

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL FACULDADE DE  
CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**BRUNO LARGURA RIPPEL**

**POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA  
VIDA: UM ESTUDO DA INSERÇÃO URBANA DE DOIS EMPREENDIMENTOS EM  
PORTO ALEGRE**

**Porto Alegre  
2024**

**BRUNO LARGURA RIPPEL**

**POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA  
VIDA: UM ESTUDO DA INSERÇÃO URBANA DE DOIS EMPREENDIMENTOS EM  
PORTO ALEGRE**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Fabian Scholze Domingues

**Porto Alegre**

**2024**

## CIP - Catalogação na Publicação

Largura Rippel, Bruno  
POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA E O PROGRAMA MINHA  
CASA MINHA VIDA: UM ESTUDO DA INSERÇÃO URBANA DE DOIS  
EMPREENDIMENTOS EM PORTO ALEGRE / Bruno Largura  
Rippel. -- 2024.  
89 f.  
Orientador: Fabian Scholze Domingues.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade  
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,  
Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Programa Minha Casa Minha Vida. 2. déficit  
habitacional. 3. inserção urbana. 4. dinâmica  
socioeconômica. 5. Porto Alegre. I. Scholze Domingues,  
Fabian, orient. II. Título.

**BRUNO LARGURA RIPPEL**

**POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA  
VIDA: UM ESTUDO DA INSERÇÃO URBANA DE DOIS EMPREENDIMENTOS EM  
PORTO ALEGRE**

Trabalho de conclusão submetido ao  
Curso de Graduação em Economia da  
Faculdade de Ciências Econômicas da  
UFRGS, como requisito parcial para  
obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, \_\_\_\_\_de \_\_\_\_\_de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Fabian Scholze Domingues – Orientador UFRGS

---

Profa. Dr. Róber Iturriet Avila UFRGS

---

Prof. Dr. Stefano Florissi UFRGS

Dedico minha formação à minha mãe, principal razão pela qual consegui chegar ao fim deste curso. Sem ela, nada disso seria possível.

E dedico este trabalho ao tio Sergio, incentivador ímpar sempre que tive dúvida e que espero ter deixado orgulhoso. Seu apoio foi essencial e sempre fará falta.

## **AGRADECIMENTOS**

Mais do que qualquer outra pessoa, agradeço e dedico este trabalho para minha mãe, Gisele, que nunca mediu esforços para prover o melhor que eu e minha irmã poderíamos ter, que muito me educou e educa através do exemplo, e que esteve presente do começo ao fim dessa jornada (e de todas as minhas outras). Mesmo quando ansioso, frustrado e propenso a desistir, a gratidão a ela sempre esteve em meus pensamentos e me fez seguir até o fim. E a minha tia Rose, por sempre me incentivar, cuidar, ouvir e se orgulhar, mas principalmente, por cuidar de quem mais cuida de mim.

Agradeço ao meu pai, Jeferson, provedor das melhores condições para meus estudos e incentivador principal para que meu foco pudesse se manter nos mesmos. Aos meus amigos, mas em especial ao Arthur, que nunca deixou de se preocupar e de insistir pelo meu sucesso acadêmico e profissional, mesmo quando não sabia a melhor forma de comunicar isso.

A minha namorada, Caroline, catalisadora incessante das minhas ambições, minha melhor confidente e parceira, essencial em todos os momentos de dúvida dessa reta final e revigorante nos momentos de exaustão. E a sua família, em especial seu pai, Paulo, que neste final de jornada incentivou, proveu as melhores condições e comemorou a cada etapa concluída.

A todos os professores durante minha formação, que não só me ensinaram, mas desafiaram e cativaram durante o trajeto. Em especial, agradeço ao prof. Fabian Scholze, que nessas idas e vindas em meio ao caos dos últimos anos, sempre me estendeu sua mão quando o procurei.

## RESUMO

Em suas segunda e terceira fases, o Programa Minha Casa Minha Vida, através da modalidade Fundo de Arrendamento Residencial e voltada à faixa 1 de renda familiar, entregou dois expressivos empreendimentos em áreas periféricas de Porto Alegre. A partir do uso de indicadores desenvolvidos pelo Laboratório Direito à Cidade e Espaço Público, pretende-se reproduzir a avaliação de inserção urbana para a localização dos empreendimentos Condomínio Belize e Residencial Irmãos Maristas, na capital gaúcha. A fim de compreender o funcionamento do Programa e a localização dos empreendimentos construídos através da modalidade FAR, a análise proposta neste trabalho parte do histórico da política habitacional nacional, a partir do período da ditadura militar até a implementação do Programa, que estruturou as bases para o mesmo. Então é abordado o funcionamento, objetivos, desempenho e críticas do Programa, em contraste com o déficit habitacional quantitativo. Por fim, verifica-se a reprodução do Programa em Porto Alegre, apresentando os resultados obtidos do desempenho dos condomínios selecionados neste trabalho quanto ao acesso a opções diversas de transporte e de oferta de equipamentos, comércio e serviços. Em geral, o desempenho verificado de ambas as localidades foi insuficiente, de modo que seus moradores encontram-se relativamente excluídos da dinâmica socioeconômica urbana.

**Palavras-chave:** Programa Minha Casa Minha Vida; déficit habitacional, inserção urbana, dinâmica socioeconômica urbana; Porto Alegre

## ABSTRACT

In its second and third phases, the “Programa Minha Casa Minha Vida”, through the “Fundo de Arrendamento Residencial” modality and aimed at family income bracket 1, delivered two significant projects in peripheral areas of Porto Alegre. Using indicators developed by the “Laboratório Direito à Cidade e Espaço Público”, the aim is to reproduce the urban insertion assessment for the location of housing projects Condomínio Belize and Residencial Irmãos Maristas, in the capital of Rio Grande do Sul. In order to understand the functioning of the Program and the localization of projects built through the FAR modality, the analysis proposed in this work starts on the history of national housing policy, from the period of the military dictatorship until the implementation of the Program, which structured its bases. Then, the functioning, objectives, performance and criticism of the Program are addressed, in contrast to the quantitative housing deficit. Finally, the reproduction of the Program in Porto Alegre is verified, presenting the results of the two housing projects studied in this work for their access to different transport options and the proper provision of equipment, commerce and services. In general, the performance verified of both projects’ locations are insufficient, so that their residents are comparatively excluded from the urban socioeconomic dynamics.

**Keywords:** Minha Casa Minha Vida Program; housing deficit, urban insertion, urban socioeconomic dynamics; Porto Alegre

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>2 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL</b> .....	<b>11</b>
2.1 ANTECEDENTES E A POLÍTICA HABITACIONAL DO REGIME MILITAR (1964 – 1985) .....	11
2.2 POLÍTICA HABITACIONAL NA NOVA REPÚBLICA (1985 – 2009) .....	17
<b>2.2.1 Descontinuidade da política de habitação na Nova República no século XX (1985 – 2002)</b> .....	<b>18</b>
<b>2.2.2 Governo Lula e a retomada da política habitacional federal (2002 – 2009)</b> .....	<b>24</b>
2.3 OCUPAÇÃO IRREGULAR DA CIDADE E BREVE HISTÓRICO DE POLÍTICAS URBANAS EM PORTO ALEGRE .....	26
<b>3 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - PMCMV</b> .....	<b>34</b>
3.1 A CRIAÇÃO DO PROGRAMA E SEU FUNCIONAMENTO .....	34
3.2 DÉFICIT HABITACIONAL .....	41
3.3 DESEMPENHO DO PMCMV X DÉFICIT HABITACIONAL .....	44
<b>4 ESTUDO DE CASO DO PMCMV/FAR EM PORTO ALEGRE</b> .....	<b>56</b>
4.1 ATUAÇÃO DO PMCMV EM PORTO ALEGRE .....	57
4.2 LOCALIZAÇÃO DOS DOIS CONDOMÍNIOS .....	61
5.4 AVALIAÇÃO DA INSERÇÃO URBANA DOS CONDOMÍNIOS .....	64
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>77</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>80</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>85</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O processo de urbanização nacional, a partir dos anos 1960, tornou-se mais acelerado, resultando em um ambiente mais complexo e contrastante, de diversidade socioespacial e de segregação crescentes. Devido à abundância de recursos considerados essenciais ao viver, o espaço urbanizado é almejado tanto por classes mais ricas quanto pelas mais populares, o que acarreta na concentração urbana, especialmente em metrópoles. No entanto, a parcela da população urbana com renda relativamente inferior encontra-se privada da dinâmica econômica e social plena urbana, comumente relegados a viver nas periferias, em condições divergentes das almejadas e com acesso dificultado a serviços e infraestrutura capazes de melhorá-las.

De maneira gradual, conforme a modernização tecnológica contínua e a globalização da sociedade se incorporam no desenvolver da cidade, o interesse do mercado imobiliário financeirizado por áreas urbanas de potencial construtivo para expansão e a um custo fundiário relativamente mais baixo acarreta na emergência e/ou revitalização de novas centralidades em diferentes localidades. Entretanto, não raramente nestas regiões emergentes já encontra-se estabelecida uma população majoritariamente de baixa renda, anteriormente marginalizada do acesso a serviços e equipamentos da cidade, e que agora representa um contraponto a reprodução do processo de valorização do capital em solo urbano pela iniciativa privada. Assim, de modo a reduzir o risco para tal valorização, o ciclo concentrado de investimentos necessários resulta numa reconfiguração da dinâmica do planejamento urbano, em especial da disputa entre interesses privados e sociais públicos.

Dado este contexto de cada vez maior disputa dentro e pelo espaço urbano, indo além das classes econômicas, as consequências são periferias e comunidades de ambiente propenso ao desenvolvimento de violência urbana; de condições precárias de moradia e de sobrevivência, em contraste com os centros da cidade; e, de ausência de infraestrutura urbana adequada, conforme são reassentadas em novas localidades. Por estes motivos, é central entender o caráter da metrópole Brasileira enquanto condicionante de desigualdades e problemas urbanos. Da mesma forma, os papéis assumidos pelo governo, em suas diversas escalas, e a

evolução das relações para o planejamento urbano auxiliam na explicação quanto à perpetuação destas mazelas sociais nas cidades.

De modo a analisar em parte a dinâmica urbana anteriormente descrita, o presente trabalho considera pertinente a atualização da pesquisa trazida na dissertação da mestra Fernanda de Bittencourt Escobar (2017), “A Política Nacional de Habitação e a localização espacial dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em Porto Alegre/RS”, acerca da localização de empreendimentos na capital gaúcha destinados à população de baixa renda, beneficiários do Programa habitacional supracitado na linha subsidiada pelo Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV/FAR). Enquanto que na pesquisa de Escobar são abordados empreendimentos da primeira fase do PMCMV/FAR, de 2009 a 2011, nesta pesquisa serão abordadas as localidades de empreendimentos contratados nas duas fases subsequentes do Programa (2011-2014 e 2016-2020).

Assim, o objeto de pesquisa deste trabalho serão os dois empreendimentos habitacionais do PMCMV/FAR com o maior número de unidades habitacionais entregues na metrópole de Porto Alegre, nominalmente o Condomínio Belize, contratado em 2013, e o Residencial Irmão Maristas, de 2017, sendo projetos respectivos às fases 2 e 3 do Programa. O objetivo principal ao focar nestes projetos é a avaliação da inserção urbana dos mesmos, através de resultados de desempenho para indicadores do transporte público que atende suas proximidades, assim como dos equipamentos e serviços disponíveis próximos. De maneira mais ampla, neste trabalho será abordado também o PMCMV em suas três fases, de modo a analisar o desempenho enquanto política habitacional a nível nacional durante sua operação entre 2009 e 2020, destacando também o desempenho dessa política em Porto Alegre.

A metodologia utilizada para execução do trabalho foi predominantemente exploratória-descritiva, de natureza básica, com abordagem qualitativa, visto que analisa uma relação entre a cidade e o indivíduo. Especificamente para a classificação de desempenho da inserção urbana dos empreendimentos a metodologia será adaptada a partir da desenvolvida pela equipe Laboratório Direito à Cidade e Espaço Público (LabCidade) (2014), da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, para a avaliação de empreendimentos do PMCMV, originalmente de São Paulo e Região Metropolitana. Dentre as ferramentas desenvolvidas, será feito uso de 4 indicadores para avaliação dos temas *Transporte*

e *Oferta de Equipamentos, Serviços e Comércio* próximos ao local dos projetos.

De modo a introduzir a atuação pública quanto a habitação de interesse social através do Programa Minha Casa Minha Vida, no capítulo 2, serão abordados dois momentos progressos no histórico de políticas habitacionais urbanas realizadas a nível nacional: a Política Habitacional no regime militar (1964-1988); e o processo de reestruturação da política habitacional na Nova República (1988–2009). Esta seção busca esboçar o cenário da evolução das relações intraurbanas entre Estado e mercado imobiliário no planejamento da metrópole Brasileira, assim como as alterações sofridas no papel social desempenhado pelo poder público federal e os resultados obtidos pelo mesmo.

A parte principal da análise a nível Brasil se dá na terceira seção, focada no Programa Minha Casa Minha Vida. Inicialmente, é apresentado o contexto e os objetivos de sua criação, assim como a dinâmica de seu funcionamento, os agentes atuantes e as fontes de recursos de tal política; então é trazido o déficit habitacional verificado durante o período de operação do Programa (2009 a 2020), enquanto foco do objetivo social proposto pelo mesmo. Concomitantemente, é trazida uma análise quanto aos resultados obtidos pelo Programa, em especial para a faixa de renda 1 e 2, de desempenhos mais destacados, e o contraste com suas metas e objetivos sociais ao longo de suas três fases.

A cidade de Porto Alegre/RS tem seu histórico de políticas habitacionais apresentados na última seção do capítulo 2, trazendo características da cidade e de sua ocupação original, para então apresentar os efeitos das políticas federais habitacionais historicamente no desenvolvimento da questão da moradia na capital gaúcha, até alcançar o PMCMV/FAR. A análise sobre a atuação do Programa na capital gaúcha é feita no capítulo 4, através do desempenho do PMCMV na cidade, em contraste com indicadores socioeconômicos pertinentes, destacando-se a evolução da questão habitacional em seu período de vigência.

A análise das localidades dos empreendimentos do PMCMV/FAR em Porto Alegre é também realizada neste quarto capítulo, retomando os resultados obtidos por Escobar (2017) em sua dissertação para os projetos executados na primeira fase e apresentando as edificações dos dois projetos a serem analisados na segunda e terceira fases do Programa, quanto a indicadores de transporte e de oferta de equipamentos, serviços e comércio. Assim, pretende-se obter um parecer tanto sobre efeitos quantitativos municipais do Programa quanto qualitativos específicos a esses

dois empreendimentos, destacando que a abordagem dada pelo PMCMV à problemática do déficit habitacional não resulta necessariamente na inserção urbana da população beneficiada de menor renda, sendo inclusive um agravante para exclusão destes beneficiários da dinâmica socioeconômica urbana.

Os resultados dos objetivos estabelecidos serão, em geral, expostos de forma descritiva, voltados às características da população de Porto Alegre, a partir de procedimentos técnicos, principalmente revisão bibliográfica, análise de mapas e de dados estatísticos. No referencial bibliográfico e para contextualização histórica, o material utilizado são pesquisas acadêmicas, artigos, livros e dissertações, acerca do tema de políticas habitacionais a nível Brasil e de Porto Alegre. Para discussão, serão utilizados dados disponibilizados pela Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC), para análise do desempenho do transporte público municipal; da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, como mapas e indicadores de vulnerabilidades sociais, condições de vida e desenvolvimento socioeconômico, para análise da evolução da problemática de déficit habitacional nas últimas décadas; e da Caixa Econômica Federal (CEF), para o desempenho do PMCMV.

Para fundamentar as análises de forma mais estatística, serão trazidos dados disponibilizados originalmente pelo Ministério das Cidades (MCidades) e pelo antigo Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), desmembrado em 2023, quanto a produção habitacional pelo PMCMV. Também serão trazidos dados da Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre (PROCEMPA), do Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre (DEMHAB), do Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPOA), da EPTC e da CEF. Quanto a dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), serão referenciados principalmente dados do Censo IBGE 2010, enquanto estudo estatístico mais próximo ao início do período de operação do Programa.

## 2 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

Neste capítulo será analisado o histórico de políticas urbanas a nível Brasil, inicialmente, e como estas estabeleceram as fundações para a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida. A literatura sobre a questão habitacional urbana destaca, ainda no século XX, a política habitacional gerida pelo Sistema Nacional de Habitação (SFH), criada em 1964 durante o regime militar, como a primeira política federal em larga escala voltada à produção de moradia.

Após a análise do funcionamento, dos resultados, e dos motivos para o esgotamento da política promovida pelo SFH, será abordado na segunda seção deste capítulo a atuação governamental quanto à política habitacional durante a Nova República. Dividida em duas subseções, a primeira tratará sobre a perda de protagonismo e eficácia do governo federal na tentativa de combater o déficit e inadequação habitacional no restante do século XX, e a segunda subseção sobre a retomada gradual de uma política urbana federal mais proeminente no governo Lula, até culminar na criação do PMCMV, em 2009.

Na terceira e última seção do capítulo, será trazido um breve histórico sobre o processo de ocupação e urbanização da cidade de Porto Alegre, assim como a atuação do governo, através de políticas federais e municipais, sobre a questão habitacional e o planejamento urbano da capital gaúcha ao longo do século XX e princípio do século XXI.

### 2.1 ANTECEDENTES E A POLÍTICA HABITACIONAL DO REGIME MILITAR (1964-1985)

A percepção da habitação como mercadoria pelo capitalismo condiciona a crise habitacional Brasileira, pois a moradia torna-se um bem de elevado custo à classe trabalhadora, já que incorpora o lucro do capital e a renda da terra entre suas remunerações. Como bem essencial à reprodução da força de trabalho e relativamente escasso com a aceleração do processo de urbanização a partir do século XX, se fez necessário que o Estado adotasse um papel mais ativo. Até os anos 1930, a atuação das políticas urbanas esteve mais relacionada com a preocupação das autoridades em conter o “perigo” representado pela disseminação

de favelas e bairros populares (Azevedo, 1988; Melchioris; Almeida, 2015).

A partir da década de 1930, com o fim da república oligárquica e a entrada do Estado Novo, seria concedida mais atenção à questão da habitação popular, como forma do governo angariar respaldo junto às classes de renda mais baixa, auxiliando na aquisição da casa própria. Ainda assim, segundo Azevedo (1988), medidas como a criação de Institutos de Aposentadorias e Pensões para algumas categorias profissionais, ao longo dos anos 1930, e da Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946, apresentaram modesto impacto quantitativo para as famílias de trabalhadores urbanos. O discurso populista das autoridades à época estava mais calcado na intencionalidade do que na efetividade das políticas, havendo interesses políticos na manutenção de agências de baixa eficiência (Melchioris; Almeida, 2015).

Com o objetivo de atuar principalmente no financiamento de casas populares, a FCP apresentou insignificante impacto no barateamento da habitação, assim como no acesso ao programa por setores de baixa renda, durante seu tempo de vida. A principal causa para tal fracasso residiria na dependência exclusiva de verbas do orçamento federal para implantação de suas políticas, possibilitando o uso de seus recursos para manutenção de influência e relações de clientelismo político de interesse pessoal das autoridades federais. Por fim, como meio de romper com a política populista, a FCP acabou por ser extinta pelo regime militar em 1964, sendo considerada irrecuperável (Azevedo, 1988; Melchioris; Almeida, 2015).

Após a aceleração da urbanização na década de 1950, somado ao processo de interiorização nacional, liderado pela construção de Brasília, e às mudanças na configuração da indústria nacional, com crescimento da indústria automobilística, a população urbana veio a ultrapassar em definitivo a rural ao longo dos anos 1960. Isso resultou no agravamento dos problemas de demanda habitacional nas cidades, assim como de inadequação das moradias urbanas, com expansão das favelas e da ocupação de áreas periféricas e sem urbanidade e/ou infraestrutura adequada para atender à população local crescente (Melchioris; Almeida, 2015).

Para evitar pressões populares, diante da política de arrocho salarial, e com a evidente alteração nas condições do crescimento urbano, o novo governo autocrático viria a criar o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro Habitacional (SFH), através da Lei nº 4380 de 1964, inspirado não oficialmente na experiência do FCP. A política habitacional desempenharia papel central no planejamento estatal da ditadura, por motivos socioeconômicos e políticos, assim destacam Melchioris e

Almeida (2015).

Portanto, através do financiamento habitacional, o regime militar buscava, além de maior legitimidade política junto ao povo, desenvolver uma relação político-ideológica contrária a vertente comunista, ao tornar o trabalhador proprietário de sua própria residência, assim como fomentar ao setor de construção civil e, por meio de efeitos multiplicadores, à economia como um todo. Originalmente, a clientela-meta prioritária dessa política seriam os setores mais populares, de até três salários mínimos, que estavam estabelecidos em condições residenciais precárias em zonas periféricas e pouco urbanizadas (Azevedo, 1988; Melchior; Almeida, 2015).

A fim de não repetir as falhas da FCP, era necessário atrelar as contas do SFH a uma fonte estável, significativa e permanente de recursos. Para tal, foi instituída a disponibilidade de uma parcela considerável da arrecadação das cadernetas de poupança para o Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos (origem na poupança voluntária) e do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), mecanismo de poupança compulsória de trabalhadores formais criado em 1966 e principal fonte de recursos para financiamento imobiliário até hoje. Além disso, embora mantivesse o sistema de empréstimos de longo prazo e a baixas taxas de juros para financiamento de habitações, suas prestações, diferente do período da FCP, o passivo era indexado à inflação. Já a execução da política era responsabilidade de uma rede de agências públicas e privadas, sob supervisão e normas do BNH (Azevedo, 1988; Melchior; Almeida, 2015; Rolnik, 2016).

Em 1964, dividindo a atuação no setor imobiliário em quatro faixas (mercado popular, econômico e médio, e financiamento de materiais de construção ao último), de acordo com a renda familiar dos mutuários beneficiados, a de maior destaque inicialmente foi sobre responsabilidade das companhias habitacionais (Cohabs). Estas, ligadas aos estados e municípios, coordenavam e serviam de incorporadoras nas construções de unidades habitacionais (UH) destinadas a famílias com renda de até 3 salários mínimos (s.m.), obtendo financiamento junto ao BNH provenientes de recursos do FGTS, contratando as construtoras, repassando as UH a preço de custo aos consumidores finais, que pagariam as prestações diretamente às Cohabs. Em paralelo, cooperativas habitacionais (COOPHABs), hipotecas e institutos de previdência seriam agentes promotores no mercado econômico (de 3 a 6 s.m.); enquanto que o SBPE atenderia ao mercado médio, responsabilizando-se pela contratação de construtoras privadas com uso de seus recursos de captação

voluntária, com o pagamento de prestações pelos consumidores finais sendo junto ao SBPE (Azevedo, 1988; Santos, 1999).

No entanto, o nível de investimentos concedidos a estratos com renda acima de 5 S.M. logo superariam o das classes mais populares nos períodos de 1969-1975 e 1982-1986, desvirtuando o objetivo social estipulado inicialmente para o BNH. Essa mudança no perfil dos investimentos seria consequência de riscos macroeconômicos e de fragilidades do SFH, que dependia do salário médio e do nível de renda e emprego formal para a captação de recursos tanto para o FGTS quanto para a caderneta de poupança. Portanto, a política anti-inflacionária com o “arrocho” do salário mínimo real, promovida pela ditadura em 1965, somada ao elevado custo relativo das prestações da casa própria para os mutuários de baixa renda, resultou em um índice de inadimplência elevado da faixa de mercado popular nos anos iniciais (1964-1969) de operação do BNH.

A necessidade de retorno deste modelo de financiamento, para reposição/captação de novos recursos tanto no caso do SBPE, quanto do FGTS, tornava essencial para a dinâmica harmoniosa do SFH, o equilíbrio entre o número de mutuários pagantes de contratos antigos e os beneficiários novos em potencial para concessão de novos financiamentos. Assim, em um contexto econômico de inflação moderada, mas elevada correção monetária, desvalorização do salário mínimo real e taxa de inadimplência crescente na principal faixa do programa, o governo militar implementou o Plano de Equivalência Salarial (1965) e o Fundo de Compensação das Variações Salariais (1967), que conforme Santos (1999):

O Plano de Equivalência Salarial estabelecia o reajuste anual das prestações “tendo como parâmetro o aumento médio dos salários” [Azevedo, 1995, p.293]. Ocorre que esse plano tinha consequências danosas para o equilíbrio atuarial do sistema, uma vez que os saldos devedores dos mutuários continuavam a ser corrigidos trimestralmente. Para eliminar esse problema, passou-se a cobrar nos novos financiamentos uma “sobrepesquisa mensal (...) (que seria destinada a) financiar o Fundo de Compensação das Variações Salariais, o FCVS, que no final do contrato quitaria o saldo devedor remanescente de cada mutuário” [Simonsen, 1991, p.26]. (Santos, 1999, p.13)

Com uma política mais rígida para concessão de financiamentos, de caráter “empresarial”, e a necessidade de manutenção de uma taxa de retorno média para reposição do FGTS, o BNH opta por concentrar investimentos, no período de 1969 a 1974, em obras de infraestrutura, no mercado médio (classe média e alta) e em

operações financeiras, cujas rentabilidades e garantias de retorno eram maiores. Desse modo, ignorando a necessidade de construção e financiamento para as famílias de menor renda (Azevedo, 1988; Melo, 1989; Santos, 1999).

