

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo



Dissertação

Contribuições para estudo do “Programa Minha Casa, Minha Vida” para uma cidade de porte médio, Pelotas-RS:
caracterização das empresas construtoras e incorporadoras privadas
e inserção urbana

Jones Vieira Pinto

Pelotas, 2016

Jones Vieira Pinto

**Contribuições para estudo do “Programa Minha Casa, Minha Vida”
para uma cidade de porte médio, Pelotas-RS: caracterização das
empresas construtoras e incorporadoras privadas e inserção urbana**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Nirce Saffer Medvedovski

Pelotas, 2016

Catálogo na Publicação:

P659c

Pinto, Jones Vieira

Contribuições para estudo do “Programa Minha Casa, Minha Vida” para uma cidade de porte médio, Pelotas-RS: caracterização das empresas construtoras e incorporadoras privadas e inserção urbana / Jones Vieira Pinto; Orientadora: Nirce Saffer Medvedovski. – Pelotas, 2016.
291f.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pelotas, 2016.

1. Habitação de Interesse Social. 2. Programa Minha Casa, Minha Vida. 3. Inserção Urbana. 4. Agentes promotores privados. I. Medvedovski, Nirce Saffer, orient. II. Título.

CDD: 720

Jones Vieira Pinto

Contribuições para estudo do “Programa Minha Casa, Minha Vida” para uma cidade de porte médio, Pelotas-RS: caracterização das empresas construtoras e incorporadoras privadas e inserção urbana

Dissertação aprovada, como requisito parcial, para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pelotas.

Data da Defesa: 04/11/2016

Banca examinadora:

.....
Prof. Dr. André de Oliveira Torres Carrasco – PROGRAU-UFPeI

.....
Prof^a. Dr^a. Lúgia Maria Ávila Chiarelli – PROGRAU-UFPeI

.....
Prof. Dr. Sidney Gonçalves Vieira – ICH-UFPeI

.....
Prof^a. Dr^a. Nirce Saffer Medvedovski – PROGRAU-UFPeI (orientadora)

À minha esposa, Louise.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal de Pelotas, à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAUrb), ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (PROGRAU) e ao Núcleo de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo da FAUrb (NAUrb).

Agradeço à Prefeitura Municipal de Pelotas e à Gerência de Habitação de Pelotas da Caixa Econômica Federal, pela disponibilização de diversos dados. Aos entrevistados Mateus Coswig, Paulo Ribeiro, Joseane Almeida e Ricardo Ferreira.

A todos os queridos amigos, professores e funcionários da FAUrb e do PROGRAU, em especial à minha professora e orientadora Nirce, que tem acompanhado esta pesquisa e delineado este trabalho.

À minha família, em especial à minha esposa.

RESUMO

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) já produziu ou contratou, desde 2009, mais de quatro milhões de moradias para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos em todo o Brasil. Sua produção nacional vem sendo avaliada como de baixa qualidade quanto à inserção urbana dos empreendimentos, apontando para um acesso desqualificado a serviços e localização inadequada nas cidades, ao mesmo tempo em que é identificada uma financeirização deste Programa. Esta acaba por beneficiar a atuação de empresas privadas construtoras e incorporadoras (agentes promotores privados) de diversos portes a produzir moradias desqualificadas urbanisticamente, se aproveitando das permissividades legais a que o PMCMV se sujeita, dada a branda intervenção do Estado no processo de regulação da qualidade desta produção. Investiga-se esse modelo de inserção urbana em uma cidade de porte médio localizada na região sul do Brasil – Pelotas-RS –, tomando os empreendimentos deste Programa implantados na cidade como estudo de caso. Objetiva-se avaliar a qualidade da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas, quanto a aspectos de acesso dos moradores aos serviços públicos como educação, saúde, transporte público e áreas de lazer, assim como identificar perfis e estratégias de atuação dos agentes promotores privados, averiguando a relação entre a atuação destes e a qualidade da inserção urbana e as permissividades presentes na legislação. O estudo parte de um levantamento bibliográfico e documental (levantamento de dados de todos os empreendimentos do PMCMV contratados em Pelotas até dezembro de 2015, localização dos equipamentos de serviços da cidade, e o conjunto de regulamentações que orientam a execução do PMCMV). Como métodos de análise faz uma avaliação quali-quantitativa que mensura a qualidade da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas e identifica o perfil de atuação dos agentes promotores privados na cidade. Também investiga a relação destes agentes com a qualidade da inserção urbana dos empreendimentos e modificações na legislação local. Como resultados identifica-se uma evidente relação entre o modo de atuação destes agentes e a desqualificação da inserção urbana dos empreendimentos, além desses agentes serem beneficiados em virtude de

alterações casuísticas na legislação pelotense, que vieram a facilitar sua atuação no mercado. Conclui-se pela urgência na tomada de medidas pelo Estado que possam contribuir para a melhoria da qualidade da inserção urbana dos empreendimentos, assim como por sua maior intervenção no processo de regulação da execução do PMCMV, como ocorrido, por exemplo, com a criação e atuação do Grupo de Análises de Empreendimentos, por parte do poder público municipal pelotense, desde 2013. Indica-se que o direito à cidade não está sendo plenamente atendido pelo Programa, sendo necessária uma reflexão pelos órgãos gestores do Programa no sentido de repensar qual cidade se está produzindo através do PMCMV.

Palavras-chave: Programa Minha Casa, Minha Vida. Inserção Urbana. Agentes Promotores Privados. Habitação de Interesse Social.

