIXA. Por exigência dessa instituição financeira, são enviados 30% de nomes acima do número de imóveis disponíveis e os candidatos que não foram contemplados irão compor as próximas listas. Quanto à distribuição das famílias nas unidades habitacionais dos empreendimentos, é realizado um sorteio público para ordenar as famílias e, respeitando essa ordem, elas são chamadas a escolherem a unidade habitacional em que serão atendidas.

Para ampliar a transparência e o controle social, o Ministério das Cidades disponibilizou, desde 2014, acesso público à lista de beneficiários do PMCMV através de consulta eletrônica, exceto àqueles beneficiários que realizaram financiamento com recursos do FGTS. A listagem, que possui previsão de atualização semestral, pode ser consultada por unidade da federação, por município ou por beneficiário específico. A listagem é composta conforme informações disponibilizadas pelas instituições financeiras. Quanto à lista dos atendidos no município de Porto Alegre, é possível acessar a relação de beneficiários por empreendimento da faixa 1 através do sítio eletrônico da Prefeitura, pela página do Departamento Municipal de Habitação.

---

<sup>38</sup> Esse percentual pode ser maior quando previsto em legislação local, o que não se aplica a Porto Alegre.

### 3.7 O Trabalho Social com as Famílias Atendidas

Possuindo obrigatoriedade de execução dentro do PMCMV, anteriormente de responsabilidade da CAIXA e atualmente dos municípios (item *k* do Termo de Adesão ao Programa), o trabalho social realizado com as famílias beneficiárias tem a finalidade de promover a participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida desses cidadãos. Esse trabalho compreende as dimensões social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população atendida. O trabalho social é realizado em período pré e pós-ocupação, acompanhando as famílias em período que antecede a sua mudança para o empreendimento habitacional e, por alguns meses, a adaptação dessas famílias na nova moradia.

De acordo com o governo federal, os principais objetivos e contribuições do trabalho social são: participação social, organização comunitária e promoção da autonomia; inserção social das famílias; articulação com as demais políticas públicas; articulação dos atores institucionais; adequação das intervenções às necessidades e demandas dos grupos sociais envolvidos; sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados, e promoção do desenvolvimento socioterritorial. Os recursos financeiros necessários para a execução desse trabalho são repassados para o Município mediante formalização de convênio entre o poder público municipal e a instituição financeira oficial federal, responsável pela contratação do empreendimento, após a aprovação do Projeto de Trabalho Social. Para os empreendimentos contratados a partir de 08 de julho de 2011, os recursos para execução do trabalho social correspondem a 1,5%, por família, do valor de aquisição da unidade habitacional nos casos de loteamentos e a 2% para empreendimentos sob a forma de condomínios, estando incluído nesses percentuais 0,5% destinados exclusivamente ao trabalho de gestão condominial com os beneficiários.

A responsabilidade pela execução ou pela contratação do trabalho social é agora das Prefeituras, e não mais da Caixa Econômica Federal, como acontecia nos primeiros empreendimentos do Programa. Nos cinco empreendimentos utilizados como unidades de análise neste trabalho, ou seja, nos primeiros empreendimentos do PMCMV entregues em Porto Alegre, o trabalho social foi executado por empresas contratadas diretamente pela

CAIXA, à qual competia a sua fiscalização. Após o residencial Bento Gonçalves, todo empreendimento entregue no município deve ter o trabalho social com as famílias beneficiárias sob responsabilidade direta do poder público municipal. De acordo com orientações do governo federal, a execução do trabalho social poderá ser realizada pelo poder público com equipe própria ou terceirizada e o trabalho será coordenado por profissional do quadro de servidores do ente público, com formação compatível e experiência comprovada em ações de desenvolvimento comunitário.

Em Porto Alegre, o Demhab é responsável pelo trabalho social<sup>39</sup>, no entanto, tem-se realizado a terceirização da sua execução em virtude do baixo número de técnicos sociais do quadro de funcionários para atender ao grande número de famílias beneficiadas pelo PMCMV no município. A equipe técnica social do Demhab, composta por assistentes sociais e por sociólogos, é responsável, então, pela elaboração dos Projetos Sociais, os quais devem ser aprovados pelo agente financeiro, e pela fiscalização da execução desses. O período de execução do trabalho social para os empreendimentos em andamento no Município tem correspondido a 270 dias: 90 dias de período pré-contratual, em que as famílias são preparadas para a sua mudança, e 180 dias após a assinatura dos contratos firmados entre as famílias beneficiárias e a CAIXA, ou seja, após a ocupação das unidades habitacionais. Ainda, é permitido que o período pós-contratual seja renovado por mais 180 dias, se necessário.

Dentre as atividades que compõem o trabalho social, no eixo de Mobilização e Organização Comunitária, estão: plantões de atendimento, representando um espaço de acolhimento e de permanente interlocução com as famílias; reuniões e assembleias pré e pós-ocupação, para socialização de informações (prerrogativas contratuais do imóvel, custos e taxas a serem pagas com gerenciamento do orçamento doméstico, recursos e serviços existentes na região), distribuição das unidades habitacionais, debate sobre as regras de convivência em condomínio, dentre outros; visitas orientadas ao empreendimento em conjunto com a empresa construtora; visitas domiciliares pós-ocupação, a fim de acompanhar cada situação familiar, reforçando os conteúdos repassados nas atividades;

---

<sup>39</sup> O eixo de Geração de Trabalho e Renda, um dos eixos componentes do trabalho social, é de competência da Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego, a qual vem enfrentando dificuldades para executar o eixo em virtude da inexistência de recursos orçamentários municipais, tendo em vista que a Prefeitura havia previsto a execução das atividades através do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, o qual foi interrompido pelo governo federal, sem mais repasses de verbas para esse fim.

oficinas educativas, esportivas e recreativas. Em conjunto, são realizadas atividades relativas ao eixo de Educação Sanitária, Ambiental e Patrimonial, também através de reuniões, oficinas, palestras e visitas domiciliares com as famílias atendidas nos conjuntos habitacionais.

Ilustrações 26 e 27: Reuniões com grupos de famílias e visita orientada ao empreendimento habitacional



Fonte: Encop / Socialis - Departamento Municipal de Habitação, 2016.

A contratação da empresa de gestão condominial pode ser feita conjuntamente com a contratação do trabalho social ou separadamente, neste caso, podendo permanecer sob responsabilidade da CAIXA – o que ocorre, na maioria dos casos, em Porto Alegre. A contratação do trabalho de gestão condominial com as famílias tem por objetivo desenvolver um trabalho pedagógico com os moradores para ensinar as diretrizes das atividades a serem realizadas nos condomínios, tais como a escolha do síndico e dos conselheiros, as gestões contábeis, a administração do condomínio, entre outros. Esse trabalho é de grande relevância para esse público-alvo, pois as famílias atendidas nos empreendimentos do PMCMV normalmente não possuem a experiência de convivência em condomínios, como já apontado no segundo capítulo desta dissertação. Todos os empreendimentos do programa entregues em Porto Alegre estão sob a forma de condomínios. Com relação a esse aspecto, Laura Marques (2015) aponta:

Nota-se, na produção habitacional feita através do programa, a predominância da tipologia condominial como forma de gestão, chegando a representar 77% das UH contratadas para a Região Metropolitana de Porto Alegre até 2012. Segundo a CAIXA, a contratação mais frequente de condomínios pelo MCMV acontece, principalmente, por dois aspectos: a dificuldade de obtenção de áreas grandes a preços acessíveis, nas regiões metropolitanas, e o tempo necessário para a legalização de novos loteamentos. Isso faz com que propostas tanto as oferecidas pelas construtoras quanto as originadas pelos municípios, através da doação de áreas, acabem sendo condomínios, onde a concentração de unidades é maior, reduzindo a cota/terreno. (MARQUES, 2015, p. 43)

O desenvolvimento das ações de apoio à gestão condominial e patrimonial, conforme orienta o Programa, deverá ser articulado ao trabalho social, incentivando a autogestão na administração dos condomínios e evitando sobreposição de atividades ou controvérsias de orientação. A duração do desenvolvimento desse trabalho corresponde a, no mínimo, doze meses, com início trinta dias antes da ocupação do empreendimento pelas famílias.

Para as novas contratações de empreendimentos do PMCMV, uma nova Portaria<sup>40</sup> que regula a elaboração, a contratação e a execução do trabalho social está vigente desde 2014. Através dessa Portaria, ainda não aplicada aos empreendimentos de Porto Alegre, o trabalho social amplia seu escopo, incorporando novos instrumentos técnico-metodológicos e aperfeiçoando sua sequência de planejamento interno. Pela regulamentação da Portaria nº 21,

[...] o foco do trabalho social se concentra no desenvolvimento socioterritorial das áreas objeto de intervenção, buscando sua integração espacial e funcional com as regiões urbanas nas quais estão localizadas. Com isso, o trabalho social torna-se alavanca fundamental para a articulação intersetorial de diversas políticas públicas em prol destes territórios urbanos vulneráveis. Também ganham mais ênfase as dimensões do desenvolvimento econômico local para geração de trabalho e renda, do fortalecimento do capital social para participação e interlocução com os poderes públicos, assim como para o fomento a projetos e iniciativas locais, e da educação patrimonial e da gestão condominial. (BRASIL, 2014, p. 89)

A execução do trabalho social com as famílias atendidas pelo PMCMV é bastante relevante, pois é comumente verificada a dificuldade dos beneficiados com a adaptação à vida em um empreendimento multifamiliar, com determinados regramentos de convivência e compartilhamento de algumas áreas com outros indivíduos, diferente da realidade vivida anteriormente pela maioria deles, a qual é oriunda de moradias unifamiliares. Ainda, essa população que o Programa atinge, em sua maioria habituada a residir na informalidade, em áreas irregulares, não está acostumada a arcar e a se programar com despesas que a moradia em um conjunto habitacional gera, tais como taxas de luz, de água, de condomínio. Nesse sentido, um trabalho social bem realizado e aprofundado com essas famílias é capaz de proporcionar uma base sólida de preparação e de organização para a vida em seu novo local de moradia.