Segundo Azevedo (1988), em 1975, após valorização real do salário mínimo, redução da taxa de inadimplência dos projetos das Cohabs (com a inclusão de famílias com renda mensal até 5 s.m. entre seus mutuários atendidos) e buscando por legitimação pública para iniciar o processo de abertura política, encaminharam a retomada de investimentos consideráveis em habitações populares. Entretanto, haveria uma mudança no público mutuário predominante no mercado popular, devido à opção das Cohab em privilegiar financiamentos a mutuários com renda entre 3 e 5 S.M. (pagadores mais “confiáveis”) e ao aumento do interesse da classe média-baixa por casas populares, repassadas com um ágio por parte dos mutuários originais de renda baixa, diante de um ambiente de especulação imobiliária privada.

A clientela-meta original da política habitacional tradicional do BNH, cada vez mais excluída pela rigidez bancária na seleção dos beneficiados por financiamentos, diante de novos custos de moradia do mercado formal (parcela do financiamento, contas de luz e água), e inserida geralmente com pouca qualificação no mercado de trabalho e com rendimentos inconstantes, se expandiu para áreas cada vez mais periféricas das cidades, através da autoconstrução e/ou se instalando em moradias precárias informais. Esse processo de crescimento de periferias e vilas urbanas, concomitantemente com a urbanização nacional, ambos acontecendo de modo ainda mais acentuado nas metrópoles, representou um substancial aumento dos gastos municipais e estaduais com infraestrutura urbana, saneamento e transporte. Da mesma forma, por essa incapacidade de atender às necessidades habitacionais de parte da população de baixa renda através de sua política tradicional, o BNH lança programas habitacionais especiais alternativos voltados para populações de renda mensal inferior a 3 s.m., como o PROFILURB (1975), o PRO-MORAR (1979) e o “João de Barro” (1982). Com recursos reduzidos provenientes do orçamento fiscal e do FGTS, foram programas voltados, respectivamente, para produção de lotes urbanizados, para a reurbanização de áreas habitacionais degradadas e para o auxílio à autoconstrução, mas todos com atuação tímida na produção de novas UH.

A crise econômica mundial, da década de 1980, afetaria o nível da economia Brasileira, causando elevação dos níveis de desemprego, decréscimo do valor real do salário mínimo (com a inflação passando de 100% ao ano), e altos índices de

inadimplência para com o BNH, inclusive por parte das classes média e alta, passando de 26,1% para 54,6% dos financiamentos com pelo menos uma prestação em atraso, de 1980 para 1984. Em particular, o aumento do endividamento no mercado médio foi acentuado por uma política salarial em 1983 de reajuste com redutores para classes de renda mais elevada, o que fez com que o reajuste das prestações por contrato ultrapassasse o do salário-mínimo. Por consequência, a redução na captação líquida do FGTS, na receita com juros e amortizações dos financiamentos do SFH em geral e, portanto, nos recursos e despesas do BNH, resultou em queda próxima de 65% no número de unidades financiadas pelo SFH de 1982 para 1983 e 1984. A despesa em habitação foi a que teve maior redução relativa quando comparada a outras áreas de gasto urbano social, o que denotava o esgotamento da capacidade da política habitacional convencional para se auto-financiar (Azevedo, 1988; Melo, 1989; Santos, 1999).

O advento da Nova República representou o prenúncio à extinção do BNH, que ocorreria em 1986, como medida de angariar respaldo político, dado que a imagem do banco era muito associada ao período ditatorial e ao endividamento de muitos beneficiários. O legado deixado pelo período de atuação do BNH, entre 1964 e 1986, foi de mais de 4,3 milhões de unidades financiadas, com uma média de cerca de 390 mil UH por ano em seu período de auge entre 1976 e 1982. Entretanto, apenas um terço das construções foram destinadas ao mercado popular, enquanto que quase 50% das unidades financiadas correspondiam ao mercado médio. Assumindo que o valor médio do financiamento de UH de interesse social é inferior ao valor médio dos financiamentos para classes de renda mais elevada, menos de um terço do valor total financiado deve ter sido concedido ao financiamento de moradias para as famílias de baixa renda, que corresponde a principal parcela do déficit habitacional, realçando o desvio do objetivo social prioritário original do SFH (Melchioris; Almeida, 2015; Melo, 1989; Rolnik, 2016; Santos, 1999).

A configuração do ambiente em que o BNH foi extinto, para os atores à época (Azevedo, 1988; Melo, 1989), já representava um futuro incerto e de papel secundário para a política habitacional no Brasil. Tais condições são dadas pela incorporação de novos atores sociais ao processo de reformulação do SFH, tendência de descentralização política para atender a demandas locais no curto prazo, e incorporação de funções do BNH à Caixa Econômica Federal, com uma visão bancária dominante e sem a experiência ou a especificidade no setor habitacional.

Consequentemente, ao longo da década seguinte observa-se a paralisia decisória nas políticas desse setor e crise da governabilidade das mesmas a nível federal (Azevedo, 1988; Melchior; Almeida, 2015; Melo, 1989).

## 2.2 POLÍTICA HABITACIONAL NA NOVA REPÚBLICA (1985 - 2009)

O período final do governo militar e imediatamente após apresenta, no âmbito da política habitacional, um baixo desempenho na produção de UH de interesse social pelo modelo federal tradicional de financiamento, com nível de inadimplência crescente e significativo, conseqüente pouca liquidez do SFH para impulsionar novos investimentos volumosos e pressão por movimentos organizados contrários ao BNH. Em parte conseqüência de medidas adotadas ao longo do programa, mas também do cenário de hiperinflação, recessão econômica e das políticas adotadas em virtude destes, resultaram na perda de destaque da política habitacional no interesse federal.

Essa ineficiência do sistema convencional no financiamento e auxílio da questão do déficit habitacional e da urbanização informal crescente, principalmente em grandes cidades, abriu espaço para uma atuação mais proeminente de estados e municípios na esfera do planejamento urbano, com autonomia reforçada pela Constituição de 1988. Com maior interesse popular a partir da redemocratização e a abertura para participação da comunidade local na formulação e planejamento das políticas urbanas regionais e municipais, governos estaduais e prefeituras lançam projetos e programas voltados para a regularização fundiária de assentamentos irregulares, a adequação urbana através de obras de infra-estrutura, saneamento, de transporte e de desenvolvimento urbano em regiões de vilas e favelas, e o financiamento para auxílio da autoconstrução, em especial de famílias de baixa renda. O foco passa de produzir novas UH de interesse habitacional para incluir os assentamentos majoritariamente irregulares já estabelecidos na dinâmica urbana.

O governo federal apresentara melhor desempenho no mercado de moradia de interesse social até o final do século XX através de programas habitacionais e urbanos alternativos, específicos para famílias e comunidades de baixa renda, mas de curta duração e com resultados tímidos e/ou abaixo das projeções iniciais. Esta situação mudaria, de forma lenta e gradual, a partir de meados dos anos 1990, com a criação de um Plano Nacional de Habitação (1996), refletindo nova relevância e percepção da questão habitacional para o governo Fernando Henrique Cardoso, e tendo uma

remodelação parcial de suas bases para assumir um papel central na política econômica durante os governos Lula.

### **2.2.1 Descontinuidade da política de habitação na Nova República no século XX (1985 - 2002)**

Ao longo dos governos Sarney, Fernando Collor/Itamar Franco e FHC, houve o desmantelamento gradual da política convencional praticada pelo SFH a nível federal, principalmente voltada para a área de interesse social. Seja pela falta de recursos captados dentro da dinâmica do sistema pelas suas duas principais fontes, o FGTS e o SBPE, que limitava significativamente a liquidez para concessão de novos financiamentos; ou pela mudança de abordagem da problemática do déficit habitacional, em especial das famílias de baixa renda, diante da prioridade de resolução da recessão e hiperinflação e de recuperação econômica subsequente.

No governo Sarney, diante de pressão popular de movimentos organizados de mutuários inadimplentes, então com integrantes de maior poder aquisitivo, foi feita concessão de subsídios para quitação de parte das prestações em atraso, principalmente à faixa de renda mais elevada, na tentativa de aumentar a pouca liquidez do programa no curto prazo, após uma década (1972-1983) de baixa taxa de retorno dos investimentos habitacionais em que as prestações foram corrigidas abaixo do reajuste do salário-mínimo. Entretanto, a medida somente aumentou o descolamento da evolução do passivo (compromisso junto aos poupadores do SBPE e ao FGTS) para a do ativo (prestações dos financiamentos), ao garantir a retomada de sua operação. Isso, somado com a correção monetária plena dos investimentos, a desvalorização do salário real a partir de 1983 e o atraso das prestações, acarretaria em um rombo financeiro do FCVS, cujos recursos eram usados para equalizar o balanço do sistema. (Azevedo, 1988; Melo, 1989; Santos, 1999).

No âmbito macroeconômico, a execução do Plano Cruzado, assim como de outros planos subsequentes buscando conter a hiperinflação, atrapalharam ainda mais a operação do sistema. O Plano Cruzado em específico contribuiu para o aumento da defasagem entre o passivo e o ativo do balanço do SFH, ao estabelecer que “[...] todas as suas parcelas (seriam) reajustadas pela média dos reajustes dos doze meses imediatamente anteriores e permaneceriam congeladas pelos próximos doze meses.” (Lung, 2019). Assim, enquanto as cadernetas de poupança do SBPE e

as contas do FGTS seguiram sendo reajustadas pela correção monetária vigente, o saldo devedor (ativo do sistema) teve seu valor congelado por 1 ano, agravando o rombo do FCVS, responsável por cobrir essa diferença de retorno do valor investido.

No aspecto institucional do programa, a extinção do BNH viria em 1986, enquanto instituição que entrou em falência, e sua incorporação à Caixa Econômica Federal, banco sem a experiência ou o pessoal qualificado quanto à atuação específica no setor habitacional e à gestão de políticas voltadas para o mesmo, indicavam a falta de propósito no tratamento da problemática urbana e habitacional que seguiria pela década vindoura. A exemplo disso, a segunda metade da década de 1980 é marcada por mudanças sucessivas dos órgãos responsáveis por conduzir a questão de planejamento urbano e habitacional nacionais, com criação e rápida extinção de ministérios específicos para essa tarefa, até que a mesma retornasse para o Ministério do Interior (ao qual o BNH esteve ligado). Ao mesmo tempo, a inoperância institucional do SFH era assegurada pela pulverização de atribuições, até então concentradas no BNH, como a normatização e fiscalização do SBPE (que passa ao Banco Central); a gestão do FGTS e aprovação de financiamentos (então da Caixa); a responsabilidade pela política habitacional (do Ministério urbano do momento); e a gestão dos programas alternativos de moradia, pela Secretaria Especial de Ação Comunitária (Santos, 1999).

O destaque do planejamento habitacional federal do governo Sarney ficaria por conta do desempenho mais eficaz destes programas alternativos de moradia quando comparados ao do modelo convencional de financiamento do SFH, para o período em questão. Ter a sua fonte de recursos proveniente não exclusivamente do FGTS, mas do Orçamento Geral da União (OGU) também, permitiu a esses programas a concessão de subsídios a fundo perdido (sem necessidade de retorno financeiro do investimento) destinados para famílias de baixa renda (até 3 s.m.), há muito escanteadas no atendimento pelo sistema convencional de financiamento federal. Consequência do financiamento em condições mais favoráveis por programas alternativos, voltados para a aquisição da moradia própria ou a autoconstrução na área de interesse social, é a restrição de grande volume de financiamentos das COHABs, que passam de promotores a assessores na questão habitacional, a fim de restringir o aumento do endividamento de estados e municípios junto à União (Santos, 1999; lung, 2019).

No governo Collor, embora de curta duração, houve a extinção do Ministério do

Interior e a criação de novo ministério responsável pela política habitacional nacional, então de maneira desvinculada da área de desenvolvimento urbano e de saneamento. Assim, foi lançado pelo ministério da vez o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), em 1990, visando ao financiamento da construção emergencial de mais de 200 mil UH em um curto espaço de tempo a partir de recursos do FGTS.

O resultado foi decepcionante: moradias precárias a custo médio maior que o previsto, localizadas afastadas de centros urbanos e em péssimas condições de infraestrutura urbana e saneamento, com baixíssimo valor de mercado, visando principalmente a faixa de renda de 3 a 5 s.m. Os maiores beneficiados pela política foram empresas dos setores de construção e imobiliário, contempladas pelos financiamentos através de contratos com cooperativas habitacionais, para as quais foi destinada a maioria dos recursos do FGTS, a fim de atender a interesses políticos e para uso enquanto instrumento de clientelismo local, independente da distribuição de recursos aprovada pelo conselho curador do FGTS aos diversos estados da federação (Santos, 1999; lung, 2019).

O período de Itamar Franco apresentou dificuldades para implantação de novos programas, em decorrência da principal consequência do PAIH: o esgotamento de recursos do FGTS. O lançamento dos programas Habitar Brasil e Morar Moradia, com fonte de recursos a partir de verbas orçamentárias e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras, e voltados ao financiamento dos municípios para habitação social, esbarrou na política do Plano Real de elevadas taxas de juros (o que dificultava o cumprimento das exigências para concessão de crédito) e de busca pelo superávit primário, para estabilização da moeda nacional e da economia (lung, 2019; Santos, 1999).

Em contrapartida, no governo Collor/Itamar Franco teve a instituição dos conselhos de participação comunitária nas municipalidades, assim como a constituição do Fórum Nacional de Habitação (1992), composta por entidades da sociedade civil, entes dos três níveis da federação e empresários da construção civil. Essas medidas almejavam um cenário de maior controle social sobre os programas, com transparência mais ampla dos recursos fornecidos aos municípios, integração maior entre as partes envolvidas no financiamento, produção e uso da moradia, e reconhecimento da necessidade de regularização fundiária e adequação urbana de assentamentos irregulares. Com essa base, a atuação dos estados e das prefeituras no planejamento urbano se torna ainda maior no governo FHC, com foco na inclusão

na cidade formal, de assentamento fundiário regularizado, de famílias de baixa renda de vilas e favelas, através da adequação urbana das mesmas (Santos, 1999).

Uma nova análise do SFH é trazida pelo governo FHC a partir da criação da Política Nacional de Habitação (1996), enquanto sistema esgotado pela pouca liquidez na captação de recursos do FGTS; insuficiente pela produção de apenas um sexto das habitações nacionais ao longo de 30 anos; e regressivo, beneficiando principalmente às classes de renda média e alta, inclusive com elevados subsídios. Ademais, programas alternativos para habitação de interesse social são vistos como mal utilizados por conta da centralização excessiva de sua gestão e ausência de controle social sobre os investimentos dos mesmos (Santos; 1999).

Portanto, a nova gestora federal da questão habitacional, a Secretaria de Política Urbana (SEPURB) do Ministério de Planejamento e Orçamento, propõe uma política descentralizada e de maior incentivo ao controle social sobre programas habitacionais. Outro ponto importante da PNH é o reconhecimento da população de renda familiar de até 3 s.m. enquanto componente majoritário do déficit habitacional nacional (85% a época), em especial a parcela em assentamento irregular e/ou carência urbana, de saneamento e de infraestrutura, assim como a que trabalha no setor informal. Por fim, o governo busca atuar na melhoria do funcionamento do mercado nacional de moradias, em que interesses de diversos setores interagem e tentam se sobrepor (Maricato, 1998; Santos, 1999).

De modo a simplificar, podemos dividir as ações e os programas da PNH em

(i) atuação no financiamento (a fundo perdido ou subsidiado) a estados e municípios para a reurbanização de áreas habitacionais muito degradadas com melhoria das habitações existentes/construção de novas habitações e instalação/ampliação da infra-estrutura dessas áreas, ocupadas principalmente pelas camadas populacionais de renda inferior a três salários-mínimos mensais; (ii) atuação na provisão de financiamentos de longo prazo para a construção/melhoria de habitações destinadas principalmente à população de renda mensal até doze salários-mínimos mensais; e (iii) políticas voltadas para a melhoria da performance do mercado habitacional (ou enabling market policies), tanto na reformulação da legislação quanto no desenvolvimento institucional e tecnológico do setor. (Santos, 1999, p. 22-23)

Os programas voltados a famílias de baixa renda em áreas muito degradadas foram o Habitar Brasil e o Pró-Moradia, que, a partir de recursos do OGU e do FGTS respectivamente, concediam financiamentos aos projetos de estados e municípios para melhorias em comunidades locais definidas, geralmente sem exigir destas

alguma contrapartida. Porém, os dois programas tiveram seu desempenho limitado pela escassez relativa de recursos, mas por razões distintas. Enquanto recursos não onerosos do OGU eram relativamente diminutos, devido à busca pelo superávit primário pela política macroeconômica, os recursos concedidos pelo FGTS exigiam retorno, acarretando em poucos municípios (e em menor quantidade das regiões mais pobres do país) capazes de atender às exigências quanto a sua capacidade de honrar o endividamento junto à União. Assim, tendo um caráter assistencialista, os programas tiveram relativamente maior alcance pela urbanização e reformas em comunidades e favelas escolhidas, do que da produção de novas moradias de fato (Maricato, 1998; Santos, 1999).

Por outro lado, através da Carta de Crédito - FGTS, o governo teve seu maior alcance em termos de política habitacional, financiando diretamente entre 1995 e 2003 quase 1,4 bilhão de pessoas, seja para aquisição/construção de imóvel novo, reforma, compra de material de construção ou aquisição de imóvel usado. Contudo, cabe à iniciativa algumas críticas, como ter parcela significativa dos investimentos em habitação pelo governo no período destinados à aquisição de imóveis usados (42% dos recursos), o que não gera empregos e atividade econômica. Outro ponto está no grande alcance, a um valor relativamente menor investido, do financiamento para compra de materiais de construção, que embora mais acessível à parcela das famílias de baixa renda que optam pela autoconstrução da casa própria, tende a estimular a produção informal, que, sem oferecer assessoria técnica ou valor elevado do financiamento, contribui para o déficit habitacional no aspecto qualitativo (Bonduki, 2008)

Ademais, no aspecto legislativo, houve flexibilização para legitimação de uma parcela das moradias em zonas antes não destinadas ao uso habitacional, de modo a permitir que seja dado apoio público às regiões das mesmas. Sobre financiamento, cabe ressaltar a criação do Sistema Financeiro Imobiliário, com recursos captados a partir de poupança privada livre, disponível para qualquer financiamento no mercado imobiliário, mais voltado ao mercado de alto padrão; e do Fundo de Arrendamento Residencial, para a oferta de UH novas para arrendamento, com recursos advindos do OGU e dos rendimentos de investimentos do FGTS (Santos, 1999).

Por fim, embora com programas mais flexíveis e diversos, na intenção de reconhecer mais da cidade informal e atender melhor à demanda habitacional, a PNH promovida no governo FHC teve a grande maioria de seus recursos destinados à

população de renda acima de 5 s.m. através da Carta de Crédito (Individual ou Associativa), pois possuíam condições financeiras mais confiáveis para garantir o cumprimento dos pagamentos.

Ao mesmo tempo, as sucessivas crises financeiras internacionais e a redução de financiamento público direto à construção de novas UH durante os anos 1990, fizeram com que o setor imobiliário precisasse manter a atividade de produção habitacional a partir de outras fontes. Seja adotando o “autofinanciamento” para população de renda média baixa através do sistema de cooperativas<sup>1</sup>, ou por recursos da Política de Arrendamento (PAR) e da Carta de Crédito, houve a consolidação de um grupo de empresas especializadas em produtos direcionados ao público de renda média baixa (similar a classe C, que se estabeleceria no governo Lula), com técnicas de barateamento de custos e usando de avanços tecnológicos no ramo da construção civil (Cardoso; Aragão, 2013).

A atuação pouco expressiva do governo na habitação de interesse social é acompanhada, ao longo dos anos 1990, por um aumento relativo significativo do número de moradores em inadequação fundiária quando comparado ao aumento relativo da população Brasileira. Resultado disso é o crescimento do número de favelas, loteamentos irregulares, vilas, na região urbana, em especial em cidades de mais de 100 mil habitantes, para onde o processo de migração rural-urbano foi mais acentuado. Em contraste, o aumento do estoque de domicílios vagos em regiões urbanizadas centrais de grandes cidades, em decorrência da especulação fundiária, ao mesmo tempo em que há depreciação da produção habitacional volumosa dos anos do BNH, trazem um agravante para o déficit habitacional na virada do século (Bonduki, 2008; Santos, 1999).

Ainda assim, uma dos principais legados para política urbana deixado pelo governo FHC foi a aprovação do Estatuto das Cidades em 2001, através da Lei nº 10257, pelo qual ficava estipulado prazo de cinco anos para que as cidades montassem seus planos diretores participativos, a fim de usufruírem dos recursos para a execução de uma política de desenvolvimento urbano sustentável e de democratização do uso do solo (Lung, 2019).

---

<sup>1</sup> Esse sistema de autofinanciamento envolvia o financiamento através do próprio incorporador, o consórcio ou o modelo de cooperativas, dispensando a seleção feita por um intermediário financeiro (Cardoso; Aragão, 2013).

### **2.2.2 Governo Lula e a retomada da política habitacional federal (2002 - 2009)**

O contexto que precede e condiciona à criação do PMCMV, em 2009, as mudanças na estrutura do mercado urbano nos anos 1990 até a retomada de políticas habitacionais mais contundentes no governo Lula, serão tratadas a seguir.

Conforme relatado por Rolnik (2016), a retomada do crescimento imobiliário e do financiamento habitacional ocorreria a partir de meados dos anos 1990, devido a políticas liberais adotadas nos governos FHC que permitiram a recuperação da economia, com inflação controlada e abertura financeira. Medidas públicas como o financiamento direto ao mutuário final de uma unidade residencial, assim como o aumento da participação do capital financeiro no mercado imobiliário, pela oferta de novos produtos financeiros e ambiente propício ao aporte de recursos de títulos imobiliários, foram essenciais para esse processo.

No entanto, apenas a abertura para o crédito de longo prazo não foi atrativa o suficiente a potenciais investidores, a ponto de desenvolver um mercado hipotecário secundário. A criação de tal mercado resultaria no aumento da oferta de moradias para baixa renda e conseqüente redução de custos relativos das mesmas. Um dos principais obstáculos a esse processo, a proteção da posse dos moradores em caso de dívida, pela legislação Brasileira, seria ultrapassado apenas no governo Lula, junto a demais ajustes regulatórios orientados para o mercado (Rolnik, 2016).

Assim, de acordo com a análise da autora, apesar de maior disponibilidade de crédito habitacional e novo papel do setor privado dentro desse âmbito, o processo apresentado ao longo dos anos 1990 não caracteriza a "financeirização" do mercado imobiliário de fato. Peças chave para tal processo, como a formação de um mercado secundário de hipotecas e a participação mais intensa de fundos financeiros, se desenvolveram ao final da década, com novas regulamentações do mercado financeiro, de modo a permitir a criação de Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs), e o aumento de fusões, aquisições e participações de fundos de investimento imobiliário internacionais no âmbito nacional.

Adentrando no governo Lula, medidas anteriores ao (PMCMV), de 2009, já demonstravam que a reforma urbana seria prioridade na política nacional. Deste período, destaca-se primeiramente a criação do MCidades, em 2003, responsável pela formulação e gestão financeira da política urbana em nível nacional, integrando

os setores da política federal voltados para habitação, saneamento, transporte e planejamento urbano. Também é formado um Conselho Nacional das Cidades a fim de auxiliar na definição de objetivos e prioridades da Política (PNH) e do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) (Bonduki, 2008; Rolnik, 2016).