ABSTRACT

The *Programa Minha Casa, Minha Vida* - PMCMV (My House my Life Program) has built or commissioned more than four million housing units for families with a monthly income of up to ten minimum wages in Brazil since 2009. Its constructions have been assessed as low quality with reference to the housing development urban integration nationwide, pointing to disqualified access to services and inadequate location in the cities where it has been implanted; in addition, there has been the financialization of the program. This ultimately benefits the activities of private builders and developers (private promoters) of various sizes to built urbanistically unqualified housing projects which take advantage of PMCMV legal permissiveness, given the lenient State intervention in its quality control process. This case study proposes to investigate this integration model in Pelotas, a medium-sized city located in southern Brazil, taking the housing of this Program implanted in the city as a case study. It aims to evaluate the quality of PMCMV urban integration initiatives in Pelotas as to access of residents to public services such as education, health, public transport and leisure areas, as well as identify private promoter profiles and operating strategies by checking whether the relationship between these activities, urban integration quality, and the current legislation permissiveness. The study starts from a bibliographical and documentary survey (data collection of all PMCMV development enterprises commissioned in Pelotas until December 2015, location of city service equipment, and the set of regulations governing PMCMV implementation). Its analysis methods include qualitative and quantitative assessment measuring the quality of PMCMV urban integration of housing developments in Pelotas and investigates whether the action of these agents in the city, and the relationship between these agents and the qualification of housing development urban integration and local legal changes. The results identify a clear relationship between the mode of operation of these agents and the lack of urban integration qualification of these developments; in addition, these agents have benefited from local legislation opportunistic changes, which have facilitated their activities in the market. The results confirmed an urgent need for State measures that can contribute to a quality improvement of housing development urban insertion, as well as an increased governmental involvement in the regulatory process of PMCMV implementation, such as the establishment and operation of the

Housing Development Analysis Group by the Pelotas county authorities in 2013. It is pointed out that the right to the city is not being fully attended to by the Program, and thus demands a reflection by the Program governing bodies in order to rethink what kind of city it is being developed by PMCMV.

Key-words: Minha Casa, Minha Vida Program. Urban Insertion. Private Development Agents. Social Housing.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização de Pelotas	86
Figura 2 – Fragmento de Ficha Resumo de Empreendimento – FRE do Residencial Amazonas.....	98
Figura 3 – Fragmento de Ficha Laudo de Análise – LAE Residencial Buenos Aires.....	99
Figura 4 – Localização dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas	121
Figura 5 – Número de unidades habitacionais que se localizam a uma distância aceitável dos equipamentos de ensino (até 500 metros) divididas por faixa de renda do PMCMV. ..	125
Figura 6 – Número de unidades habitacionais que se localizam a uma distância aceitável dos equipamentos de saúde (até 800 metros) divididas por faixa de renda dos empreendimentos do PMCMV.	127
Figura 7 – Número de unidades habitacionais que se localizam a uma distância aceitável do trajeto do transporte público (até 400 metros) divididas por faixa de renda do PMCMV.....	129
Figura 8 – Empreendimentos do PMCMV que estão a menos de cinco minutos de caminhada do ponto de parada de ônibus de transporte coletivo mais próximo.....	131
Figura 9 – Nº de unidades habitacionais do PMCMV que estão a menos de cinco minutos de caminhada do ponto de parada de ônibus de transporte coletivo mais próximo.....	132
Figura 10 – Número de unidades habitacionais que se localizam a uma distância aceitável dos equipamentos de áreas de lazer (até 500 metros) divididas por faixa de renda do PMCMV.	133
Figura 11 – Comparativo de distâncias das unidades habitacionais do PMCMV ao centro de Pelotas	136
Figura 12 – Mapa de custo do solo urbano de Pelotas: custo do valor venal do solo.....	138
Figura 13 – Mapa de distribuição de renda por bairros em Pelotas.....	141
Figura 14 – Abrangência dos empreendimentos: Roraima e Amazonas.....	145
Figura 15 – Abrangência dos empreendimentos: Montevideo e Buenos Aires.....	146
Figura 16 – Abrangência dos empreendimentos: XV de Julho III e XV de Julho IV.....	147
Figura 17 – Abrangência dos empreendimentos: Eldorado.....	148
Figura 18 – Abrangência dos empreendimentos: Arcobaleno e Arcobaleno II.	149
Figura 19 – Abrangência dos empreendimentos: Farroupilha II.	150
Figura 20 – Abrangência dos empreendimentos: Moradas Pelotas 2, Moradas Clube 2, Ildefonso II, Ildefonso III e Ildefonso V.	151
Figura 21 – Abrangência do empreendimento: Terra Nativa.	152
Figura 22 – Abrangência do empreendimento: Jardins do Obelisco.	153
Figura 23 – Abrangência dos empreendimentos: Azaléia e Acácia.....	154
Figura 24 – Abrangência do empreendimento: Haragano.....	155

Figura 25 – Abrangência dos empreendimentos: Solar dos Almeida e Caminho das Charqueadas.....	156
Figura 26 – Abrangência dos empreendimentos: Piazza Toscana.....	157
Figura 27 – Abrangência dos empreendimentos: Estrada do Engenho e Maria Clara – Umuharama.....	158
Figura 28 – Abrangência do empreendimento: Village Center IV.....	159
Figura 29 – Abrangência dos empreendimentos: Albatroz.....	160
Figura 30 – Abrangência dos empreendimentos: Simon Bolivar I e Simon Bolivar II.....	161
Figura 31 – Abrangência dos empreendimentos: Parque Central.....	162
Figura 32 – Abrangência dos empreendimentos: Reserva D'ouro.....	163
Figura 33 – Abrangência dos empreendimentos: Terra Nova, Moradas Club e Moradas Pelotas.....	164
Figura 34 – Abrangência dos empreendimentos: Granada e Granada II.....	166
Figura 35 – Abrangência dos empreendimentos: Sevilha.....	167
Figura 36 – Abrangência dos empreendimentos: Solar Santa Bárbara.....	168
Figura 37 – Abrangência dos empreendimentos: Maria Clara.....	169
Figura 38 – Abrangência dos empreendimentos: Safira, Jade, Cristal e Ametista.....	170
Figura 39 – Abrangência dos empreendimentos: Fragata Park Plaza.....	171
Figura 40 – Abrangência dos empreendimentos: Jardim dos Álamos.....	172
Figura 41 – Abrangência dos empreendimentos: Vila do Prado I e Rua Jardim.....	173
Figura 42 – Abrangência dos empreendimentos: Maria Clara – Fragata e Life Club Fragata.....	174
Figura 43 – Abrangência dos empreendimentos: Residencial das Flores.....	175
Figura 44 – Abrangência dos empreendimentos: Plaza Del Sol.....	176
Figura 45 – Abrangência dos empreendimentos: Fragata, Alamedas, Praça dos Recreios e Parque Velho.....	177
Figura 46 – Abrangência dos empreendimentos: Anita Garibaldi e Valle Del Fiore.....	179
Figura 47 – Abrangência dos empreendimentos: Luna.....	180
Figura 48 – Abrangência dos empreendimentos: Pinheiros.....	181
Figura 49 – Abrangência dos empreendimentos: Quinta do Vale.....	182
Figura 50 – Abrangência dos empreendimentos: Piazza Toscana II.....	183
Figura 51 – Empreendimentos do PMCMV por tipo de proximidades e por faixa de renda	186
Figura 52 – Unidades habitacionais por agente promotor privado (empresa construtora) ..	194
Figura 53 – Unidades habitacionais por faixa de renda e agente promotor privado (empresa construtora).....	195
Figura 54 – Empreendimentos do PMCMV por agente promotor privado (empresa construtora).....	196