---

<sup>40</sup> Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014, do Ministério das Cidades.

## **4 A PERCEÇÃO DE QUEM PARTICIPA DO PROCESSO**

Neste capítulo, são apresentados os resultados obtidos através das entrevistas realizadas com técnicos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e da Caixa Econômica Federal que participam do processo de implementação dos empreendimentos do PMCMV no município através do desenvolvimento de atividades pela Comissão de Análise e Aprovação de Demanda Habitacional Prioritária. Buscou-se, por meio de entrevistas semiestruturadas, verificar como os técnicos percebem a participação deles mesmos e do Município nesse processo.

### **4.1 Método da pesquisa: a entrevista**

Como método principal para a coleta de informações para esta pesquisa, foi escolhida a entrevista, mais especificamente, da forma semiestruturada. De acordo com Duarte (2004), a entrevista permite que o pesquisador faça uma espécie de mergulho em profundidade, coletando indícios dos modos como cada um dos sujeitos entrevistados percebe e significa sua realidade e levantando informações consistentes que lhe permitam descrever e compreender a lógica que orienta as relações que se estabelecem no interior do grupo pesquisado, o que, normalmente, é mais difícil se obter com outros instrumentos de coleta de dados. Esse instrumento de pesquisa oportuniza a obtenção de dados que não são possíveis de se encontrar em fontes documentais e que são relevantes e significativos.

Para Poupart (2008), da análise das justificativas habitualmente alegadas pelos pesquisadores para recorrer à entrevista de tipo qualitativo, três tipos de argumentos se destacam. O primeiro é de ordem epistemológica: a entrevista de tipo qualitativo seria necessária, uma vez que uma exploração em profundidade da perspectiva dos atores sociais é considerada indispensável para uma exata apreensão e compreensão das condutas sociais. O segundo argumento é de ordem ética e política: a entrevista de tipo qualitativo parece necessária porque ela abriria a possibilidade de compreender e conhecer internamente os dilemas e questões enfrentados pelos atores sociais. E, por fim, destacam-se os argumentos metodológicos: a entrevista de tipo qualitativo se imporia entre as "ferramentas de

informação" capazes de elucidar as realidades sociais, mas, principalmente, como instrumento privilegiado de acesso à experiência dos atores. Ainda, segundo esse autor:

Não é raro ouvir dizer que dirigir uma entrevista é uma arte. Ainda que existam divergências sobre o que implica essa arte, não resta dúvida de que a entrevista, pouco importa sua forma, sempre foi considerada como um meio adequado para levar uma pessoa a dizer o que pensa, a descrever o que viveu ou o que viu, ou aquilo de que foi testemunha. (POUPART, 2008, p. 227)

Em relação às outras técnicas de pesquisa, tais como questionários, formulários, leitura documentada e observação participativa, as entrevistas semiestruturadas apresentam algumas vantagens, segundo Rosa e Arnoldi (2006); dentre elas: permitem a obtenção de grande riqueza informativa por serem dotadas de um estilo especialmente aberto, e proporcionam ao entrevistador uma oportunidade de esclarecimentos junto aos segmentos momentâneos de perguntas e respostas, possibilitando a inclusão de roteiros não-previstos, sendo esse um marco de interação mais direta, personalizada, flexível e espontânea do que a entrevista estruturada. No entanto, realizar esse tipo de entrevistas não é tarefa banal, pois, conforme Duarte (2004), propiciar situações de contato, ao mesmo tempo formais e informais, de forma a provocar um discurso mais ou menos livre, mas que atenda aos objetivos da pesquisa e que seja significativo no contexto investigado e academicamente relevante é uma tarefa bem mais complexa do que parece à primeira vista. Para a autora, a realização de uma boa entrevista exige:

a) que o pesquisador tenha muito bem definidos os objetivos de sua pesquisa; b) que ele conheça, com alguma profundidade, o contexto em que pretende realizar sua investigação (a experiência pessoal, conversa com pessoas que participam daquele universo, leituras de estudos precedentes e uma cuidadosa revisão bibliográfica são requisitos fundamentais para a entrada do pesquisador no campo); c) a introjeção, pelo entrevistador, do roteiro da entrevista; d) segurança e autoconfiança; e) algum nível de informalidade, sem jamais perder de vista os objetivos que levaram a buscar aquele sujeito específico como fonte de material empírico para sua investigação. (DUARTE, 2004, p. 216)

Ainda, uma dificuldade seguidamente enfrentada por pesquisadores, conforme a fonte citada acima, é que, muitas vezes, eles sentem um certo desconforto quando realizam entrevistas, pois imaginam-se retirando algo muito precioso do outro sem lhe dar nada em troca. Contudo, para a autora, não há porque nos sentirmos assim, pois a entrevista é sempre uma troca, ao mesmo tempo em que coleta informações, o pesquisador oferece ao seu informante a oportunidade de refletir sobre si mesmo, de refazer seu percurso

biográfico, pensar sobre sua cultura, seus valores, a história e as marcas que constituem o grupo social ao qual pertence. Ao realizarmos uma entrevista, atuamos como mediadores para o sujeito apreender sua própria situação de outro ângulo, conduzimos o outro a se voltar sobre si próprio, incitamo-lo a procurar relações e a organizá-las. Fornecendo-nos matéria-prima para nossas pesquisas, nossos informantes estão também refletindo sobre suas próprias ações e relações e dando um novo sentido a elas, refletindo sobre questões em torno das quais talvez não se detivessem em outras circunstâncias.

Para isso, para que a entrevista se concretize de modo a ser relevante para entrevistador e informante, de acordo com Rosa e Arnoldi (2006), é necessário que haja espontaneidade e confiança entre ambas as partes. Também, é importante que o roteiro da entrevista seja composto por tópicos selecionados, no qual as questões sigam uma formulação flexível, e a sequência e as minúcias fiquem por conta do discurso dos sujeitos e da dinâmica que acontece naturalmente. Por isso, os questionamentos semiestruturados são viáveis para tal fim, pois, apesar de preparados antecipadamente, ao mesmo tempo proporcionam plena liberdade de respostas aos entrevistados. Essas autoras sugerem que os questionamentos sejam feitos numa sequência lógica, e, de preferência, iniciando-se por perguntas mais fáceis e diretas, para que posteriormente sejam introduzidas as que exigem julgamento e reflexão.

Quanto ao número de informantes necessários para a obtenção de dados relevantes, "na pesquisa qualitativa o número de sujeitos entrevistados é secundário em relação aos significados que os sujeitos têm em razão do que se pretende investigar" (MILANO, 2013, p. 83). Rosa e Arnoldi propõem uma espécie de fórmula para se verificar se a quantidade de entrevistados é suficiente para a pesquisa:

A fórmula qualitativa para o cálculo da mostra contém como ingrediente-chave a noção, princípio e *estratégia de saturação* (= quando não se encontram mais dados adicionais à solução do tema em questão). Se os entrevistados selecionados não completam nem atingem o grau de respostas exigido, o entrevistador deverá ampliar o número de entrevistados. (ROSA; ARNOLDI, 2006, p. 53)

Nesta pesquisa, o interesse recaiu sobre "sujeitos-chaves" do processo, portanto os indivíduos a serem entrevistados foram selecionados de acordo com critérios julgados relevantes para um objeto particular de observação estabelecido indutivamente. E, quanto à definição do critério da quantidade desses participantes, optou-se por utilizar a técnica da

amostragem por saturação, ferramenta frequentemente empregada em investigações de cunho qualitativo.

#### **4.2 Escolha dos Informantes e Realização das Entrevistas**

Visando a compreender melhor o processo de implementação do PMCMV em Porto Alegre, verificou-se que seria importante buscar informações e percepções de sujeitos que se encontram envolvidos diretamente nesse trabalho. As informações obtidas através da pesquisa documental foram importantes e esclarecedoras. Mas, o que na realidade se verificou é que eram muito incompletas. Assim, o método da entrevista possibilitou o aprofundamento da pesquisa, sobretudo porque os sujeitos selecionados se revelaram conhecedores do tema e capazes de oferecer informações detalhadas e opiniões concretas a respeito do assunto investigado.