O novo Ministério seria responsável por coordenar o Sistema Nacional de Habitação (SNH), que uniria os três entes da federação (federal, estadual e municipal) e teria acesso a um fundo formado por recursos não onerosos a fundo perdido (provenientes do Orçamento Geral da União) e pelo FGTS. Embora buscasse viabilizar crédito e acesso à moradia digna à população de baixa renda, antes se fazia necessário retomar a produção imobiliária pelo mercado para a classe média, para ampliar o volume de retorno ao FGTS e o crédito para financiamentos (Melchior; Almeida, 2015; Rolnik, 2016).

No entanto, o SFH, que permanecia sendo a principal ferramenta da política habitacional federal, e o FGTS, principal fonte de recursos da política, seguiam sob gestão da Caixa e subordinados ao Ministério da Fazenda, cuja rígida política para concessão de crédito, guiava a aprovação de financiamentos por uma visão bancária de investimentos mais seguros. A partir disso, pressões sociais levaram à aprovação, em 2005, de um Sistema de Habitação de Interesse Social (SNHIS), com recursos públicos a fundo perdido que formariam seu Fundo (FNHIS), oriundos do orçamento federal e voltado a atender famílias de menor renda em condições de habitação precária ou inadequada (Rolnik, 2016).

Todo esse processo político, descrito por Rolnik (2016), enfrentou forte resistência, com o FNHIS sendo aprovado apenas em 2006, por exemplo. Assim, diante do escândalo do mensalão de 2005, algumas mudanças de cargos, com destaque à perda do controle do PT sobre o MCidades e à passagem de Dilma Rousseff do Ministério de Minas e Energia para o da Casa Civil, tornaram esta última o novo epicentro da política habitacional (Bonduki, 2008).

Em sequência, a mudança do ministro da Fazenda em 2006 para Guido Mantega, concomitante a uma progressiva liberalização dos gastos públicos em decorrência do aumento de reservas estrangeiras com a valorização do preço internacional das *commodities*, permitiria a implantação de uma política de fomento ao consumo do trabalhador. Principalmente por meio de ações como a expansão do Programa Bolsa Família - uma política de redistribuição de renda para famílias em

situação de pobreza, o aumento contínuo do salário mínimo real e a gradual redução da taxa básica de juros pelo Banco Central, houve um período de crescimento econômico e de consolidação de um estrato da população de renda média, a “classe C” (Bonduki, 2008; Cardoso; Aragão, 2013).

Ao mesmo tempo, o setor de construção civil nacional experimentaria um período de significativa expansão a partir de 2005, decorrente de uma conjunção de mudanças na legislação e no mercado financeiro. No âmbito legislativo, houve implementação pelo governo de medidas de renúncia fiscal e de garantia de segurança ao investidor do setor imobiliário, ao mesmo tempo em que se aumentou a liquidez no mercado com flexibilização do uso do FGTS por pessoa física para a questão habitacional<sup>22</sup>. No mercado financeiro, a abertura para venda de ações na Bolsa de Valores por grandes empresas do ramo imobiliário, resultou em captação massiva de recursos, que seriam usados na compra de ações de empresas regionais, aquisição de terrenos e financiamento de novos empreendimentos. Tal processo de concentração de capital foi acompanhado pela diversificação de investimentos em outros segmentos da produção habitacional, processo aprimorado desde a década de 1990 com os avanços tecnológicos na indústria de insumos e materiais de construção (Cardoso; Aragão, 2013).

### 2.3 OCUPAÇÃO IRREGULAR DA CIDADE E BREVE HISTÓRICO DE POLÍTICAS URBANAS EM PORTO ALEGRE

Visto que uma cidade contemporânea, tal qual Porto Alegre, apresenta uma composição dinâmica e complexa de seu espaço socioeconômico, com suas diversas áreas intraurbanas possuindo características e papéis distintos dentro do processo de funcionamento da cidade, sua configuração hierarquizada é passível de frequentes alterações. Portanto, a fim de poder analisar a atual segmentação na malha urbana da capital gaúcha e, por consequência, a segregação espacial, econômica e social, exercida sobre as classes populares desta, é necessário conhecer antes os

---

<sup>22</sup> Permissão de saques a cada 4 anos, para uso na aquisição de moradia ou amortização de financiamento habitacional anterior. Também, com a Resolução 460 do Conselho Curador do FGTS (2004), se permitiu um sistema de descontos para setores de menor renda em cima do custo de financiamentos com recursos do fundo, funcionando como um subsídio a partir de recursos dos rendimentos do FGTS em aplicações financeiras, conforme explicado por Cardoso e Aragão (2013, p. 29 e 30).

condicionantes do processo de urbanização da cidade, o histórico de políticas urbanas municipais e federais exercidas nesta e alteraram e alteram o desenvolvimento da mesma.

Em meados do século XIX, a partir do declínio do ciclo do Charque no Rio Grande do Sul, com atividade concentrada em Pelotas e Rio Grande, Porto Alegre ganharia maior destaque econômico e social a nível estadual, devido a sua estrutura portuária para exportação da produção e importação de bens, e sua crescente produção industrial, principalmente de bens não duráveis. Assim, a cidade torna-se precursora no processo de modernização urbana e econômica regional, recebendo fluxo intenso de imigrantes europeus, ao mesmo tempo em que se desenvolvem equipamentos comerciais diversificados, principalmente no centro. Resultado disso é o crescimento populacional vertiginoso ao longo do século XIX, não acompanhado por proporcional oferta de moradias, tal qual se verificou em outras metrópoles nacionais (DEMHAB, 2009; MELLO, 2016).

A ocupação do solo na cidade, ao final do século XIX e início do XX, se dará inicialmente nos setores Centro (1º Distrito), Cidade Baixa (2º Distrito) e Voluntários da Pátria (3º Distrito), concentrando atividades comerciais, administrativas, industriais e de lazer nessas, em contraste com a presença de cortiços e “malocas”. Estes eram casebres irregulares situados em terras alagadiças e/ou de mata fechada, nos arredores do centro, construídos em condições insalubres e superlotados, habitados principalmente pela população negra alforriada ou fugida. Dadas às condições de moradia, propícias à proliferação de doenças e pragas, essas e seus moradores são estigmatizados como uma contaminação, que “sujava” a imagem do centro e sua modernização (DEMHAB, 2009; Gamalho, 2011).

Ao início do século XX, seria praticada no centro a primeira política higienista da cidade a impactar a habitação de classe popular, visando à remoção de moradias irregulares localizadas na região, a fim de torná-la mais nobre e “limpa”, com ruelas e becos dando lugar a ruas e avenidas e resultando num aspecto mais moderno, já observável na década de 1920. Com parte das “malocas” e cortiços desmantelados pela política adotada, esta parcela da população foi para regiões mais periféricas da cidade, mesmo que não tão afastadas ao centro, engatando um processo de segmentação econômica urbana enquanto perpetuado por órgãos públicos à época, como já ocorria em outras metrópoles Brasileiras (DEMHAB, 2009).

Passados 20 anos, nos anos 1940 seria verificado novo fluxo de migrantes do interior do estado para Porto Alegre em busca de empregos, seja no comércio ou no setor industrial, com este em crescimento e concentrado no centro. Entretanto, diante dos baixos salários recebidos, somados a falta de qualificação profissional, um mercado formal de ocupação do solo em formação e o Estado ainda pouco atuante na política de interesse social, a solução oferecida pelo setor privado a este contingente de mão de obra foi a instalação em áreas periféricas, de infraestrutura viária precária conectando-os a seus empregos e à cidade, e já ocupada em parte por uma população marginalizada (DEMHAB, 2009).

Nesse período, a cidade experimentou suas primeiras políticas habitacionais de interesse social, instaurada pelo Governo Federal e sem sua intervenção direta, relegando a construção de conjuntos habitacionais a Institutos de Aposentadorias e Pensões dos Industriários, como o localizado em Passo D'Areia; caso da Vila Getúlio Vargas neste bairro, do IAP dos Empregados de Transporte e Cargas; e do IAP dos Comerciantes, como a Vila dos Comerciantes no bairro Santa Tereza. Ainda assim, estes programas habitacionais atendiam apenas a uma parcela da população empregada e não conseguiam solucionar a carência de oferta de moradias regulares nos arredores dos centros e periferias (DEMHAB, 2009).

O Governo Federal adotaria em sequência uma nova política habitacional, centrada na Fundação da Casa Popular (1946-1964), mas que acaba obtendo resultados relativamente modestos em Porto Alegre, por falta de recursos. Para os anos 1940 e 1950, é observada a formação das primeiras vilas permanentes e comunidades de Porto Alegre, a partir do crescimento disperso do número de malocas, com destaque, a época, para a vila Dona Teodora (no atual bairro Humaitá) e a Caiu do Céu (no atual bairro Azenha). Tal irregularidade da posse de terra e das habitações motivou a Prefeitura a assumir um papel mais proeminente na política de interesse social, assim como gerou participação popular no debate acerca da problemática habitacional e fundiária (DEMHAB, 2009).

Iniciativas públicas municipais, como a realocação de parte da população dispersa em malocas pela cidade para os bairros Higienópolis e São João, mais afastados do centro urbano, exaltam o processo histórico de exclusão na urbanização e gestão das metrópoles Brasileiras. Os planejadores urbanos, cada vez mais interessados em atender a expectativas de valorização do capital imobiliário, e demandas das elites por modernização e assepsia dos centros, não conseguem

promover a regularização fundiária na cidade nem a oferta acessível de moradias adequadas às populações mais pobres, através da criação de órgãos, como a Superintendência de Habitação Popular (1951) ou o Departamento Municipal da Casa Popular (DMCP, 1952) (DEMHAB, 2009).

O DMCP coordenaria, até sua extinção em 1964, as principais ações e iniciativas voltadas à habitação de interesse social, além de investimentos em infraestrutura e eixos viários, assistência social, saúde, lazer e profissionalização nas regiões periféricas da cidade, entregando 2440 casas de baixo custo e 5190 lotes dispersos em vilas dos bairros Partenon, Sarandi, Santa Tereza e Medianeira, diversas sem infraestrutura básica. Assim como a extinção da FCP, a do DMCP decorreria da escassez de verbas, com sobrecarga de atividades, tendo como saldo uma gestão pouco operacional, caracterizada por clientelismo, falta de um sistema de controle organizado, ocultamento de informações, e que auxiliou de forma pouco significativa no déficit habitacional e regularização fundiária (DEMHAB, 2009).

Após a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), responsáveis por comandar e fiscalizar a política de combate ao déficit habitacional, a Prefeitura de Porto Alegre reformula em 1965 o DMCP como Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), órgão gestor existente até hoje, de modo a viabilizar o acesso aos recursos ofertados aos agentes promotores do BNH. O DEMHAB coordenaria, inicialmente com financiamento municipal, nos anos 1960 até meados dos 1970, uma série de remoções das chamadas “Vilas de Malocas”, predominantemente nos bairros Ilhota (hoje, Menino Deus) e Areal da Baronesa (atual Cidade Baixa), a ser reassentada numa região até então rural denominada Restinga (DEMHAB, 2009; Gamalho, 2011).

Sob o lema de “Remover para Promover”, com intenções higienistas e valores morais elitistas, foram desmontadas mais de 11 mil malocas entre 1969 e 1974 nos arredores do Centro. Os moradores removidos, majoritariamente negros instalados a margem de avenidas e logradouros municipais, foram realocados para terrenos próprios e outras áreas de vazio urbano, com o discurso de políticas sociais ao retirar a população de áreas irregulares e sob risco de alagamento pelo Lago Guaíba e seus dilúvios. Entretanto, resolvido tal risco através da canalização em parte da Orla do Guaíba, aqueles reassentados no bairro Restinga, a 26 km de distância do Centro, encontravam-se em terras alagadiças, de infraestrutura urbana mínima, com difícil acesso a empregos, saúde, transporte público e educação (Gamalho, 2011).

Quanto às alterações sofridas na Restinga devido ao rápido aumento do seu contingente populacional, a oferta de moradias adequadas permanece insuficiente até os dias de hoje, com o panorama agravado, à época, pelo entrave de recursos repassados pelo BNH ao DEMHAB até 1971. Enquanto periferia, assim como outras regiões, a infraestrutura urbana mínima seria melhorada com o passar das décadas, conforme a expansão da malha viária, as melhorias no sistema de transporte e, com auxílio da organização popular em associações de moradores, o desenvolvimento de moradias e equipamentos urbanos necessários. Ainda assim, a Restinga permanece sendo um dos bairros mais pobres de Porto Alegre até hoje e, dentro da hierarquia desta, mantém-se como um bairro periférico (Gamalho, 2011)

A periferia, em um sentido mais amplo, pode superar as limitações atribuídas a sua espacialidade, definida pela comunhão de aspectos físicos, sociais e econômicos, que a posicionam dentro de uma hierarquia para o funcionamento da dinâmica metropolitana. No caso da Restinga, foram agregados aos aspectos físicos elementos trazidos pelo morador realocado das vilas, estigmatizados pelo imaginário popular, tais quais violência e precariedade da habitação. Ao mesmo tempo, a ruptura das relações sociais e estratégias de sobrevivência consolidadas, baseadas na distância do espaço anteriormente ocupado ao centro, reflete a periferia enquanto confinamento de segmentos sociais tidos como desajustados, dentro de uma ótica elitista de classes econômicas (Gamalho, 2011).

Ao longo da década de 1970 e 1980, a política urbana municipal executada pelo Departamento seguiu basicamente as diretrizes estabelecidas por programas e iniciativas do SFH e outros órgãos federais de planejamento. Até a extinção do BNH em 1986, após o fim do regime militar, o DEMHAB teria entregado 10639 unidades habitacionais. Durante o período de ausência de uma política nacional focada na habitação, a atuação municipal sobre a oferta de moradias se mostrou debilitada, devido à falta de recursos para investimento. As políticas municipais da época foram mais direcionadas a regularização do uso do solo, assim como a melhorias da infraestrutura urbana, impactando indiretamente na situação habitacional da população de menor renda (DEMHAB, 2009).

Ao final da década de 1970, o início do processo de redemocratização Brasileiro reflete no maior interesse popular em debater o planejamento e a gestão da cidade e suas políticas urbanas, tal qual a União das Associações de Moradores de Porto Alegre, instituição democrática de organização comunitária. Em Porto Alegre,

seria criado seu primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), em 1979, através da Lei Complementar 43/79, estabelecendo de forma mais clara a participação social e o sistema de planejamento, além das diretrizes de avaliação de regiões de patrimônio de Interesse Paisagístico e Cultural, áreas de Preservação Permanente, casos de Projetos Especiais, entre outras análises (Albano, 2016; MELLO, 2016).

Tal forma de planejamento urbano era baseado na ideia de que a cidade real poderia ser submetida a um processo racional de desenvolvimento, através de normatização da construção da malha urbana, por mecanismos tecnocráticos e burocráticos. Entretanto, o funcionamento do PDDU fora debilitado pela burocracia para aprovação de projetos junto à administração municipal, resultando na divergência entre as intenções do Plano concebido e seus resultados enquanto documento legal e processo de gestão. Após sofrer críticas de distintos grupos da sociedade e diversas alterações, como aumento de índices construtivos ou normatização própria a ser aprovada para casos de projetos especiais, o PDDU passaria por uma reformulação a partir de 1996 (DEMHAB, 2009; Albano, 2016).

As principais críticas ao Plano, já na década de 1990, eram transmitidas por quatro grupos, basicamente: o Movimento de Reforma Urbana, as manifestações universitárias, o grupo representativo da construção civil e parte dos técnicos da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM). Resumidamente, os principais pontos de divergência eram a falta de interlocutores com a sociedade civil e a gestão e competência técnicas restritas ao Estado; rigidez e defasagem do plano em relação ao dinamismo econômica da cidade; e concepção equivocada da cidade, mais espaçada e pouco densa, em contraste com a tendência urbana à densificação nos centros, principalmente (Albano, 2016).

Pouco antes da década de 1990 e no início desta, é adotado um viés mais popular na política habitacional em Porto Alegre, junto ao ganho de autonomia municipal. Inicialmente, em 1989, é aprovado o Orçamento Participativo na cidade, mecanismo de gestão através do qual a população assume posição proeminente na definição das prioridades a serem abordadas pelas políticas, em cada região do OP. No âmbito legislativo, mudanças na forma de planejamento urbano são trazidas com a Constituição Federal (1988) e Estadual (1989), e Lei Orgânica (1990). Esta última, homologada durante o governo de Olívio Dutra (PT), tinha como objetivo a criação de um banco de terras para construção de habitações de interesse popular, a fim de

legitimar o direito à cidade de uma parcela da população da cidade (MELLO, 2016).

Dos programas implementados, destaca-se o Programa de Regularização Fundiária (PRF), desenvolvido em 1990, inicialmente em conjunto com a SPM e, a partir de 1993, passando a ser executado exclusivamente pela DEMHAB. Através do PRF, almejava-se a regularização de áreas ocupadas de forma precária, sem necessidade de reassentar sua população originária em outras regiões. Ainda são criadas neste período as Cooperativas Habitacionais, associações responsáveis pela oferta de condomínios e unidades habitacionais a preço acessível, como a Chácara da Fumaça, os Condomínios São Jorge e Santo Alfredo, estes das Cooperativas dos Vigilantes e dos Moradores de Belém Novo, respectivamente. A partir de 1993, tal modelo de cooperativismo seria organizado pelo DEMHAB (DEMHAB, 2009).

Em 1997, devido às incoerências e críticas ao funcionamento do PDDU de 1979, iniciaram-se debates acerca da reformulação dos instrumentos de participação popular no planejamento urbano municipal, a partir da 1ª Conferência Municipal de Habitação (COMATHAB). Ocorreria então a implementação do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, através da LC 434/99, definindo, no âmbito da política habitacional, diretrizes voltadas a legitimação e integração de áreas irregulares da cidade informal ao conjunto de equipamentos e serviços urbanos, assim como adotando métodos fora do convencional para a oferta de moradias de interesse social (DEMHAB, 2009; Albano, 2016).

Até o início do século XXI, o reduzido financiamento federal à execução de políticas habitacionais era disponibilizado através do Programa Pró-Moradia, com recursos do FGTS, principalmente. Com a incorporação de novas fontes, seria implementado em 2004 o Programa Integrado Entrada da Cidade (PIEC), visando à recuperação social e ambiental de áreas degradadas na região de Humaitá/Navegantes, ocupadas irregularmente a partir dos anos 1970 e abrangendo mais de 3.700 famílias. Pouco antes disso, em 2003, com a criação do MCidades no Governo Lula, seriam delimitados novos rumos da política habitacional e da gestão das cidades, tendo a Caixa como órgão intermediador. No mesmo ano, o PDDUA passaria por nova revisão profunda (DEMHAB, 2009; Albano, 2016).

Com o apoio do MCidades na questão da habitação de interesse social, o DEMHAB passaria a ter recursos municipais e federais significativos para a articulação de diversos programas e projetos, em parceria com outros órgãos do município e as comunidades. Seguindo diretrizes de promover a inclusão de famílias

de baixa renda na cidade formal e das políticas públicas, o Departamento estabelece seu planejamento baseado nos eixos de desenvolvimento urbano e ambiental, inclusão social e participação popular (DEMHAB, 2009).

Como será abordado na seção 3, foi criado em 2009 o PMCMV, possibilitando ao Governo Federal contato mais direto com o setor privado na promoção de políticas habitacionais, intermediado pela Caixa e sem a necessidade de coalizões políticas com governos municipais para a execução do Programa. Em Porto Alegre, o PMCMV foi responsável, entre 2009 e 2020, pela construção e entrega de mais de 27 mil unidades habitacionais, contando todas as faixas de renda atendidas pelo Programa<sup>3</sup>. Empreendimentos voltados para a faixa 1 (de renda familiar mensal mais baixa), contratados até 2015, foram construídos basicamente nos bairros Restinga e Partenon, dois bairros historicamente de baixa renda dentro da cidade (DEMHAB, 2009; Albano, 2016).

Por fim, apesar da adoção de algumas políticas preocupadas com a inclusão social e legalização da posse da terra, pelo menos em discurso, Porto Alegre possui um retrospecto histórico de segregação territorial de classes populares ou da manutenção destas em regiões periféricas, acentuada em períodos de intensa prática de políticas higienistas. Mesmo com a implementação de políticas pontuais de interesse social voltadas à regularização fundiária, expansão da infraestrutura urbana e oferta de moradias adequadas, é observável um processo contínuo de crescimento da irregularidade na cidade, acelerado a partir da década de 1970, com considerável aumento do número de aglomerados subnormais<sup>4</sup> na cidade informal.

---

<sup>3</sup> Dados obtidos a partir do Portal Brasileiro de dados abertos do MDR, fazendo uso da ferramenta *Wayback Machine*, para acesso a versão antiga (1 de jun. 2023) do site do Ministério de Desenvolvimento Regional, e atualizados com dados disponíveis para a faixa 1 para operações contratadas do PMCMV - Subsidiado (OGU), com atualização mais recente em 24 de nov. 2024.

<sup>4</sup> Nomenclatura adotada pelo Censo IBGE de 1991, 2000 e 2010, referente a assentamentos irregulares com mais de 50 unidades habitacionais carentes, em sua maioria, de serviços públicos básicos (esgotamento sanitário, abastecimento de água, energia elétrica e coleta de lixo), ou de urbanização fora dos padrões vigentes (falta de regularização fundiária, vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais); e de ocupação ilegal com construções em terreno de propriedade alheia, no momento atual ou nos últimos 10 anos (obtenção de título de propriedade nesse período) (IBGE, 2010a)

### **3 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - PMCMV**

Este capítulo, como o título já traz, será focado no PMCMV, mas não apenas, trazendo também a relação do mesmo com a evolução do déficit habitacional quantitativo, focando no Programa enquanto política habitacional e ponderando sobre seus impactos sobre a necessidade por moradia adequada urbana. Assim como na descrição da política centrada no BNH, a primeira subseção apresenta os objetivos principais do Programa e metas para cada fase, os interesses de seus principais agentes, sua organização por modalidades e por faixa de renda das famílias beneficiadas, assim como algumas das críticas realizadas a partir de sua estruturação em seus primeiros anos de operação.

Na sequência, serão explicados os conceitos acerca do déficit habitacional, conforme trazidos pela Fundação João Pinheiro (FJP) em seus estudos e cálculos para esse indicador. Após apresentação da ideia de déficit habitacional a ser utilizada no restante do trabalho, de seus componentes e principais empecilhos e alterações para apuração de dados e realização dos cálculos pela FJP, parte-se para a análise do déficit, assim como do desempenho do PMCMV, de 2009 até 2020.

Então, no capítulo 3, são apresentados alguns dos resultados do PMCMV em questão de produção de moradias, a fim de contrastar com os dados para o déficit habitacional, através de representações gráficas com base em dados coletados do MCidades, do Ministério de Desenvolvimento Regional e do Ministério de Economia, e da FJP. Ao longo do capítulo serão pontuadas algumas análises sobre os motivos pelos quais o Programa não foi tão bem sucedido no combate ao déficit habitacional quanto, pela escala de seus recursos e desempenho, poderia ter sido.

#### **3.1 A CRIAÇÃO DO PROGRAMA E SEU FUNCIONAMENTO**

Para esta subseção, será aprofundado um pouco mais sobre os objetivos e interesses por trás do PMCMV, o papel aferido aos principais agentes, a estruturação de seu modelo de operação, para cada modalidade e faixa dos beneficiários, classificados de acordo com a faixa de renda mensal familiar. Conforme forem apresentados esses pontos, serão trazidas críticas levantadas desde a época do lançamento do Programa, e reforçadas durante ao longo de sua execução.

Inicialmente, o envolvimento de diversos interesses e atores na discussão do

Programa resultou em mudanças significativas de escopo e foco do mesmo. O pacote que, originalmente, atenderia mais ao setor econômico e médio do mercado imobiliário urbano (de 4 a 10 salários mínimos), passa a incluir segmentos especiais do setor rural, cooperativas e associações por moradia, e pequenos municípios, assim como famílias com renda média de até 3 salários mínimos ao mês. A proposta do governo federal com o PMCMV era de torná-lo a principal medida para proteger o país da crise mundial de 2008, aliando o objetivo de crescimento econômico à oferta de moradia adequada a uma demanda histórica, em especial à população de menor renda. Ademais, do anúncio do Programa pode-se aferir um interesse político-institucional por trás, ao destacar para sua apresentação Dilma Rousseff, então ministra da Casa Civil e futura candidata à presidência pelo PT (Cardoso; Aragão, 2013; Melchior; Almeida, 2015; Rolnik, 2016).