Figura 55 – Empreendimentos do PMCMV por faixa de renda e agente promotor.....	197
Figura 56 – Unidades habitacionais e empreendimentos do PMCMV por agentes promotores pelotenses e não-pelotenses.	198
Figura 57 – Extensões de áreas e percentual sobre área total de terrenos utilizados para o PMCMV em Pelotas por faixa de renda	199
Figura 58 – Comparativos de densidades médias dos empreendimentos do PMCMV por faixa de renda para empreendimentos com tipologia residencial de até dois pavimentos..	200
Figura 59 – Comparativos de densidades médias dos empreendimentos do PMCMV por faixa de renda para empreendimentos com tipologia de apartamentos a partir de três pavimentos	200
Figura 60 – Comparativos de médias de número de unidades habitacionais por empreendimento por faixa de renda do PMCMV para tipologia de residencial de até dois pavimentos	201
Figura 61 – Comparativos de médias de número de unidades habitacionais por empreendimento por faixa de renda do PMCMV para tipologia de apartamentos a partir de três pavimentos	201
Figura 62 – Comparativo de produção anual de unidades habitacionais PAR e PMCMV em Pelotas	209
Figura 63 – Empreendimentos do PMCMV contíguos da empresa incorporadora Rodobens.	210
Figura 64 – Gráfico comparativo dos percentuais médios de diferença entre o VGV e o custo total de construção por faixa dos empreendimentos do PMCMV.	219
Figura 65 – Vista geral do Residencial Terra Nova.	230
Figura 66 – Vista aérea do Residencial Terra Nova.	231
Figura 67 – Planta baixa de implantação do Residencial Terra Nova.	232
Figura 68 – Vista interna do Residencial Moradas Club.....	234
Figura 69 – Vista aérea do Residencial Moradas Club.....	235
Figura 70 – Planta baixa de implantação do Residencial Moradas Club.	236
Figura 71 – Vista interna do Residencial Moradas Pelotas.	237
Figura 72 – Vista aérea do Residencial Moradas Pelotas.	238
Figura 73 – Planta baixa de implantação do Residencial Moradas Pelotas.....	239
Figura 74 – Abrangência dos equipamentos de ensino sobre todos os empreendimentos do PMCMV.	283
Figura 75 – Abrangência dos equipamentos de ensino sobre os empreendimentos do PMCMV Faixa 1.....	284
Figura 76 – Abrangência dos equipamentos de ensino sobre os empreendimentos do PMCMV Faixa 2.....	285

Figura 77 – Abrangência dos equipamentos de ensino sobre os empreendimentos do PMCMV Faixa 3.....	286
Figura 78 – Abrangência dos equipamentos de saúde sobre todos os empreendimentos do PMCMV.	287
Figura 79 – Abrangência dos equipamentos de saúde sobre os empreendimentos do PMCMV Faixa 1.....	288
Figura 80 – Abrangência dos equipamentos de saúde sobre os empreendimentos do PMCMV Faixa 2.....	289
Figura 81 – Abrangência dos equipamentos de saúde sobre os empreendimentos do PMCMV Faixa 3.....	290
Figura 82 – Abrangência do transporte público sobre todos os empreendimentos do PMCMV.	291
Figura 83 – Abrangência do transporte público sobre os empreendimentos do PMCMV Faixa 1.	292
Figura 84 – Abrangência do transporte público sobre os empreendimentos do PMCMV Faixa 2.	293
Figura 85 – Abrangência do transporte público sobre os empreendimentos do PMCMV Faixa 3.	294
Figura 86 – Mapa de localização dos empreendimentos do PMCMV e dos pontos de paradas de ônibus de transporte coletivo em Pelotas.	295
Figura 87 – Abrangência das áreas verdes sobre todos os empreendimentos do PMCMV.	296
Figura 88 – Abrangência das áreas verdes sobre os empreendimentos do PMCMV Faixa 1.	297
Figura 89 – Abrangência das áreas verdes sobre os empreendimentos do PMCMV Faixa 2.	298
Figura 90 – Abrangência das áreas verdes sobre os empreendimentos do PMCMV Faixa 3.	299

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Divisão de renda familiar mensal por faixa de renda do PMCMV – Fase 1	73
Tabela 2 – Divisão de renda familiar mensal por faixa de renda do PMCMV – Fase 2	74
Tabela 3 – Divisão de renda familiar mensal por faixa de renda do PMCMV – Fase 3	74
Tabela 4 – Déficit habitacional no Brasil	82
Tabela 5 – Total de investimentos no PMCMV por região brasileira e seus déficits relativos	85
Tabela 6 – <i>Ranking</i> dos seis estados com maiores volumes de investimento no PMCMV até 2011	85
Tabela 7 – Empreendimentos do PMCMV em Pelotas	115
Tabela 8 – Abrangência dos equipamentos de ensino sobre os empreendimentos do PMCMV	124
Tabela 9 – Abrangência dos equipamentos de saúde sobre os empreendimentos do PMCMV	126
Tabela 10 – Abrangência do transporte público sobre os empreendimentos do PMCMV ..	129
Tabela 11 – Empreendimentos do PMCMV que estão a mais de cinco minutos de caminhada do ponto de parada de ônibus de transporte coletivo mais próximo.....	131
Tabela 12 – Nº de unidades habitacionais do PMCMV que estão a mais de cinco minutos de caminhada do ponto de parada de ônibus de transporte coletivo mais próximo.....	131
Tabela 13 – Abrangência das áreas verdes sobre os empreendimentos do PMCMV	133
Tabela 14 – Distâncias das unidades habitacionais do PMCMV ao centro de Pelotas.....	135
Tabela 15 – Localização das unidades habitacionais do PMCMV por custo do solo.....	139
Tabela 16 – Localização das unidades habitacionais do PMCMV por custo do solo e faixa de renda	139
Tabela 17 – Unidades Habitacionais do PMCMV por faixa de renda e bairros	140
Tabela 18 – Classificação dos empreendimentos do PMCMV por tipo de proximidade	184
Tabela 19 – Quantidade de moradores por domicílio nos setores de implantação de empreendimentos do PMCMV	188
Tabela 20 – Quantidade de domicílios com abastecimento de água por rede geral nos setores de implantação de empreendimentos do PMCMV	188
Tabela 21 – Quantidade de domicílios com coleta de lixo setores de implantação de empreendimentos do PMCMV	189
Tabela 22 – Quantidade de domicílios com no mínimo um banheiro ou sanitário nos setores de implantação de empreendimentos do PMCMV	189
Tabela 23 – Quantidade de domicílios com abastecimento de energia elétrica por companhia de energia e medidor nos setores de implantação de empreendimentos do PMCMV	190