Os sujeitos selecionados para aplicação das entrevistas deste estudo foram escolhidos de maneira intencional. Buscou-se, primeiramente, identificar, no âmbito do Município, quais eram os atores mais envolvidos no processo analisado. Apesar de outros setores da Prefeitura de Porto Alegre estarem envolvidos no trabalho demandado pelo PMCMV, esta pesquisa centrou-se no órgão responsável pelo planejamento da implementação do Programa no município, isto é, na Comissão de Análise e Aprovação de Demanda Habitacional Prioritária. Foram entrevistados técnicos<sup>41</sup> que integram a Caadhap representando suas secretarias ou departamentos, totalizando cinco órgãos municipais representados por seis técnicos entrevistados<sup>42</sup>. Esses órgãos municipais são: Secretaria de Urbanismo, Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria da Saúde, Departamento de Habitação e Departamento de Esgotos Pluviais. Se a pesquisa não atingiu a integralidade da Caadhap, cabe ressaltar que se fizeram representados órgãos envolvidos em diferentes demandas da implementação dos empreendimentos (urbanístico, infraestrutura, equipamentos, serviços), o que proporcionou uma compreensão ampla do processo.

---

<sup>41</sup> Os técnicos da Prefeitura de Porto Alegre entrevistados nesta pesquisa pertencem ao quadro de servidores efetivos dessa instituição.

<sup>42</sup> Em uma secretaria municipal, dois técnicos se prontificaram a ser entrevistados concomitantemente: o titular e o suplente da secretaria na Comissão.

Ressalta-se que se buscou entrevistar os integrantes da Comissão com mais tempo de experiência nessa função e que, de preferência, tivessem participado da tramitação dos processos referentes aos cinco empreendimentos analisados no segundo capítulo desta dissertação. No entanto, nem todos os contatos repassados a esta pesquisadora pela coordenação da Comissão preenchem esses requisitos, devido, também, às alterações, na Comissão, dos representantes de cada órgão municipal no decorrer do tempo. Na busca por mais informantes experientes, tentou-se até mesmo entrevistar funcionário já aposentado do Departamento de Habitação, que atuou por longo período de tempo na Caadhap; no entanto, não foi possível sua participação na pesquisa.

Os técnicos entrevistados serão identificados no texto através de numeração a fim de garantir seu anonimato, condição que de modo algum prejudicou a compreensão dos resultados. A caracterização desses informantes, no contexto desta pesquisa, está disposta no quadro abaixo:

Quadro 3: Caracterização dos entrevistados

Entrevistado	Cargo na PMPA	Tempo de Serviço na PMPA	Tempo de atuação na CAADHAP
Técnico 1	Arquiteto	7 anos	7 anos
Técnico 2	Arquiteto	6 anos	6 anos
Técnico 3	Arquiteto	4 anos	4 anos
Técnico 4	Engenheiro	5 anos	5 anos
Técnico 5	Biólogo	14 anos	4 anos
Técnico 6	Engenheiro	4 anos	2 anos

Fonte: Dados obtidos nas entrevistas.

Por parte dos entrevistados, foi boa a receptividade do convite para participar da pesquisa, com exceção de representantes de uma secretaria, os quais não responderam ao convite. Talvez deva ser considerado, como facilitador de acesso aos informantes, o fato de a pesquisadora também compor o quadro de funcionários da Prefeitura de Porto Alegre, o que pode ter permitido uma afinidade entre "colegas". Registre-se isso pela dificuldade verificada em outras pesquisas, como de Joana Milano (2013), em se obter a colaboração dos informantes pretendidos para a realização do estudo, devido a questões de barreiras na confiabilidade e na afinidade entre entrevistador e entrevistado.

Ainda, a fim de se obter uma visão externa quanto ao papel desempenhado pelo Município na implementação do Programa, buscou-se a representatividade, na pesquisa, de um informante vinculado à Caixa Econômica Federal, agente financiador do PMCMV. Para isso, foi entrevistado o representante da CAIXA que participa das reuniões da Caadhap, acompanhando os trabalhos dessa Comissão desde 2010, e o qual atua há dez anos na área de habitação junto àquele agente financeiro. No decorrer do texto, esse informante será identificado como "Técnico CAIXA".

Todas as entrevistas foram realizadas nos respectivos locais de trabalho dos informantes, nos meses de maio e junho de 2016. De acordo com Poupart (2008), é recomendado que se realizem as entrevistas na “casa” do entrevistado, em seu local de trabalho ou em espaços semipúblicos, para desorientá-lo o menos possível em relação aos seus hábitos de vida. Quanto ao tempo de duração, a média correspondeu a quarenta minutos para cada entrevista com os técnicos municipais; já a realizada com o representante da CAIXA teve um tempo mais curto, em torno de vinte minutos, por ser utilizado um roteiro com menos questões. Com relação ao período de duração de uma entrevista, Rosa e Arnoldi orientam:

O uso planejado do *tempo*, segundo Simmons (1976) e Visca (1987), é extremamente importante, devendo ser, como já mencionado: de no mínimo 30 minutos e no máximo de 60 minutos para que a entrevista de coleta de dados não seja exaustiva para ambos: entrevistadores/entrevistados. O entrevistador deve parar a entrevista diante dos primeiros sinais de cansaço esboçados pelo entrevistado. (ROSA; ARNOLDI, 2006, p. 94)

O roteiro utilizado nas entrevistas semiestruturadas apresentou variações de acordo com o órgão municipal representado para o qual foi aplicado. No entanto, algumas questões foram norteadoras em todas as situações, inclusive foram aplicadas ao representante da CAIXA (Apêndices I e II). Os procedimentos utilizados para o registro dos dados foram gravações e anotações. As entrevistas foram gravadas com o consentimento dos entrevistados e posteriormente transcritas. As informações mais relevantes encontram-se inseridas através de citações diretas das falas dos entrevistados ao longo do texto. Contudo, cabe mencionar que essas citações são utilizadas no sentido de melhor compreender a percepção dos técnicos, sendo trazidas ao texto de forma conexa às reflexões apontadas por este trabalho.

### 4.3 Resultados das Entrevistas

#### 4.3.1 O conceito de Habitação por quem é responsável por colocá-la em prática

O município de Porto Alegre tem como objetivo de sua política habitacional propiciar o acesso à terra e à moradia regular no contexto urbano, incluindo infraestrutura básica, serviços e equipamentos comunitários, buscando a integração com as demais políticas públicas (PORTO ALEGRE, 2009). A habitação, de acordo com o que consta no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre, é entendida como a moradia provida de infraestrutura básica, de serviços urbanos e equipamentos comunitários. Em pesquisa desenvolvida pelo governo federal, habitação é conceituada da seguinte forma:

É onde se dá o extravasamento das interações da moradia para o meio em que ela se insere - "o mundo exterior", é onde se evidenciam as necessidades da moradia, as quais devem ser supridas - tais como água, eletricidade, recursos de saneamento e comunicação, etc. É no contexto da habitação que se levam em conta aspectos como o da inserção da moradia no seu meio físico, social e urbano, o da interação com a vizinhança, o da segurança física dos moradores, o da assistência social, o do acesso a serviços como saúde, educação, comércio, o da empregabilidade, o da mobilidade urbana, etc. Nesse sentido, a habitação é uma dimensão que abarca tanto as relações dos moradores de uma casa com seus vizinhos, quanto as relações desses moradores com a sociedade e os equipamentos sociais e de serviços - escolas, creches, postos de saúde, transportes, abastecimento, etc. - que eles utilizam na sua vivência cotidiana. (BRASIL, 2014, p. 26)

O questionamento em relação a esse conceito foi feito aos técnicos municipais entrevistados, tendo em vista que eles trabalham, através da Caadhap, com a implementação de um programa habitacional. Buscou-se, então, compreender – e até mesmo, fazê-los refletir – se o produto pelo qual esses indivíduos seriam os responsáveis por planejar sobre o território municipal vai ao encontro de suas visões sobre o conceito. A questão foi proposta aos informantes desta pesquisa devido a críticas recorrentes ao PMCMV, considerando que o Programa colocaria a habitação num patamar de mero abrigo e de uma mercadoria (ORSI, 2015), conforme exposto no primeiro capítulo deste trabalho. No entanto, salienta-se desde logo que todos os técnicos entrevistados associaram o conceito de habitação à ideia de construção integrada ao espaço urbano, inclusive algumas falas ressaltaram a importância das interações sociais abrangentes ao tema, como a fala que segue:

Eu acho que é bem-estar. Isso abrange tudo, abrange a edificação, abrange a paisagem urbana, abrange as relações sociais. Isso entra relações sociais de todas as classes. Eu acho que é isso. (Técnico 1)

Todos os técnicos entrevistados fizeram referência a aspectos de infraestrutura e de serviços urbanos necessários de provimento a fim de que as pessoas tenham uma vida digna em seu local de moradia:

Para mim, habitação não é só parede e teto. Habitação tem que dar dignidade para a pessoa morar, tem que ter a infraestrutura mínima necessária, de saneamento, abastecimento, iluminação, escola, posto de saúde, isso tudo que a gente conhece, né! E no contexto da cidade também é transporte público, é dar condições da pessoa ter toda uma estrutura... Ter malha viária também para dar condições daquela pessoa se deslocar para o trabalho decentemente, num transporte decente, com um arruamento decente. Para mim, habitação é isso. (Técnico 5)

Dois dos seis técnicos municipais que participaram das entrevistas fizeram menção, nesta questão, à responsabilidade que lhes cabe, como integrantes da Caadhap, de buscar prover habitação de qualidade para os beneficiários do Programa em Porto Alegre, em áreas adequadas (com infraestrutura e serviços). Como exemplo disso, segue a percepção de um dos técnicos em relação ao assunto:

Então, acho, até puxando um pouco para o nosso papel na Comissão, a nossa preocupação de não apenas garantir a moradia como apenas a casa, mas de todo um conjunto de serviços que vão dar suporte realmente para a pessoa viver dignamente. (Técnico 3)

Verifica-se, então, que esses indivíduos diretamente participantes do processo de implementação do PMCMV em Porto Alegre têm uma concepção coerente com as diretrizes, federais e municipais. O Plano Diretor e o Plano de Habitação do Município conceituam a habitação de interesse social como a moradia que consolida a realização do direito aos padrões de qualidade de vida e o equacionamento do acesso aos equipamentos públicos urbanos e comunitários, à circulação e ao transporte, à limpeza urbana, às condições físicas adequadas da habitação, assim como a inserção no território da cidade. Contudo, pelos textos e pelo contexto analisados neste trabalho, conclui-se que existe uma lacuna entre o conceito e a prática da habitação para a população de mais baixa renda.