Da conciliação do objetivo econômico anticíclico com o objetivo habitacional de interesse social, presentes dentro do Programa, surge uma primeira contradição. Conforme destacado por Cardoso e Aragão (2013), o caráter emergencial do PMCMV para concessão de financiamentos e subsídios voltados diretamente à demanda do setor imobiliário privado, a fim de evitar a queda no nível de atividade e de emprego deste, trouxe inicialmente maior pressa para aprovação de projetos válidos, em detrimento da preocupação com a proposta de localização dos mesmos, resultando, principalmente na primeira fase, em empreendimentos para as famílias de menor renda em áreas de expansão urbana, mais afastadas do centro da cidade. Essa falta de rigidez no processo de aprovação durante a primeira fase é trazido por Escobar:

As diretrizes para a elaboração dos projetos indicavam que deve ser considerada a existência ou ampliação de equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde e lazer, mas não há uma responsabilização de que o ente envolvido deve fazer essa consideração (Escobar, 2017, p.50)

Assim como o BNH, essa abordagem de combate ao déficit habitacional da principal política pública focava apenas na questão quantitativa novamente, sem ações direcionadas para aspectos qualitativos, como a regularização fundiária ou melhoria do estoque de moradias já existentes, atuando independente de outras políticas urbanas. Esse enfoque apenas no aspecto habitacional representava uma divergência com a PNH, institucionalizada e estruturada ao longo dos últimos anos pelo Ministério das Cidades, a qual almejava à provisão de moradia digna enquanto direito individual e coletivo para assegurar a inclusão social, através da articulação

das ações de programas habitacionais, de saneamento, de transporte e mobilidade, e de planejamento urbano (Cardoso; Aragão, 2013; Escobar, 2017).

A priorização de recursos e o foco da política habitacional nacional ao Programa durante sua duração representou uma regressão na diversidade e alcance de ações governamentais direcionadas ao combate ao déficit pela inadequação de domicílios, colocando de lado a execução do PNH, com sua proposta de médio e longo prazo, e colocando à frente o impacto econômico imediato. Para alcançar tal objetivo, a primeira fase do PMCMV entra em vigor, como explica Cardoso abaixo:

O programa foi aprovado pela Medida Provisória nº459, publicada em 25 de março de 2009, posteriormente convertida na Lei nº11.977, de 7 de julho de 2009, e pelo Decreto no 6962, de 17 de setembro de 2009. Tinha como meta a construção de um milhão de moradias, em curto prazo, tendo para isso alocado R\$ 34 bilhões. Desse total, R\$ 25,5 bilhões originavam-se do Orçamento Geral da União e R\$ 7,5 bilhões do FGTS. Foi ainda previsto um investimento de R\$ 1 bilhão para a complementação de infraestrutura urbana, a ser distribuído através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. (CARDOSO, 2013, p.36)

A desassociação entre os recursos para o Programa e os que compunham os fundos nacionais, estaduais e municipais do SNHIS, geridos por conselhos com participação da comunidade civil e de secretarias governamentais nos três níveis da federação, representou mais um fator de descontinuidade com a PNH. O não uso de recursos do Fundos de HIS exclui agentes locais do processo de deliberação acerca dos investimentos do PMCMV.

As municipalidades, que desde a Constituição de 1988 vinham recebendo maior destaque enquanto promotores da política habitacional, recebem papéis secundários no PMCMV. Primeiramente, incumbidas como cadastro das famílias da faixa 1 na modalidade FAR (abordada mais adiante) que podem ser contempladas, através do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico); assim como a função de garantir a execução das obras, encaminhando a delimitação de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) às localidades de projetos aprovados, independentemente de estarem previstas ou não no plano diretor local. Sua atuação mais ativa se dá em casos de doação de terrenos para empreendimentos de HIS e, a partir da segunda fase do Programa, pela avaliação e controle dos impactos urbanos dos projetos, assumindo o ônus pela implementação de serviços e equipamentos públicos essenciais para viabilizar as construções (Escobar, 2017).

O protagonismo do PMCMV fica relegado ao setor privado, como promotor e

executor dos projetos imobiliários, a serem aprovados anteriormente junto à CAIXA, agente operador e financeiro do Programa. Para a seleção de projetos válidos, são avaliadas mais as questões tecno-construtivas e dimensionais das habitações produzidas, realizando a liberação dos valores de acordo com o teto definido para cada tipologia de moradia. A definição de tipologia padrão das moradias, limite das faixas de renda atendidas, critérios de elegibilidade dos beneficiários, participação financeira das famílias contempladas, regulação dos municípios e Estados participantes, entre outras funções, ficaram incumbidas ao MCidades, gestor da política (Escobar, 2017).

A estrutura do PMCMV se divide em dois subprogramas a partir da situação das moradias: a Política Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e a Rural (PNHR), com diferenciações também nos limites definidos para cada faixa de renda atendida e na disponibilização dos recursos provenientes do FGTS e OGU para essas faixas. Primeiramente, o PNHR se subdivide nos seguintes grupos de renda: Grupo 1, que compreende agricultores familiares e trabalhadores rurais com renda anual inferior a R\$ 17 mil, a serem contratados sob uma organização associativa pela CAIXA ou pelo Banco do Brasil, com recursos provenientes do OGU; Grupos 2 e 3, com faixas de renda familiar anual respectivas de R\$ 17 mil a R\$ 33 mil e superior a R\$ 33 mil, cujos beneficiários podem realizar contratação direta do financiamento, a partir de recursos exclusivamente do FGTS (Brasil, 2020).

Já para o PNHU, foco do PMCMV enquanto atuante sobre a parcela mais significativa do déficit habitacional nacional, possui as seguintes modalidades, conforme trazido em Relatório de Avaliação do PMCMV pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP):

O PNHU é subdividido nas modalidades: FAR, que atende famílias de baixa renda mediante produção habitacional contratada com empresas; Entidades, para famílias organizadas de forma associativa, por uma Entidade Organizadora, habilitada pelo MDR; Oferta Pública, focada nos municípios com população até 50 mil habitantes e atualmente descontinuada e Financiamento (ou FGTS), que fornece financiamento subsidiado a famílias de renda maior, majoritariamente com recursos do FGTS. (Brasil, 2020, p. 16)

Também há a classificação dos beneficiários do PNHU de acordo com três faixas de renda mensal familiar, com diferentes fontes de recursos e condições de pagamento para os financiamentos e/ou subsídios, ocorrendo ajustes dos valores limites ao longo do programa e inclusão de uma faixa intermediária, conforme ilustrado

na Tabela 1 a seguir:

Tabela 1 - Evolução das faixas de renda familiar do PMCMV Urbano

	Fase 1 (2009)	Fase 2 (2011)	Fase 3 (2016)	Última alteração (2017)
Faixa 1	Até R\$ 1.395	Até R\$ 1.600	Até R\$ 1.800	Até R\$ 1.800
Faixa 1,5	Não existia	Não existia	Até R\$ 2.350	Até R\$ 2.350
Faixa 2	Até R\$ 2.790	Até R\$ 3.275	Até R\$ 3.600	Até R\$ 4.000
Faixa 3	Até R\$ 4.650	Até R\$ 5.000	Até R\$ 6.500	Até R\$ 9.000

Fonte: Lei 11.977/2009, Decretos 7.499/2011 e 7.825/2012 e Portarias Interministeriais nº 96,98 e 99/2016 e nº 528/2017. Elaboração: SECAP/ME. \*Para o público vítima de calamidade ou reassentada devido a obras do PAC, o limite de renda é mais alto (R\$ 3.600). APUD CNAP (2020, p.19)

Em comparação ao Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), considerado para o cálculo da inflação pelo governo federal, para o período de dezembro/2009 a março/2016 (data da última alteração de valores da faixa), tivemos o IPCA acumulado de 52,8%, enquanto que os valores para faixa 1 foram reajustados em 29%. Dado os reajustes, o valor teto estipulado inicialmente para faixa 1 de até 3 salários mínimos, representaria em 2016 quase 1,9 s.m., ocorrendo no período aumento real para o s.m. (Brasil, 2020).

Ao mesmo tempo, o aumento do teto para as faixas 2 e 3 de, respectivamente, 43,4% e 93,5%, foi acompanhado por um IPCA acumulado de 60,8% para o período de dezembro/2009 até agosto/2017, quando houve a última alteração para valores de renda limite dessas faixas, conforme trazido pelo CMAP (Brasil, 2020).

Conforme Relatório da CMAP (Brasil, 2020), a faixa 1 do PMCMV contempla aos beneficiários com subsídios de forma praticamente integral para aquisição da moradia, com o pagamento das prestações cobrindo até 10% do valor do imóvel e sem taxa de juros (ainda assim havendo elevado grau de inadimplência). Os recursos para esses subsídios são provenientes exclusivamente do OGU, para atender as modalidades FAR (através de aportes no Fundo de mesmo nome), Entidades (aportes no Fundo de Desenvolvimento Social), PNHR e oferta pública (descontinuada após 2013), com funcionamento das mesmas ilustrado abaixo, a partir de Cardoso e Aragão (2013):

- a) Faixa 1 - modalidade FAR (PMCMV/FAR): a produção é “por oferta”, com a construtora definindo o terreno (adquirido ou doado pela prefeitura) e o projeto, a ser aprovado pelos órgãos competentes e adquirido integralmente pela CAIXA. Para a construtora, não há custos de comercialização e de

incorporação imobiliária, sem riscos de inadimplência dos beneficiários finais, ou de vacância das unidades. Para o município, cabe a viabilização urbana e desburocratização do empreendimento, assim como o cadastro das famílias, como apresentado anteriormente;

- b) Faixa 1 - modalidade Entidades (PMCMV-Entidades): entidades sem fins lucrativos, como cooperativas e associações de moradia, primeiro apresentam à CAIXA projetos (podem contar com parcerias com Estados ou Prefeituras). Após análise pela CAIXA, o MCidades recebe os projetos e faz a seleção. Então, as entidades encaminham sua lista de beneficiários, que terão o enquadramento analisado pela CAIXA, que então contrata a operação e acompanha a execução da obra;

Oferta pública: consiste no financiamento através de Agentes Financeiros Privados, que serão responsáveis pela análise de risco e contratação das propostas. As instituições financeiras se inscrevem para seleção pela CAIXA, que define em conjunto com o MCidades o volume de recursos para cada Agente Financeiro, que será responsável por determinada região. Entes federados também podem cadastrar propostas junto ao MCidades, que realiza a seleção com base no déficit habitacional municipal.

Para as faixas 2 e 3 do PMCMV, as construtoras apresentam projetos à CAIXA, para pré-avaliação e liberação do lançamento e comercialização das UH, a ser feita pelas construtoras ou através de “feirões” da CAIXA, com condições de especiais desconto e preços atrativos para os pretendentes à aquisição de moradias. Após a conclusão da análise e comprovação de um mínimo de unidades comercializadas exigido, é assinado o Contrato de Financiamento à Produção com a construtora (Cardoso; Aragão, 2013)

O financiamento das faixas 1,5 e 2 é, majoritariamente, a partir de recursos do FGTS, com taxas de juros anual de 5% e de 5,5% a 7%<sup>5</sup>, respectivas a cada faixa, somados a Taxa Referencial definida pelo Banco Central. Essas faixas recebem ainda subsídio em menor volume, seja um subsídio privado (com recursos do FGTS) para descontos no valor do imóvel (desconto complemento) e na taxa de juros (desconto

---

<sup>5</sup> Pode variar conforme renda do beneficiário, como trazido por Lung (2019), ou pela fase do PMCMV. Apesar da divergência nas taxas de juros anuais para as apresentadas por Lung (2019, p. 32), optou-se pelas taxas apresentadas em Relatório de Avaliação do PMCMV pelo CMAP (Brasil, 2020, p. 19), por este abordar a totalidade do Programa, não apenas sua primeira fase (de 2009 a 2011).

equilíbrio), a serem complementados com subsídio público financeiro a partir de recursos do OGU<sup>6</sup>. Para a faixa 3, os recursos utilizados são de origem exclusiva do FGTS, sem subsídios e com taxa de juros ao ano de 8,16% a 9,16% (mais Taxa Referencial), mas com disponibilidade de recursos do Fundo Garantidor de Habitação (FGHab)<sup>7</sup> (Iung, 2019; Brasil, 2020).

Dentre as vantagens de crédito do PMCMV ao setor empresarial, ainda cabe destacar a segurança das transações imobiliárias, FGHab e de regime especial de tributação, assim como de subsídios públicos tributários<sup>8</sup>. Já os lucros das construtoras e incorporadoras ficam limitados pelo valor máximo das unidades habitacionais estipulado pelo MCidades<sup>9</sup>, em especial para a faixa 1 do Programa, cujo teto de valor para moradias é relativamente menor que o das outras faixas de renda (Cardoso; Aragão, 2013; Escobar, 2017; Brasil, 2020).

Assim, a localização de terrenos das construções voltadas à HIS funciona mais como uma condição para viabilidade dos projetos, do que um fator de lucro agregado para as empresas, dado que a CAIXA avalia o custo de terreno informado dos projetos comparado à valores de mercado para o m<sup>2</sup> da terra e, com o valor máximo liberado para UH da faixa 1 sendo relativamente mais baixo que das demais faixas, isso acaba induzindo à construção dos projetos em regiões mais limítrofes na malha urbana, em terrenos de menor custo. Dada essa condição, atrelada ainda a exigência de inserção do empreendimento em área com o mínimo necessário de equipamentos e serviços públicos, a maximização de lucros das empresas dependerá de fatores como padronização dos projetos, ampliação da escala dos condomínios e encurtamento do tempo de execução das obras. Doravante, empreendimentos do PMCMV/FAR se tornam inviáveis e pouco atrativos para as construtoras, especialmente em cidades cujo custo do m<sup>2</sup> é mais elevado e a oferta de terrenos em localizações válidas é escassa (Escobar, 2017).

---

<sup>6</sup> Do volume de subsídios disponibilizados para essas faixas, o OGU era responsável por 25% até 2011; então 17,5% até 2016; e por fim, 10% desde 2016, com o restante proveniente do FGTS (Brasil, 2020)

<sup>7</sup> Fundo composto a partir de recursos da União, a fim de cobrir saldo devedor de financiamento a beneficiários pessoa física, em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades.

<sup>8</sup> Conforme Relatório do CMAP (Brasil, 2020, p.29), “a empresa contratada para construir unidades habitacionais de valor de até R\$ 100 mil, estava autorizada, em caráter opcional, a efetuar o pagamento unificado de tributos federais equivalente a um por cento da receita mensal auferida pelo contrato de construção”, a partir da lei 13097/2015.

<sup>9</sup> Estes valores das UH variam conforme a Unidade da Federação, a característica do município (capital e municípios integrantes de região metropolitana, ou demais municípios), o tipo de moradia (casa ou apartamento) e a faixa de renda do Programa atendida (quanto maior a renda, maior o teto), havendo diversos reajustes dos tetos de valores ao longo do PMCMV.

Para finalizar acerca da criação do Programa, cabe ressaltar suas metas e recursos previstos, quando do anúncio de cada fase. Para a fase 1 (2009 a 2010), como trazido anteriormente, foi prometida a produção de 1 milhão de UH, a partir de R\$ 34 bilhões, com 400 mil UH previstas à faixa 1, 400 mil para a faixa 2 e 200 mil para a faixa 3. Por força da lei 12424, de 16 de junho de 2011, entra em vigor a segunda fase do PMCMV, sob o governo Dilma, com previsão de R\$ 125,7 bilhões<sup>10</sup> para a produção de 2 milhões de UH, divididas em 1,2 milhão para a faixa 1, 600 mil para faixa 2 e 200 mil para faixa 3. Na terceira fase, de confirmação retardada até 2016, em meio ao processo de impeachment da presidente reeleita Dilma, estariam previstas 2 milhões UH até o final de 2018 (1 milhão a menos que o prometido por Dilma em campanha), a serem financiadas com 210 bilhões de reais, com recursos em sua maioria do FGTS. Por fim, em 2019 teria o anúncio de mais 400 mil UH e em 2020, outras 500 mil UH a mais (Bachega; Ribeiro, 2011; Brasil, 2020).

Cada unidade da federação teve uma cota máxima de recursos a serem distribuídos, de acordo com o seu déficit habitacional quantitativo, a partir de estudos da Fundação João Pinheiro (FJP), o que limitou o acesso de alguns estados com maior demanda, em detrimento do desempenho de projetos aquém de outras UF. O acesso aos recursos dependia, de fato, da demanda apresentada pelas empresas junto à CAIXA, seguindo mais uma lógica de mercado conforme distribuição da população e da renda entre as UF, para as faixas 1,5, 2 e 3. Algumas incoerências e críticas acerca dessa lógica de distribuição de recursos serão trazidas nas duas subseções a seguir, pelo contraste entre dados do déficit habitacional e do desempenho do PMCMV.

### 3.2 DÉFICIT HABITACIONAL

Ao longo do século XX, a crescente população mundial, com o processo de industrialização cada vez mais globalizado e de aceleração do êxodo rural, passa a ocupar mais as cidades do que os campos, com crescimento mais significativo do número de concentrações urbanas<sup>11</sup> e de seus residentes. No caso do Brasil, a

---

<sup>10</sup> Com R\$ 72,6 bilhões provenientes do OGU e outros R\$ 53,1 bilhões do FGTS, podendo chegar a até R\$ 140 bilhões no total, conforme Bachega e Ribeiro (2011).

<sup>11</sup> Arranjos populacionais (formados por municípios com forte integração, geralmente conurbados) ou municípios isolados com mais de 100 mil habitantes, de acordo com o IBGE.

população que em 1900 era de 17,4 milhões, ultrapassou os 190 milhões de habitantes em 2010<sup>12</sup>, pelo Censo IBGE, e, após processo migratório acelerado entre 1950 e 1980, a parcela de população urbana se torna maioria em meados da década de 1960, alcançando um grau de urbanização de 84,36% até 2010 (Siqueira; Britto, 2024).

Essa urbanização acelerada nacional se desenrolou, em geral, de forma desordenada e com planejamento ineficaz, em especial nas metrópoles, com o surgimento e crescimento de regiões cada vez mais integradas e conurbadas de elevada concentração populacional, reflexo do processo de metropolização. Resultado disso é a concentração de mais de 54% da população nacional nos 5% das cidades com mais de 100 mil habitantes, registrada em 2010, concomitantemente ao aumento do número e da população de aglomerados subnormais (A.S.) numa relativamente pequena quantidade de municípios, com 11,4 milhões de habitantes (6% dos Brasileiros) distribuídos entre 323 municípios (5,8% do total nacional) que apresentam 6329 A.S. (IBGE, 2011; Britto; Nery, 2024; Siqueira; Britto, 2024).

O desenvolvimento deste cenário, em conjunto com outros fatores, ressaltou a necessidade por parte do Estado de coletar mais informações e estatísticas, a fim de formular e sustentar suas políticas públicas e conter a tensão crescente urbana. A partir de dados fornecidos pelo IBGE, através de Censos, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e da PNAD Contínua, e pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), através do CadÚnico, a Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais, produz desde 1995 relatórios acerca do déficit habitacional Brasileiro de 1991 em diante, com uma análise sequencial do período de 2005 a 2019 (lung, 2019).

Para esta subseção, optou-se por utilizar os dados fornecidos pela FJP para análise do déficit habitacional quantitativo logo antes e durante a execução do PMCMV, apesar de reajuste metodológico em decorrência da descontinuidade da PNAD, passando-se a usar dados da PNAD Contínua e do CadÚnico pela FJP em seus estudos, a partir de 2016. Essa opção se dá de modo a manter a unidade de fonte de dados e possibilitar uma análise sobre o déficit habitacional da zona

---

<sup>12</sup> Já estão disponíveis dados preliminares quanto a população Brasileira pelo Censo IBGE 2022, mas optou-se pelo uso de dados para 2010, tidos como base de estudo ao longo da implementação do PMCMV. Em 2022, segundo o IBGE, o grau de urbanização nacional seria de 87,41% (Siqueira; Britto, 2024).

geográfica que inclui e mais se aproxima de Porto Alegre, a sua Região Metropolitana (RMPA), devido a dificuldade encontrada para localizar e acessar dados específicos da capital gaúcha, objeto de pesquisa deste trabalho. A exceção fica para o estudo do “Déficit Habitacional Municipal no Brasil de 2010” (FJP, 2013), que utiliza como fonte de dados o Censo 2010 e apresenta análise para as capitais estaduais, que será trazida separadamente dos demais anos.

De acordo com relatório da FJP para 2015, o déficit habitacional entende-se como “a noção mais imediata e intuitiva da necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação, detectados em certo momento.” (FJP, 2018, p.19), estando relacionado portanto à deficiência do estoque de habitações, sendo o aspecto social sobre o qual o PMCMV opera e impacta. Em seus relatórios, a FJP traz também a inadequação das moradias, mais relacionada a especificidades internas das mesmas e abordadas com mais êxito através de outras políticas urbanas além da habitacional. Portanto, nesta seção do trabalho, será analisado apenas o déficit habitacional, também adjetivado como “quantitativo”, enquanto dado base usada pelo PMCMV.

O déficit habitacional quantitativo, a partir de metodologia desenvolvida e aplicada pela FJP (2018), segue a seguinte divisão entre componentes mensuráveis: habitação precária, atrelada aos domicílios rústicos ou aos improvisados; coabitação familiar, com famílias secundárias conviventes com uma principal em mesmo domicílio, ou cômodo que esteja estabelecido como tal; ônus excessivo com aluguel, o qual abrange às famílias com renda até 3 s.m. que dependem mais de um terço de sua renda com aluguel de domicílio; e adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados, enquanto impossibilitados de ampliar o imóvel ou vendê-lo para aquisição de outro maior. Estes componentes representam necessidade pelo menos potencial de produção de novos imóveis, e se configuram enquanto déficit por reposição ou incremento do estoque de moradias vigente.

Essa definição dos componentes do déficit habitacional manteve-se pouco alterada para a análise de 2007 a 2014, à exceção de 2010, por conta da diferença amostral usada para o Censo 2010 e as PNAD nesse período. A partir de alterações na PNAD 2015, com a supressão de duas variáveis do questionário usado então, houve mudanças dos parâmetros para cálculo da coabitação familiar e do ônus excessivo com aluguel urbano.

Entretanto, a descontinuidade da PNAD e a adoção da PNAD Contínua implica em alterações mais significativas no cálculo de alguns componentes do déficit quantitativo, devido à manutenção apenas de domicílios particulares permanentes na amostra, excluindo-se os domicílios improvisados e coletivos da mesma. Assim, o subcomponente de domicílios improvisados passa a ser calculado a partir de dados do CadÚnico, enquanto houve supressão de variáveis na PNAD-C sobre famílias conviventes e seu desejo ou não de formar um novo domicílio, mudança de nomenclatura para “unidades conviventes déficit” e inclusão da variável adensamento de domicílios, sejam alugados ou próprios, a de unidades conviventes (FJP, 2021).

### 3.3 DESEMPENHO DO PMCMV X DÉFICIT HABITACIONAL

Para a análise da evolução do déficit habitacional quantitativo ao longo do período de duração ininterrupta do PMCMV (2009 a 2020), foram utilizados os estudos da FJP para os anos de 2011-2012, 2013-2014, 2015 e 2016-2019, nos quais estão contidos dados abrangendo 2007 a 2019, a exceção de 2010. Optou-se por não utilizar nessa parte inicial de análise o estudo acerca de 2010 (FJP, 2013), a partir do Censo, por conta da base de dados com plano amostral totalmente distinto da PNAD e da PNAD Contínua, pois distorceria a comparação trazida. Tais dados do Censo de 2010 serão retomados na subseção seguinte.

Do anúncio de suas fases 1 e 2, em 2009 e 2011, o PMCMV traz divergência entre o objetivo social de atender à demanda por moradia adequada através de produção ou aquisição, e as metas definidas inicialmente para cada faixa de renda familiar atendida pelo Programa, conforme ilustrado na Tabela 2.

Para a elaboração da tabela, foram usados dados do déficit habitacional *urbano* para as faixas de renda familiar propostas no PMCMV, conforme disponíveis nos estudos da FJP para 2011-2012, nos quais não constam informações do déficit habitacional total, urbano e rural, para cada faixa de renda. A fase 3 do Programa, iniciada em 2016, não foi incluída, devido à alteração dos limites de renda familiar para cada faixa se distanciar consideravelmente da classificação de acordo com salários mínimos estipulada originalmente, impossibilitando análise a partir dos estudos da FJP do déficit habitacional por faixa de renda.