Tabela 24 – Empreendimentos do PAR e unidades habitacionais por agente promotor no PAR em Pelotas	191
Tabela 25 – Empreendimentos do PMCMV e unidades habitacionais por agente promotor no PMCMV em Pelotas.....	192
Tabela 26 – Unidades habitacionais por faixa de renda do PMCMV	193
Tabela 27 – Comparativo de produção anual de unidades habitacionais PAR e PMCMV em Pelotas	208
Tabela 28 – Comparativo por faixa de renda: relação entre o VGV e o custo total de construção	216
Tabela 29 – Quantificação de percentuais de áreas verdes para o Terra Nova	240
Tabela 30 – Quantificação de percentuais de áreas verdes para o Moradas Pelotas	241
Tabela 31 – Quantificação de percentuais de áreas verdes para o Moradas Club	242

LISTA DE SIGLAS

BDI – Benefícios e Despesas Indiretas

BM&F – Bolsa de Mercadorias e Futuros

BM&FBOVESPA – Bolsa de Valores de São Paulo

BNH – Banco Nacional da Habitação

CAIXA – Caixa Econômica Federal

CAIXA-GIHAB – Gerência de Habitação de Pelotas da Caixa Econômica Federal

CAIXA-REDUR – Representação de Desenvolvimento Urbano e Rural de Pelotas da Caixa Econômica Federal

DENATRAN – Departamento Nacional de Trânsito

EMCMV – Empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida

EUA – Estados Unidos da América

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FCP – Fundação da Casa Popular

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FGHab – Fundo Garantidor da Habitação Popular

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FJP – Fundação João Pinheiro

FRE – Ficha Resumo do Empreendimento

GAE – Grupo de Análise de Empreendimentos

HIS – Habitação de Interesse Social

IAPs – Institutos de Aposentadoria e Pensão

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

ISSQN – Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis

ITC – Inteligência Empresarial da Construção

LAE – Laudo de Análise – Crédito Imobiliário

NAUrb/UFPel – Núcleo de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal de Pelotas

ONGs – Organizações não governamentais

OPA – Oferta Pública de Ações

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

Período BNH – Período do Banco Nacional da Habitação

PIB – Produto Interno Bruto

PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social de Pelotas

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

PMPel – Prefeitura Municipal de Pelotas

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural

PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana

Pós-BNH – Período Pós-Banco Nacional da Habitação

PSH – Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

SINDUSCON–Pelotas – Sindicato da Indústria da Construção Civil de Pelotas

SJSS – Secretaria de Justiça Social e Segurança

SPEs – Sociedades de Propósito Específico

UFPel – Universidade Federal de Pelotas

UH – Unidades Habitacionais

VGv – Valor Global de Vendas

SUMÁRIO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS.....	1
AGRADECIMENTOS	6
RESUMO	7
ABSTRACT	9
LISTA DE FIGURAS	11
LISTA DE TABELAS	15
LISTA DE SIGLAS	17
SUMÁRIO	19
INTRODUÇÃO	21
1 HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL E O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA.....	29
1.1 O PROBLEMA DA HABITAÇÃO.....	29
1.2 ESTRUTURA URBANA E A PERIFERIA – A LOCALIZAÇÃO DA MORADIA.....	34
1.3 OS AGENTES INTERVENIENTES, O MERCADO IMOBILIÁRIO E A QUALIDADE DA INSERÇÃO URBANA	43
1.4 A TERRA NO MERCADO IMOBILIÁRIO DA HIS.....	56
1.5 BREVE RETROSPECTIVA DOS PRINCIPAIS MOVIMENTOS E POLÍTICAS HABITACIONAIS PROMOVIDAS NO BRASIL DESDE O INÍCIO DO SÉCULO XX.....	60
1.6 O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA.....	72
1.7 A CIDADE DE PELOTAS.....	86
1.8 O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA EM PELOTAS	88
2 METODOLOGIA.....	93
2.1 INTRODUÇÃO À ESTRUTURA DA METODOLOGIA APRESENTADA.....	94
2.2 MATERIAIS, MÉTODOS DE COLETA DE DADOS E MÉTODOS DE ANÁLISE.....	95
2.2.1 <i>Identificação da produção do PMCMV em Pelotas</i>	96
2.2.2 <i>Inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas</i>	99
2.2.2.1 Inserção urbana a partir das zonas de abrangência dos equipamentos de serviço	100
2.2.2.2 Inserção urbana a partir das distâncias dos empreendimentos até o centro da cidade e da localização dos empreendimentos nos bairros de Pelotas, diferenciações de distribuições de renda familiar nestes bairros, e dos custos dos valores da terra onde os empreendimentos foram implantados	103
2.2.2.3 Inserção urbana a partir das zonas de abrangência dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas.....	104