#### 4.3.2 Aspectos Físicos do Programa

Quando questionados se haviam visitado algum dos empreendimentos do PMCMV já concluídos em Porto Alegre, todos os técnicos municipais entrevistados forneceram a mesma resposta: não. Ou seja, os técnicos que participam do processo de planejamento do Programa no Município não conhecem pessoalmente os resultados concretos de seu trabalho na Caadhap, o resultado final que é entregue às famílias beneficiárias e a contextualização desse resultado no espaço da cidade. Alguns informantes demonstraram curiosidade e interesse em conhecer os conjuntos habitacionais, contudo, alegam não ter havido oportunidade para isso. Uma autocrítica foi realizada por parte de um entrevistado, o qual apontou ser uma falha o fato de eles se concentrarem apenas no trabalho de escritório e não visualizarem e conhecerem o implementado.

Resposta diferente à mesma questão foi dada pelo técnico da CAIXA, o qual mencionou já haver visitado a maioria dos empreendimentos do PMCMV do Município. Segundo ele, as visitas como representante da CAIXA aos conjuntos habitacionais foram demandadas, em sua maioria, em função da divulgação do Programa "De Olho na Qualidade", que o agente financeiro promove nesses empreendimentos. Segundo informação desse entrevistado, as empresas construtoras têm responsabilidade de garantia dos empreendimentos por um período de cinco anos após a entrega das unidades habitacionais para as famílias, responsabilizando-se pelo conserto dos problemas de origem construtiva nas edificações. No entanto, se a construtora não executa os consertos necessários, a Caixa Econômica Federal penaliza a contratada e providencia a contratação de outra empresa para a execução desses serviços.

Em relação aos aspectos de infraestrutura, perguntou-se aos informantes como eram feitas as exigências para o seu provimento e se, após a entrega dos empreendimentos, havia alguma espécie de exigência ou cobrança quanto a isso para melhorar a situação das pessoas que lá passaram a habitar. Essa questão foi feita devido à observação realizada em campo pela pesquisadora, no sentido de não haver, por exemplo, passeio para pedestres na frente dos residenciais Camila e Ana Paula, como apontado no segundo capítulo deste trabalho, e à constatação de problemas com a rede de drenagem do empreendimento Ana Paula. De acordo com os entrevistados, é exigido que os empreendimentos possuam a infraestrutura

(ou o comprometimento de executá-la por parte do empreendedor ou do Município) em consonância com o que solicita o Programa a fim de que seja aprovado o início da obra e o controle final disso é realizado pela CAIXA.

Quando a Caixa analisa esse projeto, ela vai pedir para o empreendedor uma solução para isso. Daí, ou vai ser o Município que vai realizar, ou o empreendedor vai realizar, enfim, tem que ter, senão o empreendimento não é viável, não pode ser contratado pelo FAR, pelo Fundo que a Caixa representa. [...] A Caixa só contrata se estiver tudo certinho e já com uma programação, que o empreendedor vai colocar no orçamento dele, que ele vai executar aquela rua, ou enfim, se tem um compromisso do Município. (Técnico CAIXA)

Ainda, de acordo com o representante da CAIXA, tudo que o PMCMV exige que o empreendimento tenha, a CAIXA exigirá do empreendedor. No entanto, itens que o Programa não prevê, caberia, então, ao Município providenciar: "A via de acesso do empreendimento tem de ser asfaltada, pois é exigência do Programa. A calçada é de responsabilidade do Município. A Caixa não faz esse tipo de cobrança para o Município, pois isso não está nas exigências do Programa" (Técnico CAIXA). Aos técnicos do Município, conforme relatado nas entrevistas, caberia a função de apontar as diretrizes ao empreendedor, fiscalizando e aprovando os projetos, para a execução da infraestrutura necessária, em conformidade com a legislação vigente e com suas bases técnicas. No entanto, as exigências em relação à infraestrutura dos empreendimentos parecem se encerrar nas próprias diretrizes do Programa: "Posteriormente, a gente não acompanha" (Técnico 3, em relação à atuação da Caadhap nas questões de infraestrutura após a entrega dos empreendimentos).

Foi questionado, também, aos informantes, se realmente são feitas exigências quanto ao provimento de novos equipamentos públicos comunitários nas regiões onde são implementados os empreendimentos do PMCMV e se esse provimento seria cobrado após a conclusão das obras dos conjuntos habitacionais. De acordo com os entrevistados, o processo para a implementação desses equipamentos é bastante lento, pois até mesmo a matrícula das áreas destinadas aos equipamentos comunitários demora a ser transmitida ao Município. Posteriormente, a secretaria responsável pelo serviço a ser provido tem de buscar recursos financeiros para a construção do equipamento junto ao seu respectivo Ministério da União a fim de dar prosseguimento no processo. Com isso, as unidades habitacionais são entregues às famílias beneficiárias sem, no entanto, os serviços que foram

planejados estarem em funcionamento. A essa questão, um técnico municipal respondeu: "A rapidez com que o mercado imobiliário funciona, a gente não tem como acompanhar aqui. A gente faz o planejamento e espera que isso consiga caminhar junto, mas de fato a máquina pública não tem essa velocidade" (Técnico 2). Nesse sentido, para o Técnico 4, existe falta de articulação e de comprometimento da Prefeitura: "No momento que sai o empreendimento, já determinado que vai ter uma área de escola, já tinha que ter o comprometimento que vai ter a verba para a escola" (Técnico 4).

Acerca dessa questão, o entrevistado da Caixa Econômica Federal disse que o agente financeiro solicita ao Município que ele sinalize com soluções para atender a demanda de serviços:

Quando a gente vai contratar um empreendimento da faixa 1, a gente sempre solicita ao Município que nos encaminhe a Matriz Diagnósticos de Demandas. Então ali ele vai dizer se, onde o empreendimento vai ser inserido, se tem escola, se tem creche, se tem posto de saúde; e não tendo, ele tem de providenciar. (Técnico CAIXA)

No entanto, segundo esse informante, a CAIXA não faz exigências posteriores, pois, em relação a isso, cabe a ela apenas enquadrar o empreendimento nas regras do Programa. Competiria ao Município, então, o controle do provimento dos equipamentos públicos comunitários para atendimento da população residente nas regiões dos empreendimentos. Na percepção de um dos técnicos da Caadhap, seria papel da comunidade local exigir do Município a construção desses equipamentos planejados: "Quem cobra a construção dos equipamentos depois seriam os moradores, a própria comunidade" (Técnico 1).

#### 4.3.3 O Papel do Município no Programa

Com a finalidade de compreender como os técnicos municipais percebem a atuação da municipalidade no PMCMV, procurou-se identificar, primeiramente, o entendimento que eles próprios têm em relação aos trabalhos executados pela Caadhap e por seus respectivos órgãos de trabalho. Para eles, o papel desempenhado por essa Comissão é bastante relevante, pois ela tem a função de facilitar e agilizar os trâmites dos processos dos empreendimentos, reduzindo os prazos de análises dos projetos, que, se caíssem numa "fila

comum", com os demais projetos para a cidade, demorariam muito mais para tramitar. Foi salientada, também, a importância das reuniões da Comissão, não somente pela questão de agilidade nos processos, mas também porque, através delas, cria-se um momento de discussão entre os órgãos municipais, articulam-se soluções e decisões conjuntas a fim de viabilizar a implementação dos empreendimentos. Ainda segundo eles, os profissionais que lá atuam são engajados e bastante colaborativos nessa função, tendo ciência da importância da Caadhap para o provimento de habitação para as famílias de mais baixa renda. Registre-se que, ao serem indagados se acreditavam ser relevante a função de sua secretaria ou departamento nos trabalhos da Caadhap, todos entrevistados de imediato responderam com afirmações tais como "é fundamental", "com certeza", "é relevante".