Tabela 2 - Metas por faixa de renda familiar do PMCMV e Déficit Habitacional Urbano, no ano de anúncio das fases 1 e 2

	Faixa 1 (até 3 s.m.)	Faixa 2 (3 a 6 s.m.)	Faixa 3 (6 a 10 s.m.)	TOTAL
Metas Fase 1 (2009)	400 mil UH	400 mil UH	200 mil UH	1 milhão UH
Déficit Habitacional (2009)	3847471 UH	746746 UH	227485 UH	5897976 UH*
% no Déficit Habitacional	77,8%	15,1%	4,6%	Não se aplica
Metas x Déficit	10,4%	53,57%	87,92%	16,95%
Metas Fase 2 (2011)	1,2 milhão de UH	600 mil UH	200 mil UH	2 milhões UH
Déficit Habitacional (2011)	3798418	628380	159440	5581968*
% do Déficit Habitacional	81%	13,4%	3,4%	Não se aplica
Metas x Déficit	31,59%	95,48%	125,44%	35,83%

Fonte dos dados: FJP (2015) e Bacheга e Ribeiro (2011). Elaboração própria

\* Valores com inclusão do déficit habitacional urbano para faixa de renda familiar acima de 10 salários mínimos e do déficit habitacional rural, respectivos a cada ano.

Observa-se na Tabela 2 que, pelas metas estipuladas no anúncio do Programa, a abordagem dada pelo PMCMV à problemática do déficit habitacional seria, no mínimo, equivocada. Ao prometer 60% das UH a serem produzidas na fase 1 à população responsável por 19,7% do déficit habitacional (acima de 3 s.m.), estaria sendo negligenciado quase 80% do déficit, que abrange aos beneficiários em potencial da faixa 1, com uma projeção de impacto, no máximo, de 10,4% das UH em condição de déficit urbano estimadas. Apesar de melhora nas metas da fase seguinte para esta projeção de impacto máximo possível sobre a necessidade habitacional da faixa 1, com aumento para 60% da proporção de UH prometidas para este grupo na fase 2, a projeção dada para as demais faixas foi de produção de moradias correspondente à praticamente a totalidade do déficit habitacional para a população de renda familiar acima de 3 s.m. Na integralidade, seria resolvido, na melhor das hipóteses, pouco mais de um terço do déficit habitacional Brasileiro, conforme metas para 2011, e pouco mais de um sexto, pela meta de 2009.

Entretanto, cabe destacar que os critérios de seleção dos beneficiários não contemplam a necessidade de pertencer ao déficit habitacional, com este pautando apenas a cota de recursos máximos a serem distribuídos para cada UF, a partir da demanda de mercado, por parte de beneficiários e, principalmente, empresas da construção civil. Assim sendo, não seria crível esperar que se pudesse alcançar o impacto máximo apresentado na Tabela 2, o que é reforçado em relatório de avaliação

do PMCMV pelo SECAP/ME<sup>13</sup> (Brasil, 2020):

Evidências preliminares trazidas pelo IPEA também mostram que, em média, um quarto a um terço das famílias beneficiárias nas 20 maiores cidades brasileiras faziam parte do déficit habitacional antes de receberem a nova moradia. (Brasil, 2020, p.2)

Optou-se por não se utilizar nesta subseção tabelas e gráficos disponibilizados pelo SECAP/ME em seu relatório (Brasil, 2020a), a fim de manter-se uma mesma base de dados para comparação do PMCMV a nível Brasil e de Porto Alegre. Ainda assim, serão trazidas algumas observações feitas no relatório acerca da evolução de valores contratados, de 2009 a 2020, através do Programa, de modo a analisar o desempenho de cada faixa de renda familiar, por região, dado que não são consideráveis as diferenças quanto ao desempenho das variáveis a serem trazidas para as do relatório.

Assim, os dados das faixas 1,5, 2 e 3, e das UH classificadas como “em produção/estoque”, não localizados através de bases de dados mais atualizadas, foram obtidos a partir de planilha de dados abertos do MDR atualmente indisponível, mas consultada através de uso do site *Wayback Machine*, tendo última data de *print* do site em Junho de 2023. Este site consiste em um banco de dados que arquiva *prints*, “fotografias de sites”, possibilitando a visualização de versões anteriores dos mesmos. Já para a faixa 1 do Programa, foram usados dados mais recentes, obtidos através da base de dados do PMCMV, disponibilizado pelo MCidades, com última data de atualização em Novembro de 2024.

A partir da produção de moradias pelo Programa para cada faixa, é possível observar em parte a divergência do objetivo social, conforme resultados da Tabela 3.

Tabela 3 - Contratações e entregas do PMCMV, por faixa de renda familiar, 2009 a 2020

	UH Contratadas	UH Entregues	Valor Contratado (R\$ Bilhões)
Faixa 1	1.813.542	1.619.782	96,65
Faixa 1,5	150.144	150.144	18,38
Faixa 2	3.110.029	3.110.029	358,03
Faixa 3	363.420	363.420	57,32
Em produção/estoque	523.266	0	15,12
<b>Total</b>	<b>5.960.401</b>	<b>5.243.375</b>	<b>530,5</b>

Fonte dos dados: Brasil - MDR (2023) e Brasil - MCidades (2024). Elaboração própria

<sup>13</sup> Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria/Ministério da Economia.

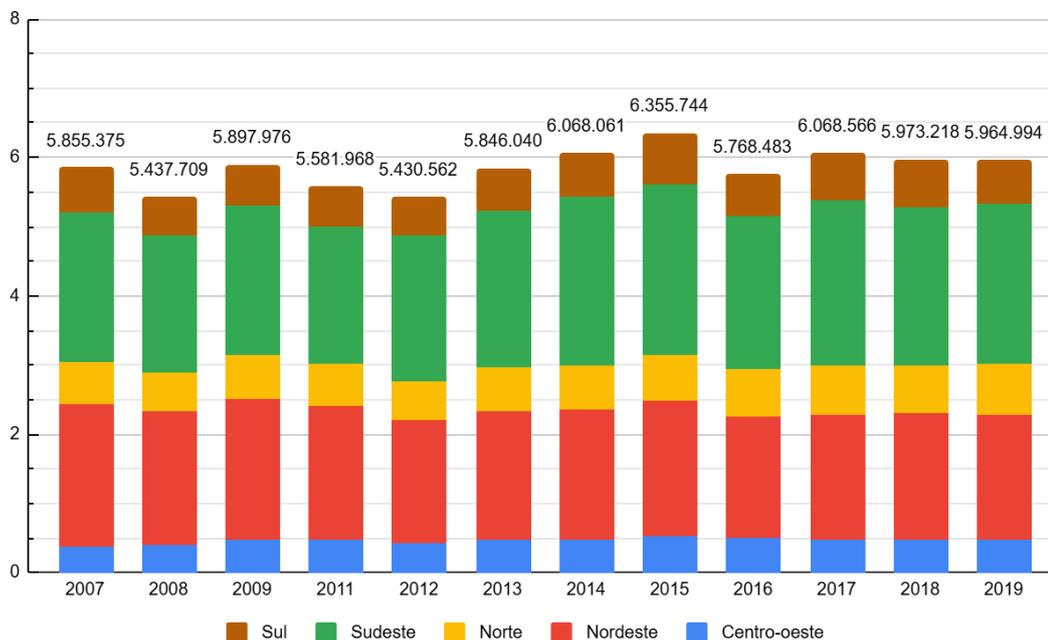
Considerando as metas estipuladas ao anúncio de cada fase do Programa, o mesmo conseguiu alcançar as 5,9 milhões de moradias prometidas pelo número de UH contratadas, com pouco menos de 88% destas já entregues. Para a faixa 1, estariam ainda vigentes, através de empreendimentos não concluídos na presente data, quase 166 mil UH a serem entregues (9,15% das contratadas para esta faixa), enquanto que 1,53% das UH contratadas na faixa 1 foram distratadas (27.771), sem prosseguimento para execução de seus projetos. Com 87,97% das moradias entregues pelo Programa, ainda haveria a parcela informada como “em produção/estoque”, referente a unidades da modalidade FGTS que serão alocadas em uma faixa apenas quando o financiamento imobiliário for contratado, sendo portanto segregadas da análise a ser feita por faixa e por região na presente seção.

Ao mesmo tempo, a Faixa 2 do Programa teve mais de dois terços do valor de recursos contratados entre 2009 e 2020, e praticamente 60% das UH entregues, enquanto que as moradias do PMCMV voltadas à faixa 1 correspondem a pouco mais de 30%, tanto de contratadas quanto de entregues, e menos de um quinto do valor contratado. Tal discrepância entre as duas principais faixas atendidas pelo Programa é reforçada tanto pela diferença da quantidade de UH contratadas quanto pela de valores máximos estipulados para aquisição de UH, com um teto consideravelmente maior disponibilizado aos financiamentos para faixas 1,5, 2 e 3.

Para se aprofundar no desempenho do Programa em cada faixa de renda e para cada região do país, serão intercalados gráficos acerca do panorama do déficit habitacional nacional e da produção habitacional do Programa, entremeados por análise quanto às regiões, faixa de renda e componentes, tanto do déficit quanto do Programa. Assim, será possível contrastar a produção de moradias pelo PMCMV e a evolução do déficit nacional.

Inicialmente, no Gráfico 1, é apresentado o déficit habitacional estimado para o país de 2007 a 2019, assim como a sua distribuição anual entre as regiões. Ressalta-se a alteração da base de dados e, conseqüentemente, da metodologia para os estudos da FJP a partir de 2016, com a descontinuidade da PNAD e adoção dos dados da PNAD Contínua e do CadÚnico para prosseguimento sequencial dos estudos, conforme trazido anteriormente. Essa alteração pode ter contribuído para a significativa redução do déficit absoluto de 2015 para 2016.

Gráfico 1 - Déficit habitacional estimado, por Região e no Brasil (valores absolutos, em milhões de domicílios)



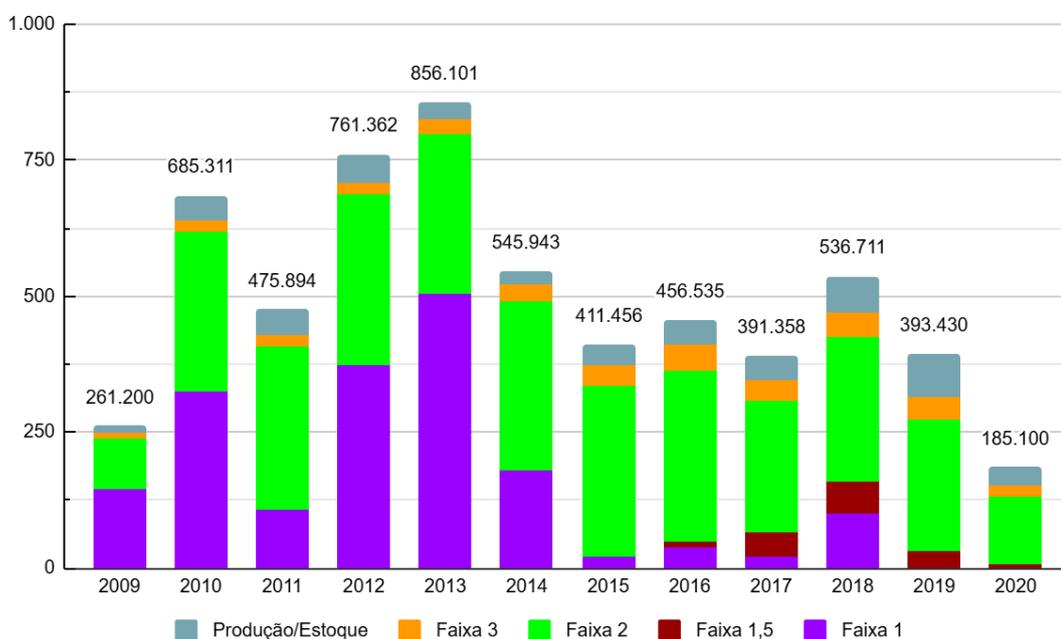
Fonte de dados: FJP (2015, 2016, 2018, 2022). Elaboração própria.  
Base de dados em tabela em Anexo A.

Dentro do período de análise, destaca-se a participação relativa das regiões Sudeste e Nordeste, que combinadas são responsáveis por em média 70% do déficit habitacional nacional, o que assume-se como consequência também da concentração populacional nestas duas regiões, em especial no Sudeste, somando 69% da população brasileira em 2019, como traz relatório do CMAP (Brasil, 2020). Também cabe mencionar o aumento dos números absolutos do déficit nacional para todas as regiões no período de 2007 a 2015, a exceção da região Nordeste, que teve decréscimo de quase 85 mil moradias em situação de déficit quantitativo, ficando abaixo de 2 milhões de moradias nessa situação. Já a região Sudeste foi a que apresentou maior crescimento em termos absolutos de 2007 a 2015, passando de 2,16 milhões de domicílios em situação de déficit para 2,48 milhões, enquanto no Centro-Oeste foi registrado crescimento percentual de 36% (FJP, 2015, 2016, 2018).

O Gráfico 2 ilustra a distribuição da produção habitacional promovida pelo PMCMV ao longo do seu período de atuação, dividida de acordo com suas faixas de renda atendidas. Observa-se a variação na quantidade de UH contratadas, com “aquecimento” da produção a partir do ano de anúncio de nova fase do Programa, seguido por um pico da fase no meio de sua execução, para então uma queda ao fim da fase, conforme redução dos recursos projetados para execução da mesma.

Pelo prisma das metas estipuladas em cada fase, o Gráfico 2 aponta um desempenho pouco abaixo do prometido na fase 1, com 946,5 mil UH contratadas no biênio 2009-2010; consideravelmente acima do projetado na segunda fase, com mais de 2,6 milhões de UH contratadas, a contar da transição de fase em 2011 até a conclusão originalmente prevista para 2014. Entretanto, do anúncio da fase 3 até a substituição do PMCMV em 2020, a quantidade de UH contratadas seria abaixo de 2 milhões, consideravelmente inferior ao projeto para a fase 3, para 2019 e 2020 (2,9 milhões de moradias).

Gráfico 2 - Distribuição das UH contratadas, de 2009 a 2020, por faixa de renda do PMCMV (em mil un.)



Fonte de dados: Brasil - MDR (2023) e Brasil - MCidades (2024). Elaboração própria.  
Base de dados em tabela em Anexo B.

Como trazido anteriormente, a ausência de uma associação direta entre os recursos a serem distribuídos para cada faixa de renda de atuação do Programa e o déficit habitacional de acordo com essas mesmas faixas, assim como a instituição do setor privado enquanto executor do PMCMV junto à Caixa, possibilitou a concentração de valores contratados em projetos que priorizasse a demanda de mercado acima da demanda de interesse social por moradia. Fatores como o valor máximo mais elevado estipulado para as UH da faixa 2 em relação ao da faixa 1, que permitia maior margem de lucro com projetos voltados a beneficiários dessa faixa intermediária, assim como condições de financiamento aos beneficiários com taxas subsidiadas

mais vantajosas que as do restante do mercado bancário, seriam alguns motivos que auxiliaram no desempenho constante e muito acima da meta projetada para a faixa 2 ao longo de praticamente toda a duração do Programa.

De acordo com relatório do SECAP/ME (Brasil, 2020), o impacto da política sobre a parcela da população vivendo em déficit habitacional é questionável, enquanto aumento do déficit habitacional nacional de 2007 a 2015, período que engloba o de maior volume de contratações pelo PMCMV. Ao mesmo tempo, de 2015 a 2019, o déficit se encontra estagnado, sendo possível um cenário pior se não fosse pela política do governo. Ainda assim, de acordo com dados da PNAD Contínua 2019, pelo menos 60% das famílias beneficiadas pela faixa 1 não se enquadram no déficit habitacional.

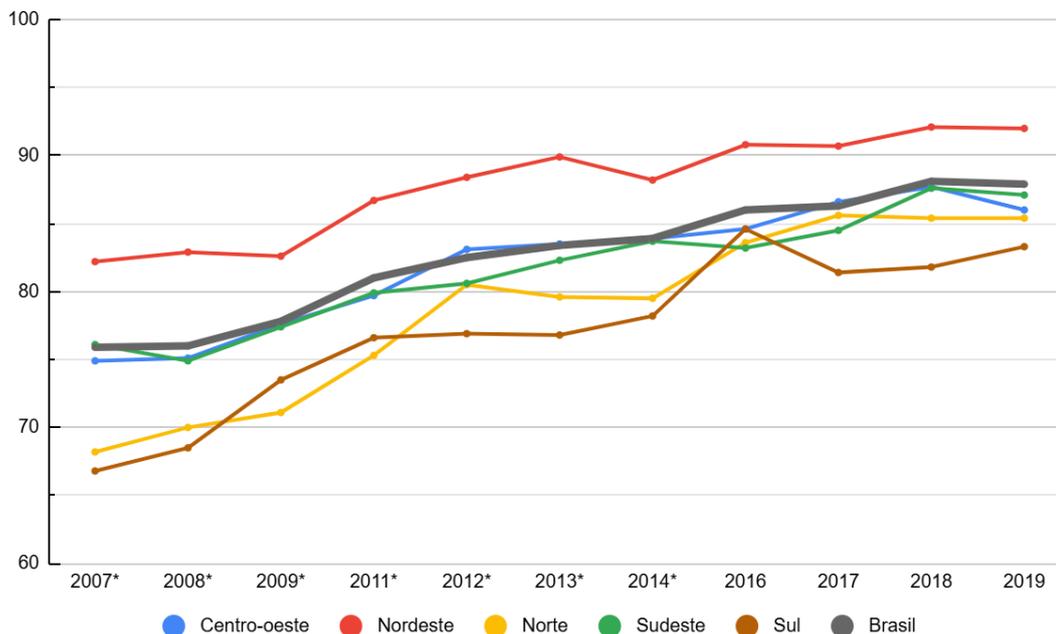
Como pode ser observado na Gráfico 3, para o período de operação do Programa, de acordo com dados da FJP, foi registrado um aumento considerável na participação da população de renda até 3 salários mínimos no déficit habitacional quantitativo, tanto nacional quanto por região, tendo um acréscimo absoluto de quase 1,8 milhões de domicílios em situação de déficit para esta faixa. Entretanto, a opção por ilustrar assim tal cenário, através da participação relativa ao invés de valores absolutos para a faixa, se dá em decorrência de mudanças metodológicas dos estudos da FJP, devido à descontinuidade da PNAD e à adoção da PNAD Contínua como base de dados para cálculo do déficit a partir de 2016.

Concomitantemente, para as demais faixas de renda adotadas pelo PMCMV, foi verificada em todas uma queda considerável do número de domicílios em déficit habitacional e da participação relativa de cada faixa no déficit apenas para domicílios urbanos, dado estudos da FJP para 2007 a 2014<sup>14</sup>. De modo a demonstrar tal variação, a faixa 2, referente às famílias de renda mensal de 3 a 6 s.m., apresentou queda, de 2007 a 2014, próxima a 160 mil UH em déficit (queda de 20%), e a faixa 3 teve redução de cerca de 90 mil domicílio em situação de déficit (37,5% de redução). No mesmo período, houve aumento de 21,6% no déficit habitacional para faixa 1, quase 800 mil UH.

---

<sup>14</sup> Em 2015, não foi apresentada classificação do déficit por faixa de renda, e a partir de 2016, não haveria divisões para famílias em situação de déficit habitacional com renda média mensal acima de 3 s.m., conforme verificado em estudos da FJP (2018; 2022).

Gráfico 3 - Participação da faixa de renda até 3 s.m. no déficit habitacional, segundo cada Região e Brasil (valores percentuais)



\* Participação relativa a valores do déficit habitacional urbano (2007-2014, exceto 2010)  
 Fonte de dados: FJP (2015, 2016, 2018, 2022). Elaboração própria

A partir daqui, a análise das faixas de renda estipuladas pelo Programa focará na produção para a faixa 1, enquanto faixa em que se enquadram os projetos a serem avaliados no capítulo sobre Porto Alegre, através da modalidade FAR; e à faixa 2, enquanto a de resultados mais significativos<sup>15</sup>. Os valores da categoria “em produção/estoque” correspondem a moradias com obras ainda vigentes e/ou ainda indefinidas quanto à faixa para a qual será alocada a moradia, até a assinatura de contrato com o beneficiário. Por este motivo, essa categoria apresentou maiores valores nos últimos anos do Programa, pela avaliação do CMAP (Brasil, 2020), enquanto há maior volume de obras recentes ainda em execução.

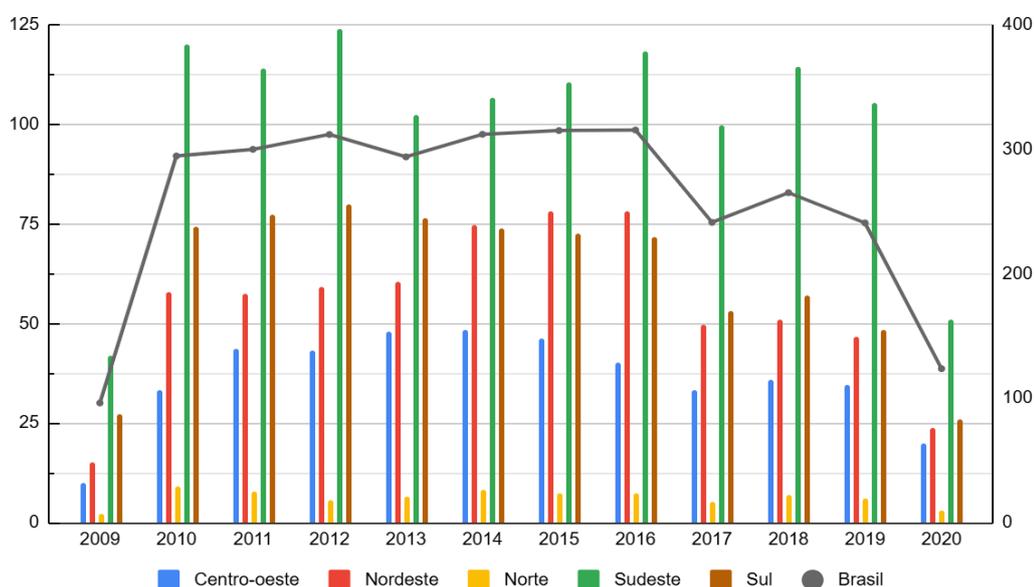
A faixa 2 do Programa, cuja distribuição de moradias produzidas por região observa-se no Gráfico 4, apresentou considerável concentração de unidades no Sudeste, algo esperado enquanto região mais populosa e, principalmente, de maior renda do país, à medida que os recursos provenientes do OGU eram consideravelmente menores na composição dos financiamentos, e a lógica de mercado era predominante. Reflexo do impacto da renda também pode se ver no maior volume de contratações na região Sul do que na região Nordeste, apesar de

<sup>15</sup> Para uma análise por regiões acerca dos valores alocados a cada uma das faixas do Programa, consultar o Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida do CMAP (Brasil, 2020).

nesta estar parcela relativamente mais significativa do déficit habitacional e da população brasileira (Brasil, 2020).

Nos Gráficos 4 e 5, temos a distribuição regional de UH contratadas para as faixas 2 e 1 do Programa, respectivamente. No eixo vertical principal, à esquerda, refere-se ao número de UH por regiões nacionais, com valores anuais indicados pelas colunas. No eixo secundário, à direita, está representada a quantidade de UH a nível nacional, com evolução apontada pela linha cinza.

Gráfico 4 - Quantidade de UH contratadas pelo PMCMV - Faixa 2, por Região e no Brasil (valores absolutos, em mil un.)



Fonte dos dados: Brasil - MDR (2023). Elaboração própria

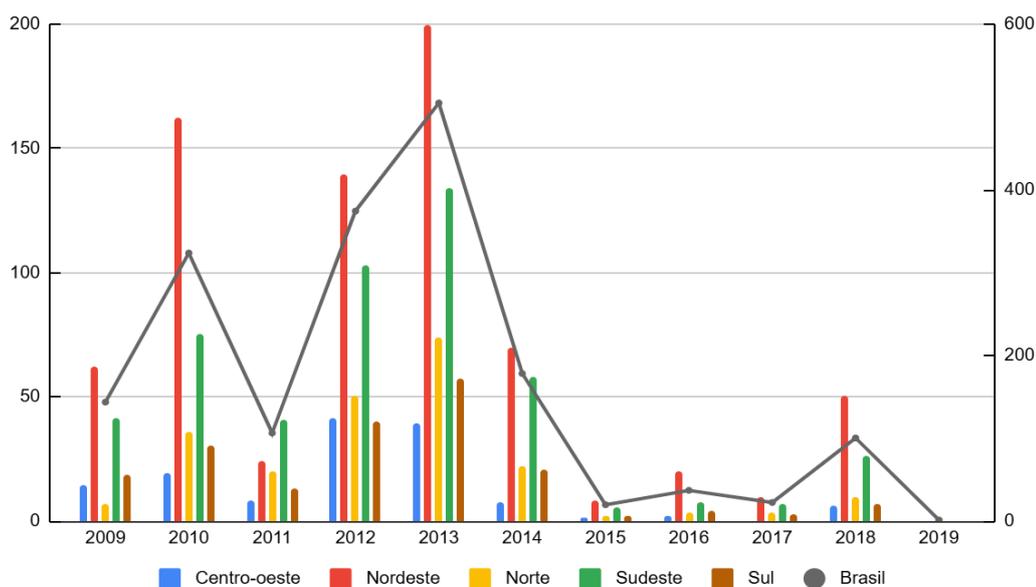
Tal distribuição por uma lógica de demanda por mercado também é acentuada na produção voltada para faixa 3, à medida que aumenta a renda dos beneficiários da categoria e que se reduz a zero o subsídio financeiro oferecido a estes pelo Programa.