2.2.2.4	Inserção urbana a partir de dados sociais e urbanos dos setores censitários onde se localizam os empreendimentos do PMCMV em Pelotas	105
2.2.3	<i>O perfil dos agentes promotores privados (empresas construtoras e incorporadoras) no PMCMV em Pelotas</i>	<i>106</i>
2.2.3.1	Caracterização dos agentes promotores privados do PMCMV e PAR em Pelotas.....	106
2.2.3.2	Principais características de dois agentes promotores privados de grande atuação no PMCMV em Pelotas.....	107
2.2.3.3	Razões para as diferenças de perfil de atuação encontradas entre os agentes promotores privados de origem local e os de origem e abrangência nacional nos PMCMV e PAR	109
2.2.4	<i>As alterações ocorridas na legislação do PMCMV em Pelotas e seus efeitos na qualidade da inserção urbana e ação dos agentes promotores privados</i>	<i>111</i>
2.2.4.1	Breve apresentação da legislação quanto à aprovação dos empreendimentos do PMCMV: a instituição do GAE em Pelotas	111
2.2.4.2	Retrocessos na legislação: as Leis Municipais 5.603 e 5.963 – aprovação estratificada de empreendimentos e alteração do perímetro urbano de Pelotas	112
2.2.4.3	O atendimento às quantidades de áreas verdes e de lazer nos residenciais Terra Nova, Moradas Club e Moradas Pelotas.....	113
3	A INSERÇÃO URBANA, OS AGENTES PROMOTORES E A LEGISLAÇÃO DO PMCMV EM PELOTAS	115
3.1	IDENTIFICAÇÃO DA PRODUÇÃO DO PMCMV EM PELOTAS	115
3.2	INSERÇÃO URBANA DOS EMPREENDIMENTOS DO PMCMV EM PELOTAS.....	122
3.2.1	<i>Inserção urbana a partir das zonas de abrangência dos equipamentos de serviço</i>	<i>123</i>
3.2.1.1	Equipamentos de ensino	124
3.2.1.2	Equipamentos de saúde	126
3.2.1.3	Acesso ao transporte público.....	128
3.2.1.4	Equipamentos de lazer	133
3.2.1.5	Quadro geral das abrangências dos equipamentos de serviço	134
3.2.2	<i>Inserção Urbana a partir das distâncias dos empreendimentos até o centro da cidade e da localização dos empreendimentos nos bairros de Pelotas, diferenciações de distribuições de renda familiar nestes bairros, e dos custos dos valores da terra onde os empreendimentos foram implantados</i>	<i>134</i>
3.2.2.1	Distâncias dos empreendimentos ao centro da cidade	135
3.2.2.2	Diferenças de localização por custos diferenciados do solo e por bairros com distribuições de rendas familiares distintas	136
3.2.3	<i>Inserção Urbana a partir das zonas de abrangência dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas</i>	<i>142</i>
3.2.4	<i>Inserção Urbana a partir de dados sociais e urbanos dos setores censitários onde se localizam os empreendimentos do PMCMV em Pelotas</i>	<i>187</i>
3.3	O PERFIL DOS AGENTES PROMOTORES PRIVADOS (EMPRESAS CONSTRUTORAS E INCORPORADORAS) NO PMCMV EM PELOTAS	190
3.3.1	Caracterização dos agentes promotores privados do PMCMV e PAR em Pelotas.....	191

3.3.2	<i>Principais características de dois agentes promotores privados de grande atuação no PMCMV em Pelotas 202</i>	
3.3.3	<i>Razões para as diferenças de perfil de atuação encontradas entre os agentes promotores privados de origem local e os de origem e abrangência nacional nos PMCMV e PAR</i>	207
3.3.3.1	Porte do programa habitacional	207
3.3.3.2	Abrangência dos programas	211
3.3.3.3	Aquisições e localizações dos terrenos.....	212
3.3.3.4	Necessidade de comercialização e preferência por faixa de renda específica	214
3.4	AS ALTERAÇÕES OCORRIDAS NA LEGISLAÇÃO DO PMCMV EM PELOTAS E SEUS EFEITOS NA QUALIDADE DA INSERÇÃO URBANA E AÇÃO DOS AGENTES PROMOTORES PRIVADOS	220
3.4.1	<i>Breve apresentação da legislação quanto a aprovações dos empreendimentos do PMCMV: a instituição do GAE em Pelotas</i>	221
3.4.2	<i>Retrocessos na legislação: as Leis Municipais 5.603 e 5.963 – aprovação estratificada de empreendimentos e alteração do perímetro urbano de Pelotas</i>	225
3.4.3	<i>O atendimento às quantidades de áreas verdes e de lazer nos residenciais Terra Nova, Moradas Club e Moradas Pelotas</i>	227
3.4.3.1	Residencial Terra Nova	228
3.4.3.2	Residencial Moradas Club.....	232
3.4.3.3	Residencial Moradas Pelotas	236
3.4.3.4	As reservas de áreas verdes e de lazer nos residenciais Terra Nova, Moradas Club e Moradas Pelotas.....	239
	CONCLUSÕES	244
	CARACTERIZAÇÃO DA PRODUÇÃO HABITACIONAL DO PMCMV EM PELOTAS.....	244
	INSERÇÃO URBANA DOS EMPREENDIMENTOS DO PMCMV EM PELOTAS.....	245
	O PERFIL DOS AGENTES PROMOTORES PRIVADOS NO PMCMV EM PELOTAS E A RELAÇÃO ENTRE ESTE PERFIL E OS PERFIS NACIONAL E DO PAR DESTES AGENTES.....	252
	ALTERAÇÕES OCORRIDAS NA LEGISLAÇÃO DO PMCMV EM PELOTAS E SEUS EFEITOS NA QUALIDADE DA INSERÇÃO URBANA E AÇÃO DOS AGENTES PROMOTORES PRIVADOS.....	259
	A QUALIDADE DE INSERÇÃO URBANA, A AÇÃO DOS AGENTES PROMOTORES PRIVADOS E A CONTRIBUIÇÃO DA LEGISLAÇÃO PARA A AÇÃO DESTES AGENTES	261
	SUGESTÕES PARA FUTUROS TRABALHOS.....	263
	REFERÊNCIAS	265
	APÊNDICES.....	274
	APÊNDICE A – BANCO DE DADOS DOS EMPREENDIMENTOS DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA EM PELOTAS: RELAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS CONSTRUÍDOS OU CONTRATADOS DO PMCMV ATÉ DEZEMBRO DE 2015 EM PELOTAS.....	275
	APÊNDICE B – ABRANGÊNCIA DOS EQUIPAMENTOS DE ENSINO, SAÚDE, TRANSPORTE E LAZER SOBRE OS EMPREENDIMENTOS DO PROGRAMA MINHA, CASA MINHA VIDA	283

INTRODUÇÃO

Esta dissertação trata-se de uma análise do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) quanto à qualidade dos empreendimentos que estão sendo produzidos e a atuação das organizações privadas no contexto de produção da Habitação de Interesse Social (HIS) no Brasil.