Uma dúvida que permeava o início desta pesquisa era se, no âmbito do Município, o PMCMV envolvia alguma forma de interferência política com a finalidade de aprovar projetos inadequados ou de gerar algum tipo de facilidade para o empreendedor, colocando em prejuízo a qualidade dos conjuntos habitacionais. Durante toda a pesquisa, tanto em conversas com outros atores do processo, os quais forneceram materiais para a pesquisa documental, quanto nas entrevistas realizadas, houve somente respostas negativas para essa questão. De acordo com os técnicos da Caadhap entrevistados, dentro de suas secretarias ou departamentos também não existem interferências dessa natureza ("políticas"). Segundo eles, por vezes, o que ocorre é uma "pressão" no sentido de "agilizar" os procedimentos pertinentes; mas tal pressão seria gerada por parte dos empreendedores. De um modo geral, os técnicos afirmaram ter apoio e respeito a seus posicionamentos por parte das direções de seus respectivos órgãos. Um deles sugeriu que interferências políticas não ocorrem nesses empreendimentos, estando a atenção dos agentes políticos voltadas a outras obras da cidade: "Eles se preocupam com os grandes empreendimentos" (Técnico 1).

Para uma das principais perguntas do roteiro feitas aos entrevistados, acerca de como eles percebem a atuação do Município em relação ao PMCMV, se a municipalidade teria papel decisório fundamental, *protagonista*, no contexto de um programa do governo federal, as respostas foram distintas, com diferentes pontos de vista sobre a questão. Na opinião do Técnico 1, o Município tem sim papel fundamental, pois ele é o responsável por fornecer as diretrizes de como teriam de ser os empreendimentos, e, portanto, possuiria

esse papel decisório. No entanto, esse mesmo entrevistado faz uma crítica à falta de atuação dos governantes municipais nesse processo:

Acho que papel decisório tem. Acho que falta é o papel do governante de ser protagonista também. O que me parece é assim: que o governante vai na inauguração junto com a presidente, né, e a população toda aplaudindo que chegou habitação pra aquelas pessoas. E faltou, no processo, eles serem mais atuantes. (Técnico 1)

Na percepção do Técnico 4, a atuação do Município dentro do PMCMV é "boa". Segundo ele, o poder público municipal não consegue, por vezes, atender às obrigações estabelecidas em virtude da carência de recursos financeiros. Para o Técnico 5, a Prefeitura tem uma atuação grande na função de disponibilizar áreas de lazer e equipamentos aos novos empreendimentos.

De acordo com o exposto pelos Técnicos 2 e 3, não poderia se dizer que o Município tem um papel protagonista no Programa, mas sim, um papel de "regulador", pois, através dos trabalhos da Caadhap, realiza a regulamentação para a construção dos conjuntos habitacionais. Já a percepção do Técnico 6 revelou-se a mais negativa entre os técnicos municipais com relação à atuação do Município no Programa, pois, segundo ele, a implementação do PMCMV depende muito do governo federal, cabendo ao governo municipal apenas a aprovação dos projetos apresentados pelas construtoras: "Eu acho que hoje ela (a Prefeitura) não tem muita gerência sobre isso, eu acho que é o governo federal mesmo; o federal que libera o dinheiro, então se o federal não liberar dinheiro não acontecem os programas aqui" (Técnico 6).

Para o entrevistado da CAIXA, o Município tem um papel decisório em seu próprio âmbito, na aprovação dos projetos dentro da Caadhap. Ao se referir à atuação do poder público municipal, esse técnico remeteu suas percepções sempre ao trabalho de aprovação de projetos desempenhado pela Comissão:

Eu acho que o Município tem um papel fundamental porque até por conviver ali na Caadhap, eu vejo que os técnicos, as secretarias, eles têm a consciência da importância do Programa que vai atender àquela faixa 1, os mais carentes; eles têm essa noção e priorizam. Só que é aquela coisa, eles têm também os regramentos deles, que eles precisam cumprir e eles têm papel decisório dentro dessas alçadas. (Técnico CAIXA)

Ainda, segundo esse informante:

A CAIXA precisa atender à regra porque é um programa do Governo Federal e a mesma coisa é a Prefeitura. Se o Programa determina que seja feito de uma forma e tem determinadas exigências o que a gente pode fazer aqui é fazer cumprir, a gente tem de exigir que se cumpram, e assim como o Município vai ter de seguir essas determinações. Mas é mais nesse sentido do papel decisório dentro do âmbito dele, do Município. (Técnico CAIXA)

#### 4.3.4 O PMCMV para o município

A todos os entrevistados, foi perguntado quais suas opiniões acerca do PMCMV para Porto Alegre, se está sendo bom ou ruim para o município, ou seja, "que tipo de cidade está sendo construída através dele?". A maioria dos informantes o considera como positivo para a população, pois, através dele, consegue-se viabilizar "moradia digna" para muitas famílias, retirando-as de áreas de risco, de beiras de arroios, de condições impróprias de moradia e vivência. Contudo, questões urbanísticas foram apontadas, por alguns técnicos municipais, como um dos aspectos negativos dos resultados do PMCMV em Porto Alegre: "É uma faca de dois gumes: ou a gente deixa as pessoas na condição em que estão, miserável, ou você tenta dar uma condição digna, que nem sempre é possível dentro da cidade" (Técnico 1).

O Técnico 2, como resposta a esse questionamento, disse que os resultados do Programa podem evoluir bastante ainda no aspecto urbanístico, pois não têm gerado realmente uma cidade com miscigenação de usos, com qualidade e com vida, onde seja propiciada a circulação de pessoas e onde elas possam sair com segurança nas ruas. A fala desse entrevistado de alguma maneira nos remete ao pensamento de Jane Jacobs (2011), a qual diz ser a monotonia uma espécie de praga para a cidade, sendo o primeiro indício de degradação e de estagnação local, colocando em risco a segurança dos indivíduos que lá transitam. Segundo essa autora, a diversidade de pessoas e de funcionalidades é o alicerce fundamental da força econômica, da vitalidade social e do magnetismo urbanos. Nesse sentido, de acordo com o técnico, o resultado do Programa não tem ido ao encontro do que o PDDUA prega. Esse entrevistado começou sua resposta com a seguinte fala:

Eu diria que o saldo é positivo. Eu diria assim: se melhor sem ou melhor com, melhor com. Mas muitas coisas poderiam ser melhoradas, com certeza. Isso que você fala de que cidade está se construindo, assim, essa questão pega bem como urbanista. Porque, como o PMCMV o foco dele é a casa, não a habitação mesmo, com todas as peculiaridades de vida [...] (Técnico 2)

Ainda, foi salientada, durante a resposta do Técnico 1 a essa pergunta, a questão de o governo federal ser mais protagonista do que o poder público municipal na viabilização dos empreendimentos, pois aquele é responsável por fornecer as condições para isso. E depois de implementados os empreendimentos, o Município fica sem saber como viabilizar os equipamentos comunitários necessários, faltando articulação da Prefeitura para conseguir realizar a sua parte. Na percepção desse informante, o Programa do governo federal "caiu do céu", sem que os municípios "corressem atrás também". Em relação a isso, também o Técnico 6 diz que seria importante a municipalidade buscar viabilizar recursos através de outros meios e não depender somente do PMCMV para incrementar o atendimento para a demanda habitacional prioritária. Sobre esse aspecto, segundo Raquel Rolnik (2014), os programas habitacionais específicos e adequados às realidades locais que porventura existiam antes da implementação do PMCMV foram desmobilizados para "fazer rodar" o Programa, em função dos recursos disponíveis e das facilidades concedidas aos municípios e estados para a construção de "casas populares" em seus territórios. Em Porto Alegre, atualmente, verifica-se a centralização da política habitacional municipal em torno do PMCMV, tendo sido de fato relegados os demais programas com os quais o Demhab trabalhava.

À parte os problemas apresentados pelos resultados do PMCMV, todos os entrevistados manifestaram ser o Programa "favorável" para o município. De acordo com o Técnico CAIXA, o Programa é relativamente novo e os empreendimentos analisados neste trabalho foram os primeiros realizados em Porto Alegre. Ainda existiriam aspectos a serem aprimorados, pois, segundo esse entrevistado, vai-se aprendendo com os erros. Para ele, as versões 2 e 3 do Programa melhoraram sua configuração em relação à primeira fase, mas a percepção de melhora nos resultados disso é algo que demora.

## CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RESULTADOS DA PESQUISA

O PMCMV tem sido, nos últimos anos, o principal meio de provisão habitacional de interesse social em todo o país, sendo audacioso em seu desenho, nos recursos aportados e na escala que abrange. Tal Programa tem promovido grande interferência nas cidades, na dinâmica territorial e na vida de milhões de famílias beneficiárias. Conforme o Ministério das Cidades, um dos principais desafios do governo federal, diante dos volumes de investimento, está diretamente relacionado ao compromisso com a qualidade e com a transparência das iniciativas e ações de monitoramento e avaliação desse programa habitacional (BRASIL, 2014). A *avaliação*, nesse caso, não seria simplesmente instrumento de redirecionamento ou aperfeiçoamento do Programa, mas, e especialmente, uma ferramenta capaz de prestar contas à sociedade das ações governamentais.