Embora a região Sudeste permaneça com volume consideravelmente acima de UH e valores contratados para a faixa 1 em relação às regiões Norte, Sul e Centro-Oeste, como ilustrado no Gráfico 5 e pelo relatório do CMAP (Brasil, 2020), o destaque fica por conta da produção de moradias na Nordeste para essa faixa de renda, durante quase todo o período de operação do PMCMV. Totalizando mais de 746 mil UH contratadas para o Nordeste e mais de 500 mil para o Sudeste, nota-se o enfoque justificado nessas duas regiões enquanto as duas de maior participação relativa no déficit habitacional nacional e as duas mais populosas do país.

Ao mesmo tempo, conforme abordado em relatório do CMAP (Brasil, 2020), a

produção voltada à faixa 1 do PMCMV superior no Nordeste em relação ao Sudeste, justifica-se enquanto região de população comparativamente mais pobre, tendo, de 2013 a 2019, segundo dados da PNAD Contínua, rendimento médio dos 80% da população com menor renda de R\$ 802 no Nordeste e de R\$ 1450 no Sudeste.

Gráfico 5 - Quantidade de UH contratadas pelo PMCMV - Faixa 1, por Região e no Brasil (valores absolutos, em mil un.)

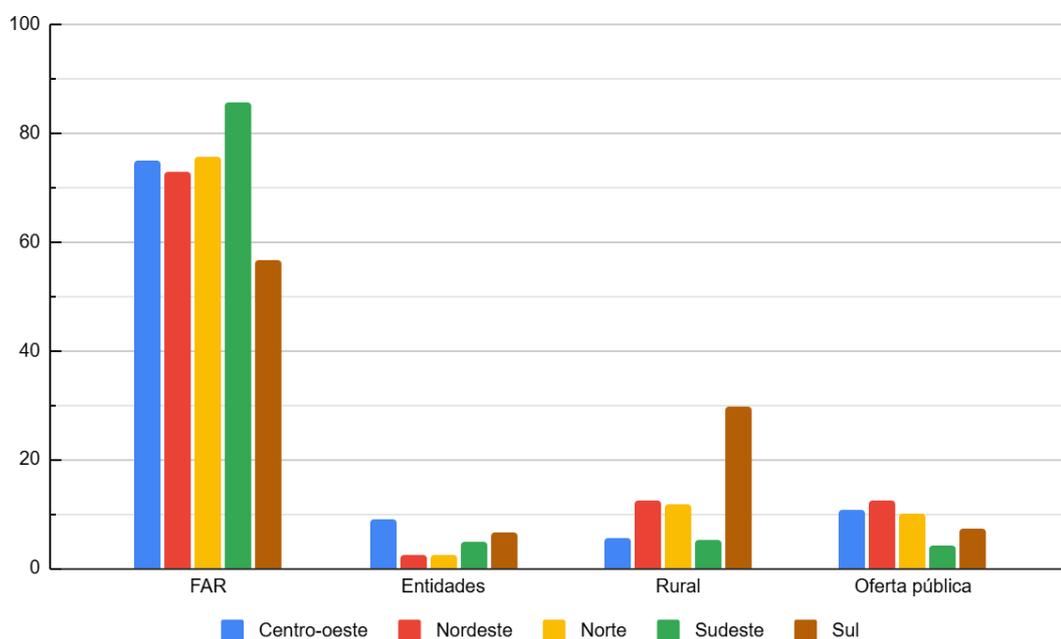


Fonte dos dados: Brasil - MCidades (2024). Elaboração própria

A diminuição substancial de subsídios à faixa 1 do Programa a partir de 2015, após finalização de sua segunda fase e princípio de um período de recessão econômica nacional, resultou na queda acentuada da produção voltada para essa faixa de renda. A alteração na composição da fonte de recursos para financiamento do PMCMV, passando à uma combinação de diminuto volume de subsídios oriundos do OGU, resultado de nova política de retração fiscal, e de volume significativamente mais elevado de recursos do FGTS, tanto em participação quanto em valores quando comparado às fases anteriores, resultou em aumento da produção na faixa 3 e da categoria “em produção/estoque” e uma queda menos acentuada na promovida para faixa 2 do Programa, na sua terceira fase. Isso só foi possível através do considerável aumento de recursos destinados a esses três níveis de operação no período de 2016 a 2020, conforme dados do CMAP (Brasil, 2020).

A distribuição regional dos valores contratados entre as modalidades que compõem a faixa 1 do Programa (FAR, Entidades, PNHR e oferta pública) se apresenta de acordo com o Gráfico 6

Gráfico 6 - Participação por modalidade da faixa 1 na quantidade de UH contratadas, para cada Região (em valores percentuais)



Fonte de dados: Brasil - MDR (2023). Elaboração própria

Através da atuação pela modalidade FAR, foram contratadas mais de 1,3 milhões de moradias voltadas aos beneficiários da faixa 1, representando três quartos do total de UH contratadas para esta entre 2009 e 2020. Também teve a maior taxa de conclusão e entrega de UH entre as quatro modalidades, com 89629 UH entregues até novembro de 2024, cerca de 93,43% das UH do PMCMV/FAR, de acordo com dados do MCidades (2024) para os projetos subsidiados.

Em contrapartida, a modalidade de desempenho mais modesto e ineficiente quanto à provisão de moradias, até a data deste trabalho, foi a Entidades. Alguns dos possíveis motivos da maioria das contratações por essa modalidade seguirem inconclusivas estão ligados ao modelo de autogestão da construção para implementação da política, como explicado pelo relatório do CMAP:

[...] diferentemente das construtoras acostumadas a operar no mercado, a expertise na elaboração de projeto e planejamento financeiro pode ser mais precária. Isso levou a diversos casos de obras paralisadas, por dimensionamento inadequado de recursos. Além disso, a falta de capital de giro também foi apontada pela SNH/MDR como um fator limitante de execução, sendo que uma entidade do tipo poderia ter acesso mais restrito a esse tipo de recurso no sistema financeiro (Brasil, 2020, p.80).

Além disso, alguns problemas ligados à gestão do FDS, enquanto falhas na

seleção de alguns projetos inseridos em localidades de infraestrutura inadequada, contribuíram para a observação de que a grande maioria dos projetos a nível Brasil pelo PMCMV-Entidades não haviam sido entregues à data do relatório (Brasil, 2020).

Quando se avalia a distribuição de recursos entre as modalidades da faixa 1 do Programa, a concentração nos empreendimentos contratados para a modalidade FAR se torna ainda maior, com 86% dos 96,6 bilhões de reais disponibilizados para a faixa de menor renda. A análise do Programa enquanto seu potencial sucesso ou fracasso no combate ao déficit habitacional, passa portanto pela avaliação do modo de operação do PMCMV/FAR, assim como dos projetos contratados por este.

Enquanto foco deste trabalho está na análise qualitativa quanto à inserção urbana de empreendimentos do PMCMV/FAR em Porto Alegre, cabe destacar alguns dos problemas apontados anteriormente e também na avaliação do CMAP (Brasil, 2020), tais quais: localização de empreendimentos em regiões distantes dos centros; acesso insuficiente à infraestrutura urbana; processo de seleção de beneficiários não focalizado em componentes do déficit; entre outros.

#### **4 ESTUDO DE CASO DO PMCMV/FAR EM PORTO ALEGRE**

Este capítulo busca avaliar dois empreendimentos em Porto Alegre da modalidade PMCMV/FAR, produzidos na segunda e terceira fase do Programa, através de uma análise qualitativa acerca da inserção urbana dos mesmos, sendo estes dois os selecionados: o Condomínio Belize, na Restinga, contratado em 2013; e o Residencial Irmãos Maristas, no Mário Quintana, contratado em 2017. Inseridos em dois dos bairros com maior número de domicílios em situação de pobreza da cidade, conforme dados de 2010, será feita a avaliação inicial quanto ao atendimento de transporte público, equipamentos, serviços e comércio à localização desses condomínios.

Na seção introdutória do capítulo, é trazido o contexto socioeconômico e habitacional da capital gaúcha a época inicial de implantação dos projetos do PMCMV, através de dados do Censo IBGE 2010 e do déficit habitacional municipal apresentado pela FJP (2013) com base nos mesmos. Intercalado por comparações pontuais com as capitais mais populosas do país, será abordada a atuação e a reprodução do PMCMV na cidade, com foco à modalidade FAR, enquanto principal responsável pela produção de moradia para a faixa 1 do Programa, entregando alguns dos condomínios com maior quantidade de UH no período.

Em seguida, é apresentado um breve panorama sobre os bairros em que os dois condomínios destacados se localizam, retomando parte da história de formação dos mesmos, para então trazer dados populacionais, domiciliares e de renda familiar contemporâneos ao período inicial de atuação do PMCMV. A alteração da tipologia domiciliar desses bairros trazida pelos novos empreendimentos se destaca, sem se aprofundar quanto a mudanças de zoneamento para as Áreas Especiais de Interesse Social, previamente existentes ou novas em decorrência de suas construções.

Enfim, o capítulo se encerra com a avaliação de inserção urbana dos dois empreendimentos propostos do PMCMV, utilizando das ferramentas desenvolvidas pelo LabCidade et al. (2014). A partir da aplicação realizada por Escobar (2017) de tais ferramentas à avaliação dos empreendimentos da fase 1 do PMCMV/FAR em Porto Alegre, pretende-se realizar na última subseção deste trabalho uma versão adaptada do processo avaliativo de Escobar, mas para casos da segunda e terceira fases do Programa, de modo a estender a análise à continuidade da modalidade FAR em Porto Alegre e verificar se houve melhorias nos entornos empreendimentos quanto

ao acesso a *Transporte e Oferta de Serviços, Comércio e Equipamentos*.

#### 4.1 ATUAÇÃO DO PMCMV EM PORTO ALEGRE

Assim como havia ocorrido a nível nacional, o crescimento populacional em Porto Alegre se daria de maneira acelerada e considerável entre 1940 e 1980, com a população aumentando em 4 vezes e alcançando 1 milhão de habitantes. Diante da ausência ou ineficácia das políticas de planejamento urbano para atendimento à demanda crescente por habitação adequada, acentuou-se o processo de periferização, em especial para a parcela da população de baixa renda. Tal processo de urbanização e metropolização nacional sem o planejamento urbano adequado acarretaria em parcela significativa da população brasileira morando em domicílios em condição de déficit habitacional, com Porto Alegre incluída em tal configuração, ainda mais enquanto uma das metrópoles mais populosas do Brasil.

Para a análise do déficit habitacional quantitativo de Porto Alegre, relevante enquanto indicador da problemática social combatida pelo PMCMV, optou-se por utilizar apenas os dados providenciados pelos estudos da FJP (2013) para o ano de 2010, cuja base de dados se dá a partir do Censo IBGE 2010. Em decorrência de informações acerca apenas da região metropolitana da cidade nos anos de estudos da FJP com dados da PNAD e PNAD Contínua, não foi possível verificar a evolução dos valores para o déficit quantitativo porto-alegrense, a fim de se estabelecer um perfil para a cidade melhor embasado quanto a este indicador.

Portanto, será analisado o déficit habitacional de Porto Alegre para 2010 em comparação ao de outras onze capitais nacionais<sup>16</sup>, correspondentes às metrópoles mais populosas brasileiras, de acordo com o Censo IBGE 2010, e que assim permaneceram, pelos resultados preliminares divulgados para o Censo IBGE 2022 (2023). Após apresentação do desempenho do PMCMV em Porto Alegre ao longo de sua duração, de acordo com as faixas de renda dos beneficiários e modalidades da faixa 1, serão apresentadas algumas observações complementares de Porto Alegre em relação a essas outras capitais, dentro do espectro do Programa.

Em 2010, a população de Porto Alegre era de 1.409.351 de habitantes, sendo

---

<sup>16</sup> As capitais, em ordem decrescente de população, ao ano de 2010, são: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Fortaleza, Salvador, Belo Horizonte, Manaus, Curitiba, Recife, Porto Alegre, Goiânia e Belém (IBGE, 2023).

a décima cidade mais populosa do país e concentrando cerca de 13,18% do total da população gaúcha. Dos seus 508456 domicílios, 48466 (quase 16% do total do RS) encontravam-se em condição de déficit habitacional (integralmente urbano), sendo das capitais destacadas a oitava em número de domicílios, mas a última em termos absolutos quanto aos domicílios do déficit, e a penúltima, com 9,5%, em termos relativos ao total de domicílios da cidade (apenas Curitiba se sairia melhor, com 8,5%) (FJP, 2013; ObservaPOA, 2024).

Quando avaliado por faixas de rendimento familiar, Porto Alegre apresentava em 2010 para as famílias com renda até 3 s.m. um total de 29918 domicílios em situação de déficit habitacional, 61,73% do déficit total da cidade e 5,88% do total de domicílios calculado. Quanto aos componentes do déficit quantitativo para 2010, destacam-se as 10.402 habitações precárias<sup>17</sup>, pois, apesar de não ser o componente mais significativo para a cidade<sup>18</sup>, tornava-a a quarta capital com maior quantidade de UH neste quesito (FJP, 2013; ObservaPOA, 2024).

O desempenho do PMCMV em termos de UH contratadas e entregues, por faixa de renda, na capital gaúcha, encontra-se apresentado na Tabela 4, montada a partir de dados atualizados do MCidades para a faixa 1 do Programa e dados recuperados do Ministério de Desenvolvimento Regional, a data de 2022, obtidos conforme explicado no capítulo anterior.

Inicialmente, destaca-se uma reprodução em Porto Alegre muito similar à proporção de UH contratadas por faixa de renda verificada a nível nacional, com a Faixa 2 correspondendo a quase 60% dos valores de operação previstos em contrato e metade das UH contratadas. Cabe destacar também o desempenho da faixa 1,5, enquanto segunda capital dentre as mais populosas em termos de quantidade de UH contratadas, atrás apenas de São Paulo, com mais de 9 mil contratações. Dentro do estado, como é de se esperar devido ao tamanho relativo de sua população e renda, Porto Alegre teve 8,84% das UH contratadas no RS, com um desempenho relativo mais abaixo apenas na faixa 2, de 6,62% das unidades voltadas ao estado.

---

<sup>17</sup> Habitação precária, a partir da FJP (2018), compreende os domicílios rústicos, que, segundo o IBGE, são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, implicando em condições de insalubridade, desconforto e risco de contaminação por doenças; e os domicílios improvisados, que são locais e imóveis sem fim residencial empregados como moradia alternativa (veículos, barcos,...).

<sup>18</sup> O déficit habitacional quantitativo de Porto Alegre em 2010 era composto também por: 19054 UH com coabitação familiar, 17124 UH com ônus excessivo com aluguel, e 1877 UH de adensamento excessivo de domicílios alugados (FJP, 2013).

Tabela 4 - Quantidade de UH contratadas e entregues do PMCMV, e valores contratados em Porto Alegre, por faixa de renda familiar

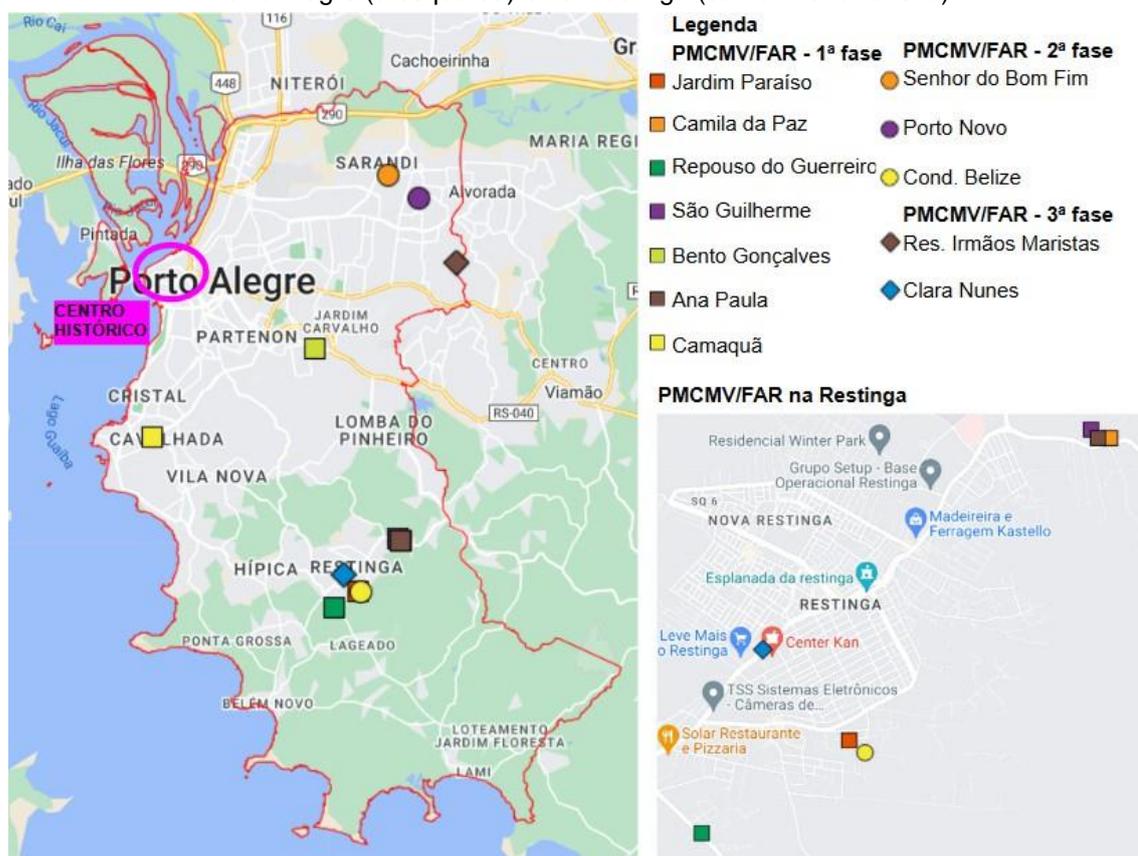
Ano	Faixa 1		Faixa 1,5	Faixa 2	Faixa 3	Produção/ estoque	Total Anual
	Contratada	Entregue	Contratado/ Entregue	Contratado/ Entregue	Contratado/ Entregue	Contratado	
2009	1.032	1.032		1.250	49	-	2.282
2010	1.308	1.308		2.725	192	262	4.295
2011	160	160		1.879	141	664	2.703
2012	500	100		1.597	190	623	2.720
2013	3.238	2.758		817	170	77	4.132
2014	744	-		964	128	31	1.739
2015	-	-		1.241	417	251	1.492
2016	40	0		2.044	339	370	2.454
2017	1.298	1.298	605	963	209	199	3.065
2018	446	40	1.216	1.163	150	88	2.913
2019	-	-	299	780	117	1.222	2.301
2020	-	-	182	529	104	975	1.686
<b>TOTAL</b>	<b>8.766</b>	<b>6.696</b>	<b>2.302</b>	<b>15.952</b>	<b>2.206</b>	<b>4.762</b>	<b>31.782</b>
Valor (em milhões de R\$)	608,3	Não se aplica	308,6	2.005	357,4	155,5	3.434,9

Fonte de dados: Brasil - MDR (2023) e Brasil - MCidades (2024). Elaboração própria

Analisando a produção voltada a faixa 1 do Programa na cidade, a operação desta faixa se deu através das modalidades FAR e Entidades, enquanto Porto Alegre não apresentou contratações pela PNHR nem enquadra-se para financiamentos por oferta pública. Com quase 85% das UH concluídas e entregues até novembro de 2024, das 2070 moradias ainda vigentes, 356 foram contratadas, todas em 2018, da modalidade FAR, e as 1714 demais UH estão com obras como ainda vigentes, sendo todas através do PMCMV-Entidades, que teve 2934 UH contratadas ao longo de todo o período.

Assim como a nível nacional, a modalidade responsável pela maioria das moradias entregues aos atendidos pela faixa 1 do Programa, foi a PMCMV/FAR, totalizando em Porto Alegre 5476 UH concluídas entre 2009 e 2020, distribuídas pelo território municipal entre 12 empreendimentos, conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1 - Mapa de distribuição dos empreendimentos do PMCMV/FAR, por fase de contratação, em Porto Alegre (à esquerda) e na Restinga (canto inferior direito)



Elaboração própria, a partir do Google Maps e Desenhos Google, e endereços do MDR (2022).

Instituído em Porto Alegre pela Lei Municipal Complementar nº 636/2010, o PMCMV/FAR tinha dois órgãos enquanto responsáveis pela estrutura da lei: o Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) e a Comissão de Análise e Aprovação da Demanda Habitacional Prioritária (CAADHAP). O papel do primeiro dentro das diretrizes do Programa é enquanto seletor das famílias a serem beneficiadas, auxiliando no processo de inscrição para avaliação do CadÚnico, na comunicação junto à Caixa e no trabalho técnico-social. Entretanto, cabe ressaltar que era comum a duplicidade do cadastro, enquanto mais de um membro da mesma família enquadrada na faixa 1 de renda até 3 s.m. se inscrevia a fim de aumentar as chances de serem beneficiados.

Ao CAADHAP competia as etapas de análise, investigação e tratamento junto às construtoras proponentes dos empreendimentos, a fim de verificar a localização proposta dos mesmos, enquanto assistida de infraestrutura, equipamentos e serviços mínima adequada conforme critérios definidos pelo MCidades, além de decidir sobre a provisão de equipamentos e serviços para as obras. A partir disso, é assinado o

termo de compromisso entre município e empresa quanto aos deveres e concessões de cada uma das partes para execução do projeto.

A origem dos terrenos pode ser por aquisição da empresa ou doação de ente da federação, tornando possível aos municípios essa pequena influência sobre a execução do Programa e sobre a inserção urbana dos empreendimentos. Ainda assim, observa-se que tanto condomínios em terrenos doados pela Prefeitura, quanto aqueles adquiridos pelas empresas (destes, todos localizados na Restinga), encontram-se geograficamente afastados do Centro Histórico, em regiões periféricas da cidade, à exceção dos casos de Camaquã (7 km distante) e Bento Gonçalves (3,5 km), conforme Figura 1.

Conforme apresentado no capítulo anterior, a localização do empreendimento, em virtude dos baixos valores máximos estipulados às UH voltadas à faixa 1, se torna um condicionante para a viabilização do projeto, como explica LabCidade et al. (2014), uma equação complicada determinada pelo custo do m<sup>2</sup> e pelas exigências estabelecidas quanto ao acesso à infraestrutura, equipamentos e serviços locais.

No entanto, não é objetivo deste trabalho fazer uma análise territorial da localização dos projetos, nem adentrar sobre as definições do Plano Diretor para as mesmas. Assim, a fim de dar continuidade a abordagem dada por Escobar (2017) aos empreendimentos da fase 1 do PMCMV/FAR, foram selecionados os dois condomínios mais significativos enquanto número de UH entregues, cada um de uma das fases subsequentes do Programa, para avaliação da inserção urbana dos mesmos a partir do transporte e da oferta de equipamentos e serviços.

## 4.2 LOCALIZAÇÃO DOS DOIS CONDOMÍNIOS

Nesta seção, serão analisados os bairros em que os dois empreendimentos destacados do PMCMV/FAR em sua segunda e terceira fase foram construídos, quanto a indicadores pontuais sobre a população, infraestrutura e domicílios destes bairros, a partir de dados do Censo IBGE 2010, consultados através do portal do Observatório de Porto Alegre (ObservaPOA), da Prefeitura de Porto Alegre.

Primeiramente, o Condomínio Belize é composto por três quadras de edifícios contíguos com 760 UH distribuídas em 38 blocos com 5 andares cada. Sua entrada para a Quadra A é na Rua 7197, 61, no bairro Restinga, e possui outras duas entradas

exclusivas às quadras B e C, na mesma rua. Localizado em terreno adquirido pela sua construtora proponente, a Dalmás, teve seu contrato assinado junto à Caixa em 2013 e as moradias entregues entre agosto e setembro de 2017.