Apresenta-se como o tema deste trabalho a atuação dos agentes do PMCMV e sua relação com a inserção urbana dos empreendimentos e legislação local em uma cidade de porte médio, focando-se especificamente em Pelotas-RS, uma cidade localizada na região sul do estado do Rio Grande do Sul.

O tema foi desmembrado em três assuntos, que funcionam nesta dissertação como enfoques de trabalho na identificação das características do PMCMV em Pelotas, sendo estes: a) a inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV¹ implantados na cidade; b) o perfil dos agentes promotores privados (empresas construtoras e incorporadoras) destes empreendimentos e seus modos de atuação nesse mercado; e, c) o papel da legislação que regulamenta o PMCMV nesse território.

O grande problema de pesquisa aqui constituído se dá pelo questionamento do modo como um programa habitacional do porte e alcance do PMCMV se comporta em uma cidade de porte médio como Pelotas. Esmiuçando este problema e delimitando a pesquisa, considera-se que o comportamento do PMCMV em Pelotas pode ser medido e avaliado de diversas formas e por diversas faces, mas especificamente os problemas que norteiam esta pesquisa fazem referência ao modo como a promoção da moradia do PMCMV ocorre em Pelotas sob o olhar da qualidade proporcionada por esta ao usuário na sua rotina de acesso à própria cidade, e sob o olhar da ocorrência de práticas comuns da financeirização do PMCMV em nível nacional ser existente na cidade.

É sob a luz destes problemas de pesquisa que aqui se apresentam as perguntas desta dissertação: primeiramente, questiona-se: a produção da moradia no PMCMV, em Pelotas é similar à produção nacional, no que tange a qualidade da inserção urbana dos empreendimentos produzidos? Ou seja, como é a qualidade da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas?

¹ O conceito de qualidade de “inserção urbana” de determinada moradia ou empreendimento habitacional será amplamente discutido ainda no capítulo 1, inclusive expondo-se o que diversos autores entendem e aplicam para defini-lo. Porém, em linhas gerais pode-se dizer que se relaciona por um conjunto de características implícitas que determinados locais, conjunto de empreendimentos, ou um empreendimento, isoladamente, apresentam, as quais os qualificam quanto à provisão de adequado acesso dos usuários moradores destes empreendimentos a serviços e condições relacionados diretamente com sua qualidade de vida no fragmento de tecido urbano analisado.

Após, questiona-se: qual é o perfil dos agentes promotores privados (empresas construtoras e incorporadoras) de empreendimentos do PMCMV em Pelotas? Estes são em maioria agentes de origem local, ou de origem externa a Pelotas? São em sua maioria empresas construtoras ou incorporadoras? Qual o porte destas empresas?

E, por último, questiona-se: qual a relação entre o perfil e atuação das empresas construtoras e incorporadoras de empreendimentos do PMCMV em Pelotas e a qualidade da inserção urbana destes empreendimentos nesta cidade? Como se dá a influência destes agentes promotores privados sobre o resultado da qualidade da inserção urbana verificada nos empreendimentos na cidade? Esses agentes promotores privados influenciam ou se beneficiam da legislação regulamentadora do PMCMV para a obtenção de vantagens em suas promoções de empreendimentos? Esse possível beneficiamento tem influência na qualidade da inserção urbana dos empreendimentos?

A partir do exposto, se caracteriza como o objetivo geral deste trabalho:

- Analisar a relação entre o perfil dos agentes promotores privados dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas e a inserção urbana destes empreendimentos, verificando a influência desses agentes em relação à legislação de estímulo ao PMCMV no município.

Diante deste objetivo geral, são traçados os objetivos específicos:

- Caracterizar a produção habitacional do PMCMV em Pelotas;
- Analisar a inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV na cidade de Pelotas;
- Caracterizar e traçar um perfil dos agentes promotores privados (empresas privadas construtoras e incorporadoras) dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas;
- Verificar a relação entre o perfil encontrado e o perfil nacional destes agentes e o perfil dos agentes no programa habitacional anterior ocorrido em Pelotas – Programa de Arrendamento Residencial;
- Caracterizar e analisar as alterações ocorridas na legislação de Pelotas referente aos empreendimentos do PMCMV, verificando o impacto destas alterações na atuação dos agentes promotores privados do Programa e na qualidade da moradia por eles produzida, quanto a aspectos relacionados à inserção urbana.

Parte-se do pressuposto que historicamente no Brasil as políticas habitacionais sociais atuaram com o objetivo maior de promover, mais do que o direito à moradia a um maior número possível de cidadãos, um desenvolvimento econômico no país, como se verá mais adiante nas colocações de Bonduki (1994). Isto ocorreu, em parte, pela expectativa dos

gestores das políticas habitacionais de que o setor industrial responsável pela promoção dessa moradia tendesse a sofrer impactos positivos quando o Estado atuasse em prol da construção de um grande número de habitações, gerando um efeito multiplicador na ação econômica que envolve a cadeia de relacionamentos deste setor, como apontado por Cunha (2014). Em outras palavras, historicamente houve uma grande relação entre a cadeia produtiva da construção (e seu fomento) e a geração direta e indireta de empregos no Brasil.

Esse primeiro pressuposto leva a outro também adotado por este trabalho, que diz respeito ao modo como o PMCMV tem sido conduzido, em nível nacional, nestes primeiros sete anos de sua execução, qual seja um caminho trilhado pela via da “financeirização da política habitacional”², como já apontado por Royer (2009), Shimbo (2010) e Cunha (2014). Como conceito de “financeirização da política habitacional” empregado nesta dissertação, utiliza-se a conceituação de Royer, já que a autora teve a intenção de demonstrar que a promoção e gestão da política habitacional no Brasil partiram de uma missão que deveria ser de provisão da moradia pela via dos “direitos fundamentais” para a “lógica seletiva de mercados”, onde a organização do sistema de provisão da habitação social está engendrada em uma teia financeirizada e afetada pela “acumulação do capital”.