E são diversas as avaliações e análises realizadas sobre o Programa por parte de pesquisadores ligados aos temas da habitação, do planejamento e de gestão urbana. Conforme exposto ao longo desta dissertação, muitos autores consideram que o PMCMV demonstra preocupações mais compatíveis a um programa de dinamização econômica do que a um programa voltado propriamente à superação da problemática habitacional e urbana. Haveria, então, segundo eles, a hegemonia do setor privado, tornando as administrações locais meros coadjuvantes nesse processo, atuando muito mais no sentido do relaxamento dos controles do que de uma regulação efetiva, evidenciando a descontinuidade imposta pelo Programa à política habitacional na forma como vinha sendo delineada através do Estatuto da Cidade e da Política Nacional de Habitação. Conforme mostra pesquisa contratada pelo próprio Ministério das Cidades, o PMCMV se afasta do que preconizava a política habitacional e, ao não reconhecer a diversidade social e territorial brasileira, finalmente se constituiu como uma "empresa fordista" voltada à produção em grande escala, cuja imagem predominante são casas e edifícios de apartamentos enfileirados a perder de vista (BRASIL, 2014).

Conforme prega o Estatuto da Cidade, é o Estado, *na sua esfera municipal*, que deve indicar a função social da propriedade e da cidade, buscando o necessário equilíbrio entre os interesses público e privado no território urbano. No entanto, o que se verifica, através de algumas avaliações, é que o PMCMV, desde sua concepção, concedeu o papel protagonista à

iniciativa privada, o que enfraqueceu a autonomia municipal na condução da política habitacional. Com isso, o Programa de fato estaria mais voltado à dinamização econômica, por meio da execução exclusiva de metas físicas, não necessariamente amparadas por outros critérios vinculados às necessidades habitacionais e a valores urbanísticos, arquitetônicos, sociais e culturais. Nesse sentido, ao se basear exclusivamente na produção de unidades habitacionais e não em um projeto de cidade, a intervenção pelo PMCMV estaria aprofundando alguns problemas urbanos, em especial de mobilidade, de acesso a equipamentos e serviços e outros tantos, relacionados à expansão fragmentada do perímetro urbano.

Segundo algumas análises em relação ao PMCMV, o poder público municipal, no contexto desse Programa, deixou de ter controle sobre a implementação dos empreendimentos habitacionais de interesse social. Já que a estrutura de provisão passou a seguir a dinâmica do mercado, os municípios pouco influenciariam nos aspectos morfológicos e na localização dessa produção, perdendo o protagonismo sobre os processos de organização e de desenvolvimento do território. Assim, as administrações locais estariam se tornando coadjuvantes desse processo, ao atuarem mais no sentido do relaxamento dos padrões construtivos e urbanísticos do que no de uma regulação efetiva. Ou seja, a inversão na lógica da produção habitacional de interesse social, promovida pelo agente privado, acabaria por transformar as gestões municipais em captadores de oportunidades, em agentes facilitadores, e não planejadores e gestores de uma política formulada para atender à realidade do município.

Esta pesquisa teve como objetivo principal analisar a implementação do PMCMV no município de Porto Alegre com a finalidade de conhecer, definir e caracterizar o papel desempenhado pelo poder público municipal no planejamento e na gestão desse Programa na cidade. A partir da caracterização dos cinco empreendimentos já entregues no município, procurou-se identificar quais têm sido os resultados concretos do Programa. Verificou-se, então, ao relacionar esses resultados com a revisão de literatura exposta no primeiro capítulo da dissertação, que os conjuntos habitacionais em Porto Alegre têm características bastante semelhantes a empreendimentos entregues em outras cidades brasileiras, apresentando problemas urbanísticos e sociais significativos.

Através das falas dos entrevistados deste trabalho, foram corroborados os resultados obtidos pela pesquisadora através da análise descritiva exposta no segundo capítulo, a respeito dos aspectos físicos dos empreendimentos e de sua inserção no contexto urbano. Apesar de atender uma parcela da população bastante necessitada das ações do poder público no setor habitacional, conclui-se que o Programa apresenta, no município, fatores estruturais, urbanísticos e sociais que precisariam ser aprimorados, carecendo de atuação mais engajada por parte dos agentes responsáveis pela sua execução.

A pesquisa demonstra que, em Porto Alegre, não está havendo real desenvolvimento de uma política habitacional através dos recursos disponibilizados pelo PMCMV, pois a municipalidade atua de forma omissa, seja como planejadora ou como gestora, no decorrer do processo de implementação do Programa. Os resultados obtidos em Porto Alegre com os recursos do PMCMV indicam isso na medida em que não apresentam aspectos diferenciados significativos em relação aos modelos postos e recorrentemente criticados do restante do país. O poder público local não tem se mostrado capaz de inserir sua marca nesses resultados, urbanísticos e sociais, em seu próprio território, evidenciando-se mais capaz de atuar como facilitador de interesses econômicos do que como agente na política de habitação.

As relações de mercado e os interesses das empresas construtoras se sobrepõem ao conteúdo universalizante dessa política pública e à articulação com a produção da cidade. Isso fica já evidenciado a partir da definição das áreas para os empreendimentos no município, os quais foram, na quase totalidade dos casos, construídos em áreas escolhidas pelo mercado imobiliário. É importante ressaltar que o conjunto residencial Bento Gonçalves – justamente aquele que, segundo a avaliação realizada pela pesquisa, apresenta os melhores resultados urbanísticos e sociais do Programa em Porto Alegre – é o único caso analisado neste trabalho em que a área do conjunto habitacional foi indicada pelo Município.

As entrevistas desta pesquisa retrataram que o papel desempenhado com mais força pela municipalidade no âmbito do Programa é o de aprovação e redirecionamento (através do fornecimento de diretrizes) dos projetos que as empresas construtoras apresentam. Nas respostas dos entrevistados, foi evidenciada a importância da Caadhap no sentido de providenciar facilidades e agilizar o processo de implementação dos conjuntos habitacionais.

Até mesmo o representante da Caixa Econômica Federal entrevistado pela pesquisa, ao ser questionado sobre o papel desempenhado pelo poder público local, remeteu sua resposta às atividades desenvolvidas pela Comissão, ou seja, às atividades vinculadas ao enquadramento dos projetos nas diretrizes municipais. Apesar das diferentes percepções apresentadas pelos entrevistados em relação ao protagonismo da municipalidade na implementação do PMCMV, em nenhum momento da pesquisa foi associado ao poder público municipal o papel de executor no planejamento e na gestão do PMCMV em seu território, mas somente o de regulador dos projetos das unidades habitacionais.

Outro resultado importante da pesquisa precisa ser aqui salientado: como revelaram as entrevistas, os técnicos municipais que têm interferência direta na implementação do Programa em Porto Alegre, compreendem que o conceito de habitação é abrangente; mas, o que parece alarmante, de fato não conhecem os resultados finais de sua atuação, conforme verificado através de suas respostas, quando relatam que nunca visitaram qualquer empreendimento do Programa para a faixa 1 construído na cidade. Para o próprio processo de planejamento, ou até mesmo de um efetivo enquadramento dos projetos à realidade do município, não seria necessário o conhecimento e a avaliação dos resultados obtidos pelo PMCMV na cidade através da observação direta? Será possível o aprimoramento dos futuros empreendimentos em diferentes esferas, tais como construtivas, urbanísticas e sociais, sem a prática de um *conhecimento sensível* por parte dos agentes responsáveis por sua aprovação?

Ainda, pelos resultados obtidos nesta pesquisa, verifica-se a falta de agilidade, senão a inércia do poder público municipal em buscar atuar de forma mais ativa na inserção desses empreendimentos a uma realidade urbana pregada pelo seu Plano Diretor, com provimento adequado de infraestrutura, serviços urbanos e equipamentos públicos comunitários a seus moradores. Conforme evidenciado no decorrer da dissertação, muitas vezes as famílias passam a residir nos empreendimentos sem que, no entanto, tenham ali chegado os equipamentos e serviços necessários para se concretizar a *habitação*, tal como o conceito exposto neste texto a identifica. Para a superação do problema habitacional, é necessário que haja uma ação articulada entre diversas políticas, que somente podem ser implementadas pelo poder público. A fim de se realizar uma efetiva política de habitação, deve-se considerar que o direito à moradia, garantido na Constituição brasileira, não se

restringe apenas à unidade habitacional, mas exige os demais recursos envolvidos, como equipamentos e serviços urbanos acessíveis a todos os cidadãos. Uma vez pressuposto que a *habitação* não se resume à *casa*, o planejamento, a gestão e a execução dos projetos habitacionais impõem a seus agentes a intencionalidade do direito à cidade. E a garantia desse direito exige a presença atuante e efetiva da municipalidade.

A inexistência de uma atuação efetiva por parte dos governos locais no processo de implementação do Programa, conforme salientado por um dos técnicos municipais entrevistados, reforça o pensamento de outros pesquisadores quanto ao papel omissos dos entes federados frente à terceirização da questão habitacional. Não bastam as diretrizes e os vultosos recursos financeiros proporcionados pelo governo federal. É premente, diante do exposto, a participação da municipalidade no PMCMV através de intervenções mais incisivas com a finalidade de garantir melhorias na qualidade de vida da população carente atendida pelo Programa, promovendo um efetivo desenvolvimento urbano sustentável, alicerçado no âmbito econômico, cultural, espacial, social, ambiental, com a finalidade de construir uma cidade, senão igual para todos, menos desigual.

O que se percebe, na atual conjuntura da habitação de interesse social em Porto Alegre, é a ausência de uma política habitacional local, capaz de articular medidas de regulação do mercado fundiário e planos de desenvolvimento urbano e social, que efetivamente levem em conta a interdependência das diversas políticas setoriais, buscando uma visão de totalidade e a integração das intervenções.