O bairro Restinga, dividido entre Restinga Velha (parte sudeste) e Restinga Nova (parte noroeste) pela Av. João Antônio da Silveira, teve um processo de formação conturbado destas duas áreas, consequência das políticas de “higienização urbana” massivas praticadas pelo recém criado DEMHAB, nos anos 1960 e 1970, concomitantes ao processo de urbanização acelerado da cidade. Conforme consta no site do ObservaPOA (2024b)

Assim, moradores das Vilas Theodora, Marítimos, Ilhota e Santa Luzia foram removidos, a partir de 1966, para a Vila Restinga Velha. Mas em função da inexistência de infra-estrutura - esgotos a céu aberto, falta de calçamento, moradias precárias -, o que se verificou foi a reprodução de um espaço em um novo lugar: falta de condições mínimas, bem como ocupação de áreas de risco junto à encosta do morro São Pedro. Simultâneo a este contexto, foi elaborado, em 1969, um grande projeto habitacional, iniciado em 70 e concluído na sua primeira etapa em 1971, chamado Nova Restinga, na época o maior projeto habitacional do Brasil. (ObservaPOA, 2024b)

Com o passar do tempo, o bairro originário de remoções e desenvolvido inicialmente através de autoconstrução de moradias precárias, se consolidou como bairro residencial e um dos mais populosos da cidade, com 60729 habitantes, mais de 4% da população porto-alegrense, conforme Censo do IBGE de 2010 (ObservaPOA, 2024b). Ao mesmo tempo, segue entre os bairros com maior número de domicílios pobres e de indigentes da cidade<sup>19</sup>, correspondendo a 22,82% e 6,05%, respectivamente, dos 18070 domicílios do bairro em 2010. Cabe destacar ainda que o mesmo apresentou a 7ª menor renda média dos responsáveis por domicílio (excluídos os responsáveis sem rendimento), de apenas 2,1 salários mínimos (à época, R\$ 1071), e ainda mantém elevado número de habitantes em área de moradia precária, quase 7 mil, com 1949 domicílios precários com média de 3,57 moradores em cada.

Por fim, do total de domicílios da Restinga, para 2010, tínhamos a seguinte divisão entre as tipologias de residência: 16682 eram identificadas como casas, 41 como casa de vila ou em condomínio e 1337 apartamentos, com este estando

---

<sup>19</sup> Considera-se domicílio pobre aquele cujo rendimento per capita não ultrapasse meio salário mínimo, enquanto que o domicílio indigente corresponde aos que o rendimento per capita é igual ou inferior a um quarto do s.m. (ObservaPOA, 2024).

praticamente inalterado para o Censo IBGE de 2000. A partir da concentração de empreendimentos do PMCMV/FAR no bairro, totalizando 6 projetos contratados e executados entre 2009 e 2020, que resultaram em 2328 novos domicílios do tipo apartamento, trazendo uma nova configuração residencial e para a paisagem do bairro com esse aumento massivo do número de prédios.

O empreendimento selecionado da terceira fase do Programa, o Residencial Irmãos Maristas, localizado em terreno doado pela Prefeitura no bairro Mário Quintana, na Rua Tenente Coronel Waldomiro Eifler, 94, inclui 1298 UH, contratadas junto a Caixa em 2017, após distrato de contrato em 2014, e entregues até 2020. Por causa do crescimento populacional acelerado, com Porto Alegre alcançando 1 milhão de habitantes na década de 1970, o problema de demanda habitacional fez com que a prefeitura atendesse à região original do bairro com obras de infraestrutura e habitacionais, a fim de encaminhar mais da população removida das áreas centrais.

Como outros bairros periféricos da cidade, o bairro Mário Quintana também recebeu moradores que foram removidos de vilas próximas ao centro da cidade - Vila Borges (Praia de Belas), Vila Ipiranga e Harmonia. Em função do grande número de pessoas deslocadas para o bairro, ocorreu ali um surto populacional: em menos de uma década, a antiga Chácara “explode”, trazendo uma série de consequências e necessidades para seus moradores (ObservaPOA, 2024a).

Enquanto bairro de origem humilde e periférico na zona norte, na fronteira da cidade com Alvorada, o mesmo se manteve, segundo dados do Censo 2010, entre os de menor rendimento dos responsáveis por domicílio (excluídos os sem renda), com em média 1,68 s.m (R\$ 856,80). Além disso, perde apenas para a Restinga em número de domicílios indigentes, tendo 1004 dos seus 10891 domicílios nesta situação. Quanto aos domicílios precários, estes representam 44,03% do total de residências, sendo ocupados por 3,46 moradores, em média (ObservaPOA, 2024a).

Acerca da tipologia desses domicílios, para 2010, o bairro Mário Quintana apresentava 10184 do tipo casa, 218 do tipo casa de vila ou em condomínio, e 471 do tipo apartamento, tendo este uma expansão de quase 400 unidades desde 2000. A construção do empreendimento Irmãos Maristas, mesmo que ainda parcialmente cercado por áreas preservadas e de morro, representou um aumento de pelo menos 1000 apartamentos, até 2020 (ObservaPOA, 2024a).

Localizados em bairros periféricos da cidade e, assim, a grandes distâncias do bairro central da metrópole, o Cond. Belize fica a cerca de 17km do Centro Histórico,

enquanto que o Res. Irmãos Maristas fica a mais de 12km, com o acesso da população a outras localidades e suas amenidades públicas associada à oferta de transporte de qualidade, diversas vezes sendo o transporte público a opção mais econômica, com suas opções a serem avaliadas no capítulo subsequente. Paralelo a isso, o desenvolvimento urbano fragmentado de Porto Alegre faz com que a oferta de uma maior gama de serviços e equipamentos nas cercanias das moradias seja essencial para inserção destas na cidade urbanizada, sendo outro ponto da análise.

#### 4.3 AVALIAÇÃO DA INSERÇÃO URBANA DOS CONDOMÍNIOS

Para a avaliação da inserção urbana dos dois empreendimentos destacados do PMCMV/FAR em Porto Alegre, serão utilizados indicadores desenvolvidos a partir de pesquisa do LabCidade et al. (2014). Assim como, Escobar (2017), optou-se por adotar apenas os dois indicadores correspondentes ao tema *Transporte*, e dois indicadores referentes a *Oferta de Equipamentos, Comércio e Serviços*, não abordando o tema de *Desenho e Inserção Urbana* proposto pelo LabCidade.

Com o objetivo original de fornecer ferramentas aos gestores públicos para avaliação do padrão de inserção urbana de uma localidade antes da contratação de empreendimentos do Programa para a faixa 1, especificamente em metrópoles ou cidades inseridas em regiões metropolitanas, os parâmetros de avaliação adotados para os indicadores são três: Bom, Aceitável e Insuficiente. Considera-se *insuficiente* quando o empreendimento não encontra-se assistido minimamente com oferta de comércio, equipamentos e serviços públicos, assim como com acesso dificultado a esses através do transporte público; enquanto que *aceitável* corresponde a entornos com um padrão mínimo de inserção urbano; e *bom* para quando os moradores dos empreendimentos encontram-se devidamente assistidos por amenidades urbanas.

Quanto ao tema Transporte, o mesmo possui dois indicadores de avaliação do padrão mínimo de inserção urbana: Opções de Transporte e Frequência de Transporte. Pelo primeiro indicador, o LabCidade entende que a qualidade do transporte público, enquanto meio de acesso a outras partes da cidade, passa pela quantidade de linhas de transporte perto do empreendimento, assim como pela diversidade de itinerários percorridos pelas mesmas. A metodologia adotada de avaliação do mesmo, a partir de LabCidade et al. (2014), é a seguinte:

- a) Define-se a entrada para o empreendimento mais próxima de seu centro poligonal, a partir da qual será calculada a distância a ser percorrida a pé;
- b) Identifica-se as paradas ao alcance de até 1km andado a partir da entrada;
- c) Identifica-se todas as linhas de ônibus que passam por essas paradas;
- d) Linhas de ônibus válidas agrupadas em itinerários de acordo com percursos que não ultrapassem a distância de 2km em algum ponto. Caso, contrário, consideram-se itinerários diferentes para as linhas;
- e) Avaliação das localizações em boas, caso sejam verificados pelo menos 4 itinerários distintos; aceitáveis, para casos com 3 itinerários disponíveis; e insuficientes, para 2 ou menos itinerários distintos disponíveis;
- f) Em caso de avaliação como insuficiente, pode ser incluído itinerários oriundos de terminais de ônibus cujos ônibus alimentadoras atendam às localidades, mas desde que as linhas alimentadoras sejam tidas como pelo menos aceitáveis pelo indicador 2, Frequência de Transporte.

Quanto ao indicador de Frequência do Transporte, a avaliação se dá pelo período de operação da linha durante dias úteis, e pelo intervalo máximo verificado entre uma viagem e outra em horário de entre picos nestes dias, especificamente das 10h às 16h, a fim de garantir um padrão aceitável de serviço pelo transporte fora dos horários de maior demanda da linha também. A medição deste indicador, conforme Iung (2019), pode se dar como no Quadro 1.

Quadro 1 - Critérios de avaliação do indicador opções de transporte

Frequência (para dias úteis)	Espera entre picos	Período de Operação
Bom	Até 10 minutos	24 horas
Aceitável	De 11 a 20 minutos	17 horas
Insuficiente	Acima de 20 minutos	Menos de 17 horas

Fonte: IUNG (2019, p.58), com base em LabCidade et al. (2014)

Para os empreendimentos deste estudo, enquanto formados por construções contíguas com entradas diversas, foi adotado, no caso do Condomínio Belize, o ponto médio entre as entradas das três quadras que compõem o mesmo. Já para o Residencial Irmãos Maristas, um complexo maior de edifícios e casas, optou-se pela via localizada ao centro, com o ponto de entrada definido onde se iniciam os edifícios

que compõem o empreendimento.

Para a avaliação dos dois empreendimentos quanto aos indicadores de transporte foram consultadas as grades de horários e itinerários previstos das linhas de ônibus e lotação em seus entornos, disponibilizados pelo portal de Consulta de Horários e Itinerários de Transporte Público da EPTC (2024) e de conjunto de dados do Sistema de Transporte Público de Porto Alegre (STPoa, 2024), no site de Dados Abertos POA. Em casos pontuais de ausência de informação a respeito de alguma linha de transporte, foi consultado através do Moovit, aplicativo de mobilidade urbana com informações de transporte público e navegação.

Na confecção das Figuras 2 e 3, foi utilizado o Google Maps, para seleção dos pontos de ônibus à distância de 1km a pé do local definido como “entrada” (alfinete vermelho no mapa) de cada um dos condomínios residenciais, e o site PoaTransporte e a ferramenta Desenhos Google para recorte e edição dos mapas. Cabe ressaltar que pode não se ter acesso a todos os pontos de ônibus disponíveis em dado recorte apresentado pelo Google Maps, sendo este usado principalmente de modo a identificar as linhas que atendem aos entornos do empreendimento, estas a serem analisadas de fato com as ferramentas propostas pelo LabCidade et al. (2014).

Como a Figura 2 ilustra, próximo ao Condomínio Belize (destacado em azul claro) há pelo menos 20 pontos de ônibus (circulados em vermelho) identificáveis através do Google Maps. Já no entorno do Residencial Irmãos Maristas (contornado em rosa), se verifica ainda certa diversidade de pontos de ônibus, embora em quantidade consideravelmente menor, conforme Figura 3.

Figura 2 e 3 - Pontos de ônibus no entorno do Condomínio Belize (figura à esquerda) e do Residencial Irmãos Maristas (figura à direita)



Elaboração própria, a partir do Google Maps e do PoaTransporte

A partir da verificação, através do Google Maps e do Moovit, de cada um das paradas localizadas próximas ao Cond. Belize, foram identificadas 12 linhas que atendem ao seu entorno. Para a avaliação, no entanto, serão consideradas apenas 7 delas, descartando as demais por critério estabelecido pelo LabCidade, de funcionamento em dias úteis, e/ou por parâmetros adotados para o presente trabalho, como o de atuação apenas pela tabela oficial de horários, excluindo-se linhas de operação eventual (caso da linha 1111); também as de operação apenas no turno da noite (linhas A18 e M10), dado que não contemplam em seu período de funcionamento o horário entre picos das 10h às 16h; aquelas de trajeto local muito curto, sem percorrer alguma via arterial mais importante (linha A17), ou voltadas ao público escolar local principalmente (caso da A1) também não foram incluídas.

Já para a região próxima ao Residencial Irmãos Maristas, foram identificadas 8 linhas, sendo 7 delas que serão analisadas, dado que a linha alimentadora escolar A621 é voltada principalmente ao público das escolas do Mário Quintana, atuando com poucos horários disponíveis e em período mais limitado.

O Quadro 2 a seguir apresenta os itinerários percorridos pelas linhas dos dois empreendimentos, assim como as principais vias presentes em seus percursos.

Quadro 2 - Itinerários das linhas de ônibus que atendem aos empreendimentos, com suas principais vias

Principais vias percorridas por cada itinerário	
A	ônio da Silveira - Av. Edgar Pires de Castro - Av. Juca Batista - Av. Borges de Medeiros - Av. Wenceslau Escobar - Av. Economista Nilo Wulff
B	Estr. João Antônio da Silveira - Av. Edgar Pires de Castro - Av. Juca Batista - Av. João Pessoa - Av. Loureiro da Silva - Av. Sen. Salgado Filho - Av. Eduardo Prado - Av. da Azenha - Av. Nonoaí - Av. Teresópolis - Av. Princesa Isabel - Av. Borges de Medeiros
C	Av. Baltazar de Oliveira Garcia - Av. Assis Brasil - Av. Farrapos - Av. Mauá
D	Av. Osvaldo Aranha - Av. Manoel Elias - Av. Protásio Alves - Av. Borges de Medeiros

Fonte de Dados: EPTC (2024) e STPoa (2024). Elaboração própria

Estabelecidos os itinerários, para a análise de grade de horários e funcionamento das linhas, preferiu-se sempre que possível àquelas com sentido Bairro-Centro ou Bairro-Terminal, dado que a avaliação traz em seu cerne a qualidade do acesso através do transporte público dos moradores da localidade às outras partes da cidade. Assim, no Quadro 3 temos a avaliação para as opções e frequência de transporte dos itinerários que atendem ao Cond. Belize, conforme quantidade de itinerários acessíveis aos moradores deste, período de funcionamento das linhas e tempo máximo de espera entre viagens.

Quadro 3 - Avaliação de itinerários e linhas de ônibus que atendem ao Condomínio Belize (Quadras A, B e C), conforme Indicadores 1 e 2 da Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana

Itinerários e linhas			Intervalo entre Viagens				Avaliação Percurso
Itinerário	Código	Nome da Linha	Período	das 10h às 16h	Avaliação o Linha		
A	A11	Alimentadora Chácara do Banco	13:48	Insuf.	-	Insuf.	Insuf.
	A09	Alimentadora Restinga Nova/Restinga Velha	17:30	<b>Aceitável</b>	01:30	Insuf.	Insuf.
	111	Restinga Velha (Tristeza)	10:05	Insuf.	03:30	Insuf.	Insuf.
	R3	Rápida/Núcleo Esperança	01:40	Insuf.	-	Insuf.	Insuf.
B	211	Restinga Velha	17:45	<b>Aceitável</b>	00:30	Insuf.	Insuf.
	R3	Rápida/Núcleo Esperança	01:40	Insuf.	-	Insuf.	Insuf.
	R4	Rápida/Restinga Velha	00:35	Insuf.	-	Insuf.	Insuf.
	10.62	Lotação Restinga Velha	02:35	Insuf.	-	Insuf.	Insuf.
<b>Avaliação do indicador "Opções de Transporte"</b>				<b>2 itinerários</b>	<b>INSUFICIENTE</b>		
<b>Avaliação do indicador "Frequência de Transporte"</b>				<b>0 itinerários</b>	<b>INSUFICIENTE</b>		

Fonte de Dados: EPTC (2024, 2024a). Elaboração própria

A avaliação do Condomínio Belize quanto a temática de transporte indica que

o mesmo não encontra-se devidamente atendido pelo transporte público, de acordo com os indicadores estabelecidos, apenas duas linhas tendo período de operação considerado aceitável.

A localidade do Residencial Irmãos Maristas se encontra atendida por outros itinerários, como pode ser verificado na avaliação do Quadro 4.

Quadro 4 - Avaliação de itinerários e linhas de ônibus que atendem ao Residencial Irmãos Maristas, conforme Indicadores 1 e 2 da Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana

Itinerários e linhas			Intervalo entre Viagens				Avaliação Percurso
Itinerário	Código	Nome da Linha	Período		das 10h às 16h	Avaliação Linha	
C	60.5	Lot. Leopoldina/Assis Brasil	13:46	Insuf.	00:20	<b>Aceitável</b>	Insuf.
	60.52	Lot. Leopoldina/Cristovão Colombo	13:18	Insuf.	00:20	<b>Aceitável</b>	Insuf.
	A62	Alimentadora Wenceslau Fontoura	20:50	<b>Aceitável</b>	00:36	Insuf.	Insuf.
	A63*	Alimentadora Wenceslau Fontoura/Triângulo Circular	12:00	Insuf.	00:30	Insuf.	Insuf.
	A631	Alimentadora Wenceslau Fontoura até Triângulo	02:05	Insuf.	-	Insuf.	Insuf.
	A632**	Alimentadora Triângulo até Wenceslau Fontoura	01:45	Insuf.	-	Insuf.	Insuf.
D	40.41	Lotação Petrópolis/FAPA	13:17	Insuf.	00:12	<b>Aceitável</b>	Insuf.
<b>Avaliação do indicador "Opções de Transporte"</b>					<b>2 itinerários</b>		<b>INSUFICIENTE</b>
<b>Avaliação do indicador "Frequência de Transporte"</b>					<b>0 itinerários</b>		<b>INSUFICIENTE</b>

Fonte de Dados: EPTC (2024, 2024a). Elaboração própria

\*Linha operante somente no sentido Terminal-Bairro-Terminal

\*\*Linha operante somente no sentido Terminal-Bairro

Apesar de mais linhas com tempo de espera aceitável entre 10 e 16 horas, os itinerários próximos ao Residencial Irmãos Maristas apresentaram nenhuma linha avaliada positivamente pelos indicadores, sendo outro empreendimento não assistido minimamente quanto a transporte público.

Como as duas localidades apresentaram linhas alimentadoras com desempenho insuficiente quanto ao indicador Frequência de Tempo como um todo, não devem ser considerados os itinerários partindo dos terminais destas alimentadoras, que seriam o Nilo Wulff (linha A09), próximo ao Cond. Belize, e os terminais Adelino Ferreira Jardim (A62) e Triângulo (A63, A631 e A632), para o Res.

Irmãos Maristas. Localizado a 1km a pé do Cond. Belize, todas as linhas que atendem ao Terminal Tobago já foram avaliadas no quadro avaliativo.

Tendo desempenhos insuficientes dos entornos dos dois empreendimentos para indicadores de transporte, se torna mais necessária ainda a existência de equipamentos, comércios e serviços próximos às mesmas, para que os moradores encontrem-se minimamente incluídos em uma dinâmica econômica e social de urbanidade plena. Assim, adotam-se os indicadores 3 e 4 para o tema *Oferta de Equipamentos, Comércio e Serviços* propostos pelo LabCidade et al. (2014), sendo avaliados aqueles considerados de usos cotidianos e de usos eventuais.

O indicador 3 para avaliação corresponde aos usos cotidianos no entorno dos empreendimentos, sendo identificados equipamentos, serviços e comércios que necessitam estar próximos enquanto deslocamentos de frequência diária dos moradores. Devido a alguns deles implicarem em percursos com crianças pequenas ou carregando compras, considera-se acessíveis os locais que estejam disponíveis em até 1 km andando da entrada anteriormente definida para o condomínio, para a realização das atividades diárias.

O outro indicador desse tema é o de usos eventuais, que corresponde à diversidade de atividades disponíveis no entorno dos empreendimentos, com oferta de equipamentos e serviços, que demandam também deslocamentos cotidianos, mas de menor frequência e/ou sendo percorridos por jovens e adultos, podendo ser mais demorados. Assim, a distância máxima a pé considerada para um acesso minimamente satisfatório a estes serviços será de 1,4 km.

De modo a replicar em parte a metodologia adaptada por Escobar (2017), e em vista do atendimento avaliado como insatisfatório do transporte público aos dois condomínios analisados, optou-se por não incluir os locais para usos eventuais que fossem acessíveis através de ônibus em até 30 minutos, como proposto pelo LabCidade et al. (2014), dado que poderia haver considerável variação no tempo de deslocamento até esses locais de acordo com o horário de partida.

Abaixo, segue a Quadro 5, com descrição através de quadro síntese dos locais correspondentes às atividades de usos cotidianos e eventuais, sendo estes locais divididos entre os considerados obrigatórios e os complementares dentro de cada indicador, conforme estabelecido por LabCidade et al. (2014).

Quadro 5 - Usos cotidianos e usos eventuais aceitáveis, conforme indicadores 3 e 4 da Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana desenvolvidos pelo LabCidade et al. (2014)

Usos Cotidianos ( disponíveis em até 1 km de distância a pé)		Usos Eventuais (disponíveis em até 1,4 km de distância a pé)	
Obrigatórios (todos devem estar acessíveis)	Creches públicas Pré-escolas públicas Área para lazer/recreação Mercados, quitandas, hortifrutis,...	Obrigatórios (todos devem estar acessíveis)	Supermercados Escolas públicas de ensino fundamental Escolas públicas de ensino médio UBS ou PSF* Farmácias Áreas para prática esportiva Lotérica ou caixa eletrônico
Complementares (pelo menos 4 devem estar acessíveis)	Açougues Padarias Farmácias Academias Salões de beleza Restaurantes e lanchonetes Lotéricas e caixas eletrônicos Assistências e reparações (eletrônicos, veículos,...) Lojas de materiais de construção	Complementares (pelo menos 7 devem estar acessíveis)	CRAS** Instituição de ensino superior Biblioteca pública Delegacia Bancos Centro médico ou clínicas Escolas de F. Complementares Correios Lojas de vestuário, calçados,... Escritórios e consultórios Lojas de utensílios domésticos Livrarias e papelarias Restaurantes e lanchonetes Assistências e reparações

\* Unidade Básica de Saúde (UBS) ou Posto de Saúde da Família (PSF)

\*\* Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)

Fonte da metodologia: LabCidade et al. (2014), Escobar (2017). Elaboração própria

Conforme parâmetros do LabCidade et al. (2014), para que o entorno de 1 km a pé do empreendimento seja classificado como *bom* pelo indicador de usos cotidianos, é preciso que apresente todos os locais tidos como obrigatórios e complementares. Já para ser considerada *aceitável* a oferta de equipamentos e serviços próximos, deve haver todos os locais de usos obrigatórios e pelo menos 4 de usos complementares. Em caso de ausência de algum dos usos cotidianos obrigatórios e/ou menos de 4 itens complementares forem identificados próximos dos condomínios, a localização dos mesmos será tida como *insuficiente*.

No caso do indicador de usos eventuais, a mesma condição se aplica para que o entorno acessado caminhando 1,4 km a partir da entrada do empreendimento seja considerado bom. Já para que a localização seja tida como aceitável, além de todos os itens de usos eventuais obrigatórios, pelo menos 7 dos complementares devem ser

acessíveis nas cercanias. Em caso de inobservância de todos os locais de uso obrigatório e/ou de menos do que 7 de usos complementares na distância proposta, a localização do empreendimento é considerada insuficiente quanto a usos eventuais (LabCidade et al., 2014).

De forma a trazer uma avaliação apenas inicial e parcial da inserção urbana do Condomínio Belize e do Residencial Irmãos Maristas, o presente trabalho não se aprofundará na análise da capacidade de absorção da demanda decorrente dos novos empreendimentos nas respectivas localidades, conforme previsto originalmente para alguns dos itens pelo LabCidade et al. (2014). Assim, as instituições de ensino públicas, as UBS, e as unidades do CRAS identificadas próximas à entrada dos empreendimentos serão avaliadas apenas quanto a suas localizações em relação aos mesmos.

Para identificação dos locais anteriormente listados de usos cotidianos e usos eventuais, foi utilizado o Google Maps para consulta do local mais próximo à entrada dos empreendimentos que correspondesse a cada item do indicador, usando a opção de *Street View* para verificar se a frente da edificação em análise não divergia da identificação presente disponível no Google Maps. Considerando apenas locais com imagem atualizada a partir de 2022, que possuíam identificação clara de sua frente e que fosse condizente com o informado no Google Maps, Quadro 6 traz uma síntese sobre o acesso (ou não) a partir do Condomínio Belize a essas atividades.