Inúmeras vezes nesta dissertação se fará menção a este termo “financeirização da política habitacional”. Embora ele seja reproduzido a partir de autores que estudaram a aplicação das políticas habitacionais – em especial o PMCMV – em grandes cidades do Brasil, como São Paulo, por exemplo – muito maiores que Pelotas –, acredita-se que este termo cabe ao estudo aqui proposto, pois se entende que esta financeirização pode ocorrer e ocorre em diversas escalas, já que nesta dissertação se mencionará a mesma quando se tiver a intenção de identificar a tendência de suporte de determinada política habitacional do país a uma função econômica de aquecimento e fortalecimento da economia (através do incentivo ao investimento e ação da iniciativa privada na execução direta da política habitacional), executado pelo Estado, sobrepondo-se à função vital da política de habitação social, qual seja a de promoção da moradia para a população de renda inferior. Acontecendo esta financeirização, se apontarão neste trabalho situações em que tal processo acaba por desqualificar a política habitacional em questão, e consequentemente a moradia promovida, e o espaço onde a mesma é implantada.

² Esta financeirização da política habitacional, assim como o conceito de política habitacional também serão explicados no capítulo 1 – ainda que a financeirização já seja superficialmente aqui explicitada. Por hora, buscam-se apresentar o tema, pressupostos, problemas de pesquisa, perguntas, hipótese, objetivo geral e específicos e justificativa desta dissertação, para no capítulo 1 detalhar o que se entende por cada conceito aqui mencionado.

Embora o perfil dos agentes promotores privados não seja totalmente semelhante em diferentes cidades brasileiras, se verificará que a financeirização das políticas habitacionais se mostra bastante presente na história da habitação social do Brasil, ainda que em maior ou menor intensidade.

Aqui não se questiona que existe uma tendência de mercantilização³ da HIS no Brasil, identificada e caracterizada por autores como os três citados acima – sem esquecer-se de outros como Fix (2011), Cardoso e Lago (2013) e Rufino (2013) –, e ainda considera-se que esta é um forte alicerce na forma de promoção e execução do PMCMV. Neste trabalho se tentará identificar em uma cidade como Pelotas a possível ocorrência desta financeirização da política habitacional do PMCMV, verificando até que ponto interfere na qualidade da moradia entregue aos usuários na cidade.

Também parte-se do pressuposto que a produção de empreendimentos do PMCMV, em nível nacional, tem se constituído em cima da má qualidade de sua inserção urbana, dados os estudos em outras cidades realizados por Rolnik (2014), Cardoso et al. (2013a), Pequeno e Rosa (2015a), Rufino (2015), Lopes e Shimbo (2015), entre tantos outros. Importando para esta dissertação averiguar como esta inserção urbana ocorre em Pelotas.

Assim, estabelece-se como hipótese de trabalho que existe uma relação entre o perfil e a forma de atuação dos agentes promotores privados e a qualidade da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas, sendo que interesses privados influenciam e se beneficiam da legislação local de estímulo ao PMCMV na obtenção de vantagens dentro deste Programa.

Sobre a apresentação e estrutura da pesquisa, o referencial teórico que segue busca encadear fenômenos e fatos julgados importantes para a compreensão dos assuntos que circundam o tema desta dissertação. Em seu desenvolvimento, apresenta os conceitos de termos que são utilizados na dissertação e as críticas presentes à bibliografia acerca dos assuntos trabalhados. Como esta dissertação tem um propósito específico de análise em um determinado local do Brasil – cidade de Pelotas –, com seus empreendimentos do PMCMV como estudo de caso, fez-se um encaminhamento dos conceitos e assuntos que partiram desde uma visão macro (nacional) – já que o PMCMV tem abrangência nacional –, até culminar no recorte espacial da cidade, aqui trabalhada.

³ O termo “mercantilização” é utilizado por Fix (2011, p.223) associado à ideia da “terra” – esta definida como o espaço onde ocorrem as promoções de habitações nas cidades. Aqui se adota a mercantilização como um caminho por onde a HIS tem andado no Brasil. Não seria totalmente correto afirmar que a autora Mariana Fix afirmou que a HIS no Brasil passa por processo de mercantilização, mas dadas as confluências de pensamentos entre os autores admitidos nesta dissertação como referências, afirma-se que a mercantilização da HIS é um pressuposto existente no Brasil, e que permeia e orienta com muita força o PMCMV.

No capítulo 1 objetiva-se embasar os assuntos referentes ao tema da dissertação, se buscado expor aquilo que se entende como necessário para uma compreensão inicial do que pode ser influenciador no modo como está se executando o PMCMV em nível nacional, a partir da visão de pesquisadores da área e de estudos já realizados para o Programa, com o intuito de buscar referências em fatos e fenômenos de ordem nacional, para suas verificações na escala da cidade estudada.

No capítulo 2 apresenta-se a metodologia utilizada para a coleta e análise dos dados e o capítulo 3 expõe as análises divididas em três linhas de análise: inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas, perfil dos agentes promotores privados no PMCMV em Pelotas e as alterações ocorridas na legislação do PMCMV em Pelotas e seus efeitos na qualidade da inserção urbana e ação dos agentes promotores privados. Após apresentam-se as conclusões para os resultados encontrados nas análises, sintetizando-os e confrontando-os com as apreciações de demais estudos relacionados, além de se exporem as conclusões para os objetivos traçados para este trabalho, ponderação da hipótese, e respostas às perguntas formuladas.

Diante do tema da dissertação, primeiramente, menciona-se o déficit habitacional brasileiro, após reflete-se sobre conceitos de política habitacional e política pública, para logo entrar em uma questão crucial deste trabalho, qual seja a existência da periferização da habitação para a população de menor renda ocorrida nos tecidos urbanos das cidades e a desqualificação observada juntamente a esta periferização. Após uma primeira exposição das principais características do PMCMV, buscam-se conceitos da bibliografia internacional – como Lefebvre e Montaner – acerca das necessidades inerentes ao indivíduo residente nas cidades e ao atendimento destas necessidades pelas promoções de habitações para as populações de baixa renda.