Por fim, deve-se ressaltar que, apesar de trazer alguns inegáveis benefícios à sua população alvo, a implementação do PMCMV se impôs como fator desarticulador da política habitacional municipal, pois, ao tornar-se o programa de maior relevância no município, de fato relegou os programas anteriormente desenvolvidos pela municipalidade. Se, de forma direta ou indireta, o PMCMV subtrai da municipalidade seu protagonismo no planejamento e gestão de uma política pública tão relevante, repassando esse papel ao setor privado, torna-se necessário rever seu desenho e sua formatação de modo a inseri-lo nas políticas habitacionais locais, articulando-o aos Planos Locais de Habitação, os quais justamente foram exigidos dos municípios em período recente a fim de propiciar o desenvolvimento de programas de habitação vinculados às realidades e às necessidades locais, possibilitando efetivo atendimento da população conjugado ao planejamento urbano.

## REFERÊNCIAS

- AFFELDT, Vanessa Bergmann. **Desenvolvimento sustentável na habitação de interesse social**: um estudo de caso sobre a percepção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Porto Alegre. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Administração, Trabalho de Conclusão de Curso, 2015
- ALVIM, Angélica; CASTRO, Luiz. **Avaliação de Políticas Urbanas: contextos e perspectivas**. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2010.
- ARREGUI, Carola C.; RODRIGUES, Maria L.P.; BLANCO, Marisa A. A.; PAZ, Rosangela D. O. Impactos da Política Habitacional na Vida dos Moradores da Cidade: a experiência de Osasco/SP. In: **Anais do XVI ENANPUR**, 2015, Belo Horizonte.
- BANZATO, Bruno A.; NAVES, Simone F.; MUNIZ, Sérgio T. G. A habitação como fator de redução da pobreza e inserção social: um estudo do programa Minha Casa, Minha Vida. In: **Anais 3º Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social**, 2014, Porto Alegre.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2013.
- BRASIL. **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, 132p.
- BRASIL. **Pesquisa de Satisfação dos Beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014, 120p.
- CAIXA. Desenvolvido pela Caixa Econômica Federal, apresenta informações gerais sobre a instituição. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/Paginas/home-caixa.aspx>> Acesso em: 23 fev. 2015.
- CAMPOS, Paola R.; MENDONÇA, Jupira G. Estrutura socioespacial e produção habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte: novas tendências. In: CARDOSO, Adauto L. **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 67-91.
- CANAVARROS, Andréa F. A. PMCMV em Mato Grosso: velho modelo, novas periferias. In: **Anais do XVI ENANPUR**, 2015, Belo Horizonte.
- CARDOSO, Adauto L.; ARAGÃO, Thêmis A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto L. **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 17-65.

CARDOSO, A.L.; NUNES JUNIOR, D. R.; ARAÚJO, F. S.; SILVA, N. F.; ARAGÃO, T. A.; AMORIM, T.P. Minha Casa Minha Sina: implicações da recente produção habitacional pelo setor privado na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro. In: CARDOSO, Adauto L. **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 143-160.

CARDOSO, Adauto L.; JAENISCH, Samuel T. Nova política, velhos desafios: problematização sobre a implementação do programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana do Rio de Janeiro. **Revista E-metropolis**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 6-19, 2014. Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetrololes.net/>>

CARVALHO, Sônia N. de. Avaliação de Programas Sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, n. 17, 2003, p. 185-197.

CIDADES. Desenvolvido pelo Ministério das Cidades. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/>> Acesso em: 23 fev. 2015.

CIUFFOLINI, M. A.; SHIMBO, L. Z. Políticas urbanas e habitacionais e seus efeitos sociais. Um estudo do Programa “Minha Casa, Minha Vida” no Brasil e na Argentina. In: BONELLI, M. G.; LANDA, M. D. V. (org.) **Sociologia e Mudança Social no Brasil e na Argentina**. São Carlos: Compacta, 2013. p. 241-266.

CORDOVIL, Fabíola C. S.; SOARES, Karen A. S. Direito à Cidade: um estudo de caso da implantação de loteamento do Minha Casa, Minha Vida em Cascavel-PR. In: **Anais do XVI ENANPUR**, 2015, Belo Horizonte.

CORREA, Heitor Delgado. **O Poder Público Local no Brasil: um modelo institucional gerador de vícios e distorções. Reflexões sobre o caso de Macaé**. Disponível em: <[http://www.uff.br/macaeimpecto/OVICINAMACAE/pdf/35\\_HeitorDelgado.pdf](http://www.uff.br/macaeimpecto/OVICINAMACAE/pdf/35_HeitorDelgado.pdf)> Acesso em jul. 2015.

D'ÁVILA, Naida. **DEM HAB: com ou sem tijolos, a história das políticas habitacionais em Porto Alegre**. Porto Alegre: Unidade Editorial, 2000.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília R. N.; CARVALHO, Maria do Carmo (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p. 13-42.

DRUMOND, Alexandre Matos. Fatores determinantes para os municípios participarem da Política Nacional de Habitação. In: **Anais XXXVII Encontro da ANPAD**, 2013, Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013\\_EnANPAD\\_APB2371.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB2371.pdf)> Acesso em jul. 2015.

DUARTE, Rosália. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Revista Educar**. Curitiba: UFPR, n. 24, 2004, p. 213-225.

FERNANDES, Gislaine; JACINTO, Carolina; TARTARI, Daiani; ANDRE, Vinícius. A Implantação do Programa Minha Casa Minha Vida na Cidade de Francisco Beltrão. In: **Anais 3º Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social**, 2014, Porto Alegre.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Minha Casa, Minha Vida: notas sobre a responsabilidade coletiva de um desastre urbano. In: **Anais do XVI ENANPUR**, 2015, Belo Horizonte.

FONSECA, Helena A. M.; CARVALHO, Aline W. B. Os Planos Locais de Habitação de Interesse Social e o Programa Minha Casa, Minha Vida no Contexto da Política Habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: **Anais do 3º CIHEL**, 2015, São Paulo, p. 38-55.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 6.ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOULART, Jefferson; TERCI, Eliana; OTERO, Estevam. Planos Diretores e Participação Política: políticas públicas de planejamento entre o empresariamento e o Estatuto da Cidade. In: **Anais do XVI ENANPUR**, 2015, Belo Horizonte.

GUERREIRO, Isadora de Andrade. Sobre a forma do Programa Minha Casa Minha Vida: o projeto de desenvolvimento contraditório do PT. In: **Anais do XVI ENANPUR**, 2015, Belo Horizonte.

IBGE. Desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: nov. 2015.

JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. 3. ed. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2011.

KAUFMANN, Jean-Claude. **A entrevista compreensiva: um guia para pesquisa de campo**. Petrópolis, RJ: Vozes; Maceió, AL: Edufal, 2013.

KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1983.

\_\_\_\_\_. **Viver em risco**. São Paulo: Editora 34, 2009.

KRAUSE, C.; BALBIM, R; LIMA NETO, V. **Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: onde fica a política habitacional?** Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

LIMA, Antônia Jesuíta de. **Gestão Urbana e Políticas de Habitação Social**: análise de uma experiência de urbanização de favelas. São Paulo: Annablume, 2010.

LIMA, Márcia; DIAS, Maria Cristina. Padrões Espaciais de Localização da Produção do Programa Habitacional "Minha Casa, Minha Vida" na Região Metropolitana de Porto Alegre, RS. In: **Anais do 3º CIHEL**, 2015, São Paulo, p. 91-112.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2010.

MARQUES, Laura M. de. **Minha Casa Minha Vida: análise da percepção de valor sobre as áreas comuns**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Dissertação de Mestrado, 2015.

MEIRELES, E.; CASTRO, C. M., FRANCISCO, J. Programa Minha Casa Minha Vida e a repetição do erro quanto à inserção urbana dos empreendimentos: o estudo de caso de São José do Rio Preto - SP. In: **Anais do 3º CIHEL**, 2015, São Paulo, p. 542-570.

MELCHIORS, Lúcia C.; WAGNER, César. Considerações sobre a distribuição espacial e territorial do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Porto Alegre. In: **Anais 3º Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social**, 2014, Porto Alegre.

MILANO, Joana Zattoni. **Um lugar para chamar de seu? O Programa Minha Casa Minha Vida e a ideologia da casa própria**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Dissertação de Mestrado, 2013.

NASCIMENTO NETO, Paulo; MOREIRA, Tomás; SCHUSSEL, Zulma. Conceitos Divergentes para Políticas Convergentes: Descompasso entre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa, Minha Vida. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 14, n. 1, 2012, p. 85-98.

NETTO, Adelcke Rossetto. Política Pública Habitacional e sua Avaliação. In: **Anais do XVI ENANPUR**, 2015, Belo Horizonte.

NISIDA, V.; VANNUCHI, L.; ROSSI, L.; BORELLI, J.; LOPES, A. A Inserção Urbana dos Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida na Escala Local: uma análise do entorno de sete conjuntos habitacionais. In: **Anais do XVI ENANPUR**, 2015, Belo Horizonte.

OBSERVAPOA. Desenvolvido pelo Observatório da Cidade de Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.observapoa.com.br/>> Acesso em: 02 mar. 2015.