Quadro 6 - Síntese da Oferta de Equipamentos, Comércio e Serviços próximos do Condomínio Belize, conforme indicadores 3 e 4 da Ferramenta de Avaliação da Inserção Urbana

Usos Cotidianos (até 1 km de distância a pé)		Usos Eventuais (até 1,4 km de distância a pé)	
O B R I G A T O R I O	Creches públicas	Não Acessível	Tem (800 m) Supermercados
	Pré-escolas públicas	Tem (1 km)	Tem (1 km) Escola púb. de ens. fundamental
	Área para lazer/recreação	Tem (800 m)	Tem (900 m) Escola púb. de ensino médio
	Mercados, quitandas, hortifrutis,...	Tem (350 m)	Tem (950 m) UBS ou PSF
	-	-	Tem (1,2 km) Farmácias
C O M P L E M E N T A R E S	Açougues	Tem (350 m)	Tem (800 m) CRAS
	Padarias	Tem (400 m)	Não Acessível Instituição de ensino superior
	Farmácias	Não Acessível	Não Acessível Biblioteca pública
	Academias	Tem (600 m)	Não Acessível Delegacia
	Salões de beleza	Tem (550 m)	Tem (1,3 km) Bancos
	Restaurantes e lanchonetes	Tem (500 m)	Tem (1,4 km) Centro médico ou clínicas
	Lotéricas e caixas eletrônicos	Tem (350 m)	Não Acessível Escolas de F. Complementares
	Assistências e reparações	Tem (550 m)	Tem (1,3 km) Correios
	Lojas de materiais de construção	Tem (900 m)	Tem (550 m) Lojas de vestuário e calçados
			Tem (1,4 km) Escritórios e consultórios
		Tem (1,4 km) Lojas de utensílios dom.	
		Tem (1,3 km) Livrarias e papelarias	
		Tem (500 m) Restaurantes e lanchonetes	
		Tem (550 m) Assistências e reparações	
<b>Avaliação</b>	<b>INSUFICIENTE</b>	<b>ACEITÁVEL</b>	<b>Avaliação</b>

Elaboração própria, a partir de dados do Google Maps e Guia de Escolas do Brasil (2024)

Quanto aos usos cotidianos, devido a existência de apenas creches privadas ao alcance de 1km andando, temos a localização para o Condomínio Belize tida como insatisfatória para atender aos moradores quanto à equipamentos e serviços. Entretanto, a partir do aumento da distância percorrida para os locais de usos eventuais, a localização do empreendimento é considerada por ora aceitável pelo indicador 4. O Quadro 7 traz a avaliação do empreendimento da terceira fase do PMCMV, o Residencial Irmãos Maristas, quanto ao acesso aos mesmos itens de acesso à serviços e equipamentos.

Quadro 7 - Síntese da Oferta de Equipamentos, Comércio e Serviços próximos do Res. Irmãos Maristas, conforme indicadores 3 e 4 da Ferramenta de Avaliação da Inserção Urbana

Usos Cotidianos (até 1 km de distância a pé)		Usos Eventuais (até 1,4 km de distância a pé)	
O B R I G A T Ó R I O	Creches públicas	Não Acessível	Tem (1,4 km) Supermercados
	Pré-escolas públicas	Tem (1 km)	Tem (1 km) Escola públ. de ens. fundamental
	Área para lazer/recreação	Tem (900 m)	Não Acessível Escola públ. de ensino médio
	Mercados, quitandas, hortifrutis,...	Tem (220 m)	Tem (900 m) UBS ou PSF
	-	-	Tem (650 m) Farmácias
			Tem (900 m) Áreas para prática esportiva
			Não Acessível Lotérica ou caixa eletrônico
			Tem (850 m) CRAS
			Não Acessível Instituição de ensino superior
			Não Acessível Biblioteca pública
C O M P L E M E N T A R E S	Açougues	Tem (800 m)	Não Acessível Delegacia
	Padarias	Tem (800 m)	Não Acessível Bancos
	Farmácias	Tem (650 m)	Não Acessível Centro médico ou clínicas
	Academias	Não Acessível	Tem (1,4 km) Escolas de F. Complementares
	Salões de beleza	Tem (270 m)	Não Acessível Correios
	Restaurantes e lanchonetes	Tem (280 m)	Tem (220 m) Lojas de vestuário e calçados
	Lotéricas e caixas eletrônicos	Não Acessível	Não Acessível Escritórios e consultórios
	Assistências e reparações	Tem (550 m)	Não Acessível Lojas de utensílios dom.
	Lojas de materiais de construção	Tem (350 m)	Não Acessível Livrarias e papelarias
			Tem (280 m) Restaurantes e lanchonetes
		Tem (550 m) Assistências e reparações	
<b>Avaliação</b>	<b>INSUFICIENTE</b>	<b>INSUFICIENTE</b>	<b>Avaliação</b>

Elaboração própria, a partir de dados do Google Maps e Guia de Escolas do Brasil (2024)

Com sua localização avaliada enquanto insuficiente para ambos os critérios de oferta de equipamentos, comércio e serviços próximo ao Res. Irmãos Maristas, temos sua localização avaliada como insatisfatória em relação a oferta de serviços, comércio e equipamentos aos seus moradores.

Cabe ressaltar ainda que, conforme trazido no capítulo 3, a partir de 2011, foram estabelecidas exigências aos municípios quanto à análise da localização dos projetos propostos na modalidade PMCMV/FAR a partir de sua segunda fase, conforme definidas pelo MCidades. Através da Portaria do MCidades nº 325, ficou definida a necessidade de estudo de viabilidade pelo municipalidade quanto às localizações dos projetos, sendo então substituída pela Portaria nº 168, de 2013, que estabelecia para os projetos um Relatório de Diagnóstico de Demanda por Equipamentos e Serviços, a ser apresentado pelo município, quanto aos de uso

cotidiano (creches, pré-escolas e equipamentos de lazer) e os de uso eventual (escolas de ensino fundamental, postos de saúde, supermercados e CRAS).

Em caso de inobservância de existência de algum dos equipamentos ou serviços num raio de 2,5 km do empreendimento, ficaria estipulado através de termo de compromisso assinado pela empresa a apresentação de novo projeto para construção destes equipamentos nas proximidades do empreendimento habitacional, passando por processo de aprovação e execução similares aos do PMCMV/FAR (Escobar, 2017).

Assim, analisando em 2024 os dois empreendimentos propostos, tivemos todas os usos cotidianos e eventuais atendidos pela localização dos condomínios, conforme os critérios do MCidades, inclusive para a existência de creche pública dentro do raio de 2,5 km, item que havia sido reprovado pelo indicador 3 proposto pelo LabCidade et al. (2014), devido a estar a uma distância maior que 1 km andando. No caso do Cond. Belize, foi localizada a Escola Municipal de Ensino Inicial Paulo Freire, a 1,2 km a pé de distância, e a mais próxima ao Res. Irmãos Maristas localizada foi a Escola Municipal de Ensino Inicial da Vila Valneri Antunes, a 2,6 km andando do local do empreendimento. Ambas as escolas oferecem também serviço de pré-escola.

Além disso, outras exigências da Portaria MCidades nº 168 põem em dúvida os parâmetros e critérios definidos por esta, como destacado por Escobar.

[...] a Portaria MCidades nº 168, de 2013, define que deve ser feita a análise do atendimento por transportes para os empreendimentos serem contratados, porém não é estabelecida a metodologia de análise que defina resultados objetivos e aprove ou desaprove a suficiência do acesso a transportes em determinada localização. Quanto à análise do acesso a equipamentos, comércio e serviços, o Ministério das Cidades estabelece que esses também devem ser avaliados em um raio de 2,5 km. A Portaria não define o que é comércio de nível local e de que forma avaliar a sua suficiência (Escobar, 2017, p.190).

Retomando os resultados obtidos até então, a localização do Cond. Belize, em terreno adquirido pela construtora Dalmás, mostrou-se insatisfatório quanto ao transporte, com poucas opções de itinerários das linhas de ônibus que atendem às proximidades, e todas as linhas passando com pouca frequência no período entre picos. Quanto a oferta de equipamentos, comércio e serviços próximos a pé do empreendimento, apenas aqueles de usos eventuais atendem a um padrão minimamente aceitável de atividades disponíveis a 1,4 km andando a partir do condomínio, sendo a oferta para usos cotidianos insatisfatória, pela ausência de

creches públicas mais próximas. Dessa forma, o empreendimento não encontra-se devidamente inserido numa dinâmica econômica e social plena no meio urbano.

Já o Res. Irmãos Maristas, localizado em terreno doado pela Prefeitura no limite do município com Alvorada, teve desempenho ainda pior pelos indicadores propostos pelo LabCidade et al. (2014). Tanto para transporte quanto para oferta de equipamentos e serviços, de uso eventual ou cotidiano, sua localização encontra-se atendida de maneira insuficiente e não está adequadamente inserida na dinâmica urbana de Porto Alegre.

A partir da comparação com os resultados apresentados por Escobar (2017) sobre o desempenho de cada um dos condomínios contratados e entregues da primeira fase do PMCMV/FAR em Porto Alegre para os indicadores propostos de inserção urbana, as divergências mais destacadas estão nos localizados em terreno doado pelo poder público. Enquanto o Res. Irmãos Maristas, da fase três, teve sua localização avaliada como atendida de maneira insuficiente por transporte e oferta de equipamentos e serviços, os Condomínios Camaquã e Bento Gonçalves, ambos da primeira fase do Programa e localizados em terrenos doados consideravelmente mais próximos ao Centro da cidade, tiveram desempenho aceitável para Transporte; respectivamente, insuficiente e bom para o indicador 3 para usos cotidianos de equipamento e serviços; e ambos aceitáveis para o indicador 4, de usos eventuais.

Já os empreendimentos da fase 1 localizados no bairro Restinga, assim como o Cond. Belize, apresentaram avaliação como insuficiente para todos os indicadores do estudo, reflexo de carências ainda existentes no bairro quanto a transporte, equipamentos, serviços e comércio que permitam a sua população ter participação minimamente satisfatória na dinâmica socioeconômica urbana, seja em seu bairro ou acessando à outras partes da cidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma série de políticas urbanas e habitacionais foram implantadas ao longo dos últimos 60 anos, tendo entre seus objetivos o combate ao déficit habitacional brasileiro, de modo a reduzir a tensão crescente dentro das cidades com o processo de urbanização nacional desordenado, em especial nas metrópoles decorrentes. A política recente mais significativa foi o PMCMV, lançado em decorrência de um cenário de crise financeira mundial como uma medida anticíclica, a fim de promover a atividade econômica através do setor imobiliário, e ao mesmo tempo combater a condição de déficit habitacional em que se encontra expressiva parcela da população urbana.

A partir do recorte feito neste trabalho, para avaliação da produção de moradias pelo Programa entre 2009 e 2020, verificou-se a priorização dos interesses do setor privado, em sua busca por maximização de lucros, acima das necessidades por moradia adequada e inserida na dinâmica socioeconômica urbana por parte da parcela de população mais pobre e em situação de déficit habitacional. Deste modo, assim como políticas habitacionais nacionais progressistas, o estrato de mercado mais beneficiado acabou sendo o de renda média, em divergência da intencionalidade originalmente anunciada de se combater o déficit habitacional crescente, cuja parcela mais significativa corresponde às famílias de renda até 3 salários mínimos.

Uma das consequências dessa configuração de política habitacional promovida pelo PMCMV é a localização em regiões periféricas urbanas de projetos de tamanho expressivo voltados à faixa 1, como são os casos do Condomínio Belize e do Residencial Irmãos Maristas, em Porto Alegre. O elevado custo do m<sup>2</sup> nas metrópoles urbanas, conforme mais inserido está uma localização na dinâmica econômica e social da cidade, combinado aos reduzidos valores máximos estipulados pelo MCidades para as UH da faixa 1 do Programa, tornam a localização em terrenos de custo relativamente mais baixo uma condição para viabilidade do projeto apresentado pelas empresas.

Assim, ao avaliar o acesso dos dois empreendimentos em Porto Alegre, verificou-se a reprodução de uma dinâmica de segregação espacial dos mesmos, de modo a não encontrarem-se satisfatoriamente atendidos por equipamentos e serviços locais, assim como carentes de opções satisfatórias de transporte para

acesso à parcela da cidade plenamente urbanizada. Embora as moradias fornecidas pelo Programa possam ser de qualidade relativamente superior às suas anteriores, os moradores destes empreendimentos não necessariamente encontram-se em condições satisfatórias de acesso a equipamentos, serviços, empregos e demais benefícios essenciais para a vivência na cidade capitalista contemporânea.

Além disso, a produção habitacional pelo PMCMV direcionada a faixa 1 de renda familiar, especialmente através da modalidade FAR, apesar da entrega de uma quantidade expressiva de moradias, não necessariamente atuou de modo a reduzir o total de famílias morando em situação de déficit habitacional. Mesmo com relativa estabilidade, em termos absolutos, durante boa parte da terceira fase do Programa, verificou-se o aumento na participação da faixa de renda até 3 salários mínimos no déficit habitacional. Tal alteração pode estar relacionada à estrutura estabelecida para o Programa como um todo, de modo a priorizar o objetivo econômico de mitigar os efeitos da crise de 2008, através de uma política habitacional visando a demanda de mercado, ao invés da necessidade por habitação adequada, esta mais veemente no mercado habitacional popular.

Tal qual proposto pela Política Nacional de Habitação (PNH), posta em hiato a partir da crise de 2008, uma abordagem em comunhão dos diversos setores da política urbana pode gerar resultados mais eficientes a fim de assegurar moradia adequada para aqueles em condição de déficit habitacional. Porém, o prolongado período de retração fiscal em que o país encontra-se, assim como a redução do foco dos gastos públicos com a política habitacional, não permitiram a implementação do PNH, para real teste da sua efetividade projetada em larga escala. No entanto, destaca-se a importância da manutenção e coleta de dados de maneira contínua, em específico, para a questão habitacional nacional, de modo a possibilitar futuramente o desenvolvimento e a implementação de políticas mais efetivas de regularização fundiária e de combate ao déficit habitacional.

Ainda acerca da avaliação de inserção urbana dos projetos do PMCMV/FAR em Porto Alegre, há outros das fases dois e três a serem analisados e que podem contribuir no estudo do desempenho do Programa na cidade. Ao mesmo tempo, com a concentração de empreendimentos na Restinga, a avaliação da capacidade de absorção do transporte, serviços e equipamentos do bairro se torna mais complexa, diante do expressivo aumento da demanda por esses impulsionada pelo Programa. Por fim, a expansão da malha urbana e rápida reconfiguração dos valores imobiliários

devido a operação do PMCMV demandam a continuidade de estudos e pesquisas sobre os resultados e consequências do Programa, enquanto relevante e ainda muito influente no desenrolar da problemática habitacional nos anos após seu fim.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sergio de. Vinte e Dois Anos de Política de Habitação Popular (1964-1986): Criação, Trajetória e Extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p.107-119, out./dez. 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile%20/9391/8458>. Acesso em: 21 abr. 2024.

BACHEGA, Hugo; RIBEIRO, Jeferson. Governo amplia subsídios no Minha Casa, Minha Vida 2. **G1 - Economia**, 2011. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2011/06/governo-amplia-subsidios-no-minha-casa-minha-vida-2-5.html>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n.1, p.70–104, 2008. Disponível em: <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81/75>. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001**. Brasília, DF, 10 jun. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 14 ago. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Bases de Dados do Programa Minha Casa, Minha Vida**. Brasília, DF, 28 nov. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/bases-de-dados-do-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **SISHAB: Sistema de Habitação**. Brasília, DF, 1 jun. 2023. Disponível em: [https://dadosabertos.mdr.gov.br/dataset/cva\\_mcmv](https://dadosabertos.mdr.gov.br/dataset/cva_mcmv). Acesso em: 1 jun. 2023.

BRASIL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). **Relatório de avaliação do CMAS 2020**. Brasília: Ministério de Economia, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio\\_avaliacao-cmas-2020-pmcmv.pdf](https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio_avaliacao-cmas-2020-pmcmv.pdf). Acesso em: 20 out. 2024.

BRITTO, Vinicius; NERY, Carmen. Favelas e Comunidades Urbanas - IBGE muda denominação dos aglomerados subnormais. **Agência IBGE Notícias**, Rio de Janeiro, 23 jan. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38962-favelas-e-comunidades-urbanas-ibge-muda-denominacao-dos-aglomerados-subnormais#:~:text=Foram%20contadas%206.535%20634%20pessoas,Subnormais%20>. Acesso em: 14 nov. 2024.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lucio (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-66. (Observatório das Metrópoles). Disponível em: [https://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook\\_file/mcmv\\_adauto2013.pdf](https://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/mcmv_adauto2013.pdf). Acesso em: 22 set. 2024.

CARRION, Otilia Beatriz Kroeff. Economia Urbana. In: JESUS, Nali de (Org.). **Introdução à economia**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1997. Cap. 15. p. 394-412.

CARVALHO, José Murilo de. A política de terras: o veto dos barões. In: **A Construção da Ordem: a elite política imperial; Teatro de Sombras: a política imperial**. 2 ed. rev. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, Relume-Dumará, p. 303-326, 1996;

DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE PORTO ALEGRE - DEMHAB. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social: Etapa II - Diagnóstico do Setor Habitacional de Porto Alegre**. Porto Alegre, 2009. Disponível em: [https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu\\_doc/diagnstico\\_porto\\_alegre.pdf](https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/diagnstico_porto_alegre.pdf) . Acesso em 20 ago. 2024.

EPTC - EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO. **Consulta de Horários e Itinerários de Transporte Público**. Porto Alegre, 2024. Disponível em: <https://linhas.eptc.com.br/#> . Acesso em 27 nov. 2024.

EPTC - EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO. **Sistema de Transporte Público de Porto Alegre (STPoa)**. Dados Abertos POA, Porto Alegre, 2024a. Disponível em: <https://dadosabertos.poa.br/dataset/stpoa-sistema-de-transporte-publico-de-porto-alegre> . Acesso em 27 nov. 2024.

ESCOBAR, Fernanda de Bittencourt. **A Política Nacional de Habitação e a Localização Espacial dos Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em Porto Alegre/RS**. Tese (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/163518>. Acesso em: 12 jul. 2024.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatísticas e Informações (FJP/CEI). **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte: FJP/CEI, 2013. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=73954&codUsuario=0>. Acesso em: 20 nov. 2024.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatísticas e Informações (FJP/CEI). **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**. Belo Horizonte: FJP/CEI, 2015. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76699&codUsuario=0>. Acesso em: 20 nov. 2024.



noticias/releases/14152-asi-censo-2010-aprimorou-a-identificacao-dos-aglom erados-subnormais. Acesso em: 14 nov. 2024.

IBGE. Censo 2010 - população do Brasil é de 190.732.694 pessoas. **Agência IBGE Notícias**, Rio de Janeiro, 29 nov. 2010. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13937-asi-censo-2010-populacao-do-brasil-e-de-190732694-pessoas#:~:text=Em%202010%2C%20os%20munic%C3%ADpios%20com,.ibge.gov.br>. Acesso em: 14 nov. 2024

IUNG, Hector Silva. **Análise do Programa Minha Casa Minha Vida: Um estudo de caso em Porto Alegre**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/205623>. Acesso em: 20 nov. 2024.

MARICATO, Erminia. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p.151-166, ago. 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142003000200013>. Acesso em: 25 mar. 2024.

MELCHIORS, L. Camargos; ALMEIDA, M. Soares de. Entre o sonho e a realidade: a habitação social no Brasil de uma perspectiva histórica. **ARQUISUR Revista**, [s.l.], v. 5 (7), p. 46-59, 2015. Disponível em: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Arquisur/article/view/4938/7500>. Acesso em: 01 mai. 2024.

MELO, Marcus Andre B. C. de. Políticas públicas e habitação popular: continuidade e rupturas 1979-1988. **Rua - Revista de Arquitetura e Urbanismo**, Salvador, v. 2, n. 2, p.37-61, 1989. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/rua/article/view/3066/2198>. Acesso em: 26 abr. 2024.

OBSERVAPOA. **Cidade de Porto Alegre**. Porto Alegre, RS, 2024. Disponível em: [https://portoalegreemanalise.procempa.com.br/?regiao=0\\_0\\_0](https://portoalegreemanalise.procempa.com.br/?regiao=0_0_0). Acesso em: 26 nov. 2024.

OBSERVAPOA. **Mário Quintana**. Porto Alegre, RS, 2024a. Disponível em: [https://portoalegreemanalise.procempa.com.br/?regiao=64\\_5\\_262](https://portoalegreemanalise.procempa.com.br/?regiao=64_5_262). Acesso em: 26 nov. 2024.

OBSERVAPOA. **Restinga**. Porto Alegre, RS, 2024b. Disponível em: [https://portoalegreemanalise.procempa.com.br/?regiao=93\\_5\\_262](https://portoalegreemanalise.procempa.com.br/?regiao=93_5_262). Acesso em 26 nov. 2024.

ROLNIK, Raquel. Minha Casa Minha Vida e financeirização da moradia no Brasil. In: Rolnik, Raquel. **Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, cap. 31. p. 281-316, 2016.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?. **Novos Estudos** -

**Cebrap**, [s.l.], n. 89, p.89-109, mar. 2011. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n89/06.pdf> . Acesso em: 12 abr. 2024.

SANTOS, Cláudio Hamilton. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998. **Textos para Discussão**, Brasília, v. 1, n. 654, p. 7-30, jul.1999. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2814/1/td\\_0654.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2814/1/td_0654.pdf) . Acesso em: 15 maio 2024.

SIQUEIRA, Breno; BRITTO, Vinicius. Censo 2022 - 87% da população brasileira vive em áreas urbanas. **Agência IBGE Notícias**, Rio de Janeiro, 14 nov. 2024.

Disponível em:

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41901-censo-2022-87-da-populacao-brasileira-vive-em-areas-urbanas#:~:text=Segundo%20o%20Censo%20Demogr%C3%A1fico%202022,%25>. Acesso em: 14 nov. 2024.

**ANEXO A - Déficit habitacional estimado, por Região e no Brasil (valores absolutos, em milhares de domicílios)**

Déficit habitacional estimado por região (valores absolutos)						
Ano	Centro-oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	<b>Brasil</b>
2007	383	2.057	615	2.156	645	<b>5.855</b>
2008	404	1.919	560	1.990	565	<b>5.438</b>
2009	480	2.019	645	2.174	581	<b>5.898</b>
2011	464	1.937	613	1.984	584	<b>5.582</b>
2012	429	1.777	565	2.109	551	<b>5.431</b>
2013	474	1.844	653	2.246	628	<b>5.846</b>
2014	464	1.901	632	2.426	645	<b>6.068</b>
2015	521	1.972	646	2.483	734	<b>6.356</b>
2016	503	1.738	687	2.223	616	<b>5.768</b>
2017	484	1.803	700	2.401	680	<b>6.069</b>
2018	483	1.818	689	2.301	682	<b>5.973</b>
2019	483	1.807	731	2.316	629	<b>5.965</b>
<b>MÉDIA</b>	464	1.883	645	2.234	628	<b>5.854</b>

Fonte de dados: FJP (2015, 2016, 2018 e 2022). Elaboração própria

**ANEXO B - Distribuição das unidades habitacionais contratadas, de 2009 a 2020, por faixa de renda do PMCMV**

Ano	Produção/Estoque	Quantidade de UH Contratadas				Total Anual
		Faixa 1	Faixa 1,5	Faixa 2	Faixa 3	
2009	12.947	143.828	0	96.175	8.250	<b>261.200</b>
2010	46.569	323.723	0	294.613	20.406	<b>685.311</b>
2011	47.594	106.484	0	299.956	21.860	<b>475.894</b>
2012	51.713	374.445	0	311.907	23.297	<b>761.362</b>
2013	31.180	504.884	0	293.884	26.153	<b>856.101</b>
2014	24.611	178.339	0	312.042	30.951	<b>545.943</b>
2015	39.055	19.911	0	315.030	37.460	<b>411.456</b>
2016	44.770	37.304	9.858	315.480	49.123	<b>456.535</b>
2017	45.585	22.616	44.002	241.270	37.885	<b>391.358</b>
2018	65.329	100.508	58.446	265.117	47.311	<b>536.711</b>
2019	79.681	1.500	30.070	240.848	41.331	<b>393.430</b>
2020	34.232	0	7.768	123.707	19.393	<b>185.100</b>
<b>TOTAL</b>	<b>523.266</b>	<b>1.813.542</b>	<b>150.144</b>	<b>3.110.029</b>	<b>363.420</b>	<b>5.960.401</b>

Fonte de dados: Brasil - MDR (2023) e Brasil - MCidades (2024). Elaboração própria