OLIVEIRA, Viviane Fernanda de. Políticas Habitacionais, Lógica Imobiliária e Práticas Cotidianas: reflexões sobre o significado da casa própria. In: **Anais do 3º CIHEL**, 2015, São Paulo, p. 593-611.

ORSI, Rafael Alves. Descaminhos na Implantação de Conjuntos Habitacionais do Programa "Minha Casa Minha Vida" nas Periferias da Cidade de Leme/SP/Brasil. In: **Anais do XVI ENANPUR**, 2015, Belo Horizonte.

PAZ, Rosângela D. O. Avaliação do Trabalho Social e dos Impactos na Vida das Famílias no Programa Minha Casa Minha Vida no Município de Osasco/SP. In: **Anais do III Enamparq**, 2014, São Paulo. Disponível em: <<http://www.anparq.org.br/dvd-enamparq-3/Iniciar.htm>>

PEQUENO, Luis R. B.; ROSA, Sara V. Inserção Urbana e Segregação Espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In: **Anais** do XVI ENANPUR, 2015, Belo Horizonte.

PLACIDO, Daniel T.; SENRA, Kelson V.; SILVA, Priscila S. Desafios e perspectivas de reestruturação do espaço urbano a partir do Minha Casa Minha Vida, o caso do reassentamento do Canal Gaspar Dutra no município de Duque de Caxias, Rio de Janeiro. In: **Anais** do XVI ENANPUR, 2015, Belo Horizonte.

POLIDORO, Maurício; DEMICHEI, Neudy A. Porto Alegre: um século de urbanização. Estratégias, agentes e dinâmicas da segregação espacial na metrópole. In: **Anais** do XVI ENANPUR, 2015, Belo Horizonte.

PORTAL BRASIL. Desenvolvido pelo Governo Federal. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/>> Acesso em: mar. 2016.

PORTAL PMPA. Desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal\\_pmpa\\_novo/](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/)> Acesso em: 23 fev. 2015.

PORTO ALEGRE. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre**. Porto Alegre: Departamento Municipal de Habitação, 2009.

POUPART, Jean. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: Vários autores. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

ROLNIK, Raquel. **Programa Minha Casa Minha Vida precisa ser avaliado** - Nota Pública da Rede Cidade e Moradia, 2014. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/page/4/>>. Publicado em: 10 out. 2014. Acesso em: 08 fev. 2016.

ROLNIK, Raquel; IACOVINI, Rodrigo F. G.; KLINTOWITZ, Danielle. Habitação em Municípios Paulistas: construir políticas ou “rodar” programas? In: Revista **Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. 2, 2014, p. 149-165.

ROLNIK, Raquel; ROYER, Luciana O. O programa Minha Casa Minha Vida nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. In: **Anais** do III Enamparq, 2014, São Paulo. Disponível em: <<http://www.anparq.org.br/dvd-enamparq-3/Iniciar.htm>>

ROSA, Maria Virgínia F. P. do C; ARNOLDI, Marlene Aparecida G.C. **A Entrevista na Pesquisa Qualitativa: mecanismos para validação dos resultados**. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

SCAPINI, Elton. Gestão pública e reforma do Estado no Brasil e no Rio Grande do Sul. In: ANDRADE, Jair; PIES, Marcelino (ORG.) **Gestão, democracia e governabilidade**: diálogos a partir de experiências. Passo Fundo: IMED, 2006. p. 197-242.

SHIMBO, Lúcia Z.; CERON, Luciana C. Produção do PMCMV na Região Central do Estado de São Paulo: um híbrido entre ocupação nas periferias e em áreas consolidadas. In: **Anais** do III Enamparq, 2014, São Paulo. Disponível em: <<http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/Iniciar.htm>>

SILVA, André L.; BULLA, Leonia C. As ações do Departamento de Habitação de Gravataí-RS: avanços e desafios para o direito à moradia e à cidade. In: **Anais** 3º Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social, 2014, Porto Alegre.

SILVA, Beatriz F; SILVA, Ricardo Dias. A Produção do PMCMV no Brasil e os Impactos Socioespaciais. O caso do Aglomerado Metropolitano Sarandi-Maringá-Paiçandu no Paraná. In: **Anais** do XVI ENANPUR, 2015, Belo Horizonte.

SILVA, Caroline R. da; SENRA, Kelson V. Cadê o Município? In: **Anais** do XVI ENANPUR, 2015, Belo Horizonte.

SOARES, I. O.; CARVALHO, A.W.; RIBEIRO FILHO, G. B.; PINTO, N. Interesses especulativos, atuação do Estado e direito à cidade: o caso do programa "Minha Casa Minha Vida" em Uberaba (MG). In: **Revista Brasileira Gestão Urbana**, v.5, nº 1, 2013.

SOUSA, Taís P. B.; TEXEIRA, Maria Cristina V. A Evolução da Ausência do Direito à Cidade: uma análise sobre a produção habitacional de direito social, do Banco Nacional de Habitação ao Programa Minha Casa Minha Vida. In: **Anais** do 3º CIHEL, 2015, São Paulo, p. 20-37.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. In: **Caderno CRH**, Salvador, nº 39, 2003, p. 11-24.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TEJADAS, Sílvia; VIDAL, Maria Regina B. Direitos Humanos e Políticas Públicas: os desafios da garantia de direitos. In: ANDRADE, Jair; PIES, Marcelino. **Gestão, democracia e governabilidade**: diálogos a partir de experiências. Passo Fundo: IMED, 2006. p. 111-138.

VANNUCHI, L.; IACOVINI, R.; PEREIRA, A.; MOREIRA, F. Inserção Urbana no MCMV e a Efetivação do Direito à Moradia Adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo. In: **Anais** do XVI ENANPUR, 2015, Belo Horizonte.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Fapesp, 2001.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

**Legislação citada**

CIDADES. Portaria n. 168, de 12/04/2013. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV.

CIDADES. Portaria n. 518, de 08/11/2013. Dá nova redação à Portaria n. 168, de 12 de abril de 2013, do Ministério das Cidades.

CIDADES. Portaria n. 21, de 22/01/2014. Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades.

PORTO ALEGRE. Decreto n. 16.477, de 16/10/2009. Dispõe sobre a criação da CAADHAP.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 18.807, de 02/10/2014. Institui e disciplina a CAADHAP.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 434, de 01/12/1999. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 636, de 13/01/2010. Institui o Programa Minha Casa, Minha Vida - Porto Alegre.

**APÊNDICE I: ROTEIRO BÁSICO DAS ENTREVISTAS - TÉCNICOS MUNICIPAIS**

- Biografia/trajetória do entrevistado.
- Há quanto tempo você participa da Caadhap?
- Qual a função de sua Secretaria na Caadhap?
- Acredita ser relevante o papel da sua secretaria dentro da Comissão?
- São responsáveis pelo levantamento dos equipamentos públicos comunitários no entorno dos empreendimentos, ainda durante a fase de análise dos projetos, as Secretarias de Urbanismo, de Meio Ambiente e de Educação do município de Porto Alegre. São as secretarias mesmo que realizam esse levantamento ou a construtora apresenta algo para elas analisarem?
- São feitas exigências em relação à infraestrutura na área e no seu entorno? Isso é rigorosamente exigido e cobrado posteriormente?
- São feitas exigências em relação aos equipamentos comunitários/serviços urbanos? Isso é rigorosamente exigido e cobrado posteriormente?
- Que legislação é utilizada para subsidiar seus pareceres?
- Existe alguma forma de interferência política dentro da Secretaria para a aprovação dos projetos?
- A Prefeitura oferece facilitadores para a implementação dos empreendimentos?
- Para você, o que é habitação?
- Você acompanhou os resultados do PMCMV em Porto Alegre? Visitou algum empreendimento?
- O que você acha do PMCMV para Porto Alegre? É bom? É ruim? Que tipo de cidade está sendo construída através dele?
- Como você percebe a atuação do Município em relação ao PMCMV? O Município tem o papel decisório fundamental dentro de um programa do governo federal? De que forma você acredita que a Prefeitura interfere no PMCMV?
- E o papel da sua secretaria no contexto do PMCMV em Porto Alegre? Acredita que a Secretaria realmente tenha interferência nisso?

**APÊNDICE II: ROTEIRO DE ENTREVISTA - TÉCNICO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**

- Biografia/trajetória do entrevistado.
- Há quanto tempo você participa da Caadhap?
- Qual a função da CEF na Caadhap?
- Como é feita a escolha das áreas para os empreendimentos do PMCMV?
- São feitas exigências, pela CEF, em relação à infraestrutura na área e no seu entorno? Isso é rigorosamente exigido e cobrado posteriormente?
- São feitas exigências em relação aos equipamentos comunitários/serviços urbanos? Isso é rigorosamente exigido e cobrado posteriormente?
- Você percebe alguma forma de interferência política por parte da Prefeitura para a aprovação dos projetos?
- A Prefeitura oferece facilitadores para a implementação dos empreendimentos?
- Você acompanhou os resultados do PMCMV em Porto Alegre? Visitou algum empreendimento?
- O que você acha do PMCMV para Porto Alegre? É bom? É ruim? Que tipo de cidade está sendo construída através dele?
- Como você percebe a atuação do Município em relação ao PMCMV? O Município tem o papel decisório fundamental dentro de um programa do governo federal? De que forma você acredita que a Prefeitura interfere no PMCMV?