O referencial teórico também procura mencionar os modos de promoção e problemas gerais de execução de políticas habitacionais no Brasil, expondo a origem deste movimento no país, a partir de autores nacionais, como Nabil Bonduki e Ermínia Maricato.

Como um desenrolar de fenômenos e fatos, cita a comum intenção presente em várias políticas habitacionais executadas no Brasil, qual seja a de alocar outros objetivos governamentais nestas políticas que não se constituem somente do desejo de combater o déficit habitacional sempre presente, sendo elas as práticas populistas ou as práticas de desenvolvimento econômico, por exemplo, como bem puderam auxiliar as referências de Mariana Fix, Gabriel Cunha e Lígia Chiarelli, entre outras.

Coloca um dos conceitos mais trabalhados nesta dissertação – a qualidade da inserção urbana na habitação. Como consequência, faz uma primeira ligação com qualidade da

inserção urbana verificada no PMCMV e a relação entre esta qualificação e a periferização da habitação promovida neste Programa.

Os conceitos se desenvolvem juntamente aos assuntos centrais da dissertação, citando as existências dos diversos agentes promotores executores das políticas habitacionais brasileiras, em especial o PMCMV – agentes promotores públicos e agentes promotores privados⁴. Para este entendimento são de vital importância as referências de Lúcia Shimbo e Luciana Royer, por exemplo.

Na sequência, menciona-se a forte pressão que estes agentes promotores privados exercem sobre as políticas habitacionais, e tenta-se demonstrar o quanto a bibliografia defende que estes agentes conseguem influenciar e se beneficiar desta pressão, por meio da maximização de seus lucros. Desta forma, reconhece-se a forte influência financeira que acontece no processo de execução de políticas habitacionais de cunho social, e mais especificamente exemplifica-se a “financeirização”⁵ ocorrida no PMCMV.

O referencial teórico apresentado no próximo capítulo também auxilia a dissertação a justificar sua importância de execução, já que ao mesmo tempo em que se constatará que o déficit habitacional brasileiro⁶ ainda atinge números representativos, mesmo após mais de sete anos de vigência do PMCMV, verificar-se-á que a HIS continua a ser executada em condições que não se constituem como as mais adequadas, tanto em termos de qualidade da habitação para os usuários, quanto em qualidade para as cidades, como demonstram, para o PMCMV, alguns autores como Lúcia Shimbo, Raquel Rolnik e Ermínia Maricato, e como demonstra, historicamente, em outros momentos de promoção da HIS no Brasil, Nabil Bonduki.

⁴ Ainda não foram apresentados os conceitos de agentes promotores públicos e privados, mas logo serão. Até aqui se entendam por instituições governamentais (Governo Federal, governos estaduais e municipais) que editam e executam as políticas habitacionais – neste caso o PMCMV –, e empresas privadas promotoras de empreendimentos habitacionais – neste caso dentro do PMCMV –, respectivamente.

⁵ O conceito de “financeirização da política habitacional”, como se verá na sequência, foi utilizado por Luciana Royer (2009, p.39) e aqui replicado. Seu significado por completo para esta dissertação é apresentado no próximo capítulo, mas pode ser resumido como a constatação de que a política habitacional social no Brasil é utilizada como mantenedora de uma função econômica de suporte e aquecimento da economia. Ainda, que esta política habitacional está intrinsecamente ligada às vontades dos agentes promotores privados que se consorciavam no mercado da HIS.

⁶ Em seção específica no capítulo 1, faz-se um comparativo entre os déficits relativos de cada região brasileira e os volumes e percentuais de investimentos em cada região. Além disso, apresenta-se um *ranking* dos principais estados brasileiros também em termos de volumes de investimentos em comparativo com os percentuais de déficits relativos destes estados e evidencia-se um dos motivos que levam a um não atendimento pleno de combate ao déficit pelo PMCMV, qual seja a desproporcionalidade entre a construção para as diversas faixas de renda do Programa e os números do déficit habitacional brasileiro verificados anterior e posteriormente à execução do PMCMV. Os conceitos de déficit relativo e absoluto trabalhados nesta dissertação serão apresentados no capítulo 3, no item específico em que são empregados nas análises.

Ao dividir-se o referencial teórico em quatro partes principais (habitação; estrutura urbana e periferia; agentes intervenientes, mercado imobiliário e qualidade da inserção urbana; e a terra no mercado imobiliário da HIS), também se justifica este trabalho, pois se mencionam quatro frentes em que são constatados problemas de formação e execução das políticas e programas habitacionais, dadas as explanações encontradas na bibliografia.

Então, adentra-se no segundo assunto trabalhado nesta dissertação, que é fruto do reconhecimento da existência de uma forte atuação de empresas privadas construtoras e incorporadoras na política habitacional do PMCMV e, por consequência, a busca da identificação do perfil de atuação destas empresas em Pelotas.

Para isso, demonstraram-se algumas características de atuação destes agentes promotores privados ocorridas antes e durante a execução do PMCMV, como a abertura de seus capitais na bolsa de valores e a aquisição em massa de estoques de terrenos para a incorporação de empreendimentos habitacionais. Para auxiliar no entendimento destas estratégias de atuação dos agentes promotores privados foram utilizados os conceitos de Christian Topalov sobre o processo de formação da renda fundiária no setor imobiliário.

Como esta atuação dos agentes privados é identificada, o terceiro assunto também se faz presente no referencial, já que a identificação e posicionamento do papel da legislação que regulamenta o PMCMV em Pelotas estão estreitamente ligados à atuação destes agentes privados, visto que estes possuem forte influência local sobre a gestão pública do PMCMV, e sobre seus direcionamentos. Portanto, ao se analisar a qualidade da inserção urbana e o perfil dos agentes promotores privados, avalia-se também a legislação geral do PMCMV em Pelotas, e seus regramentos como medidas de apoio ou estancamento da propagação dos interesses privados sobre o PMCMV, e a pressão por parte dos agentes privados sobre a legislação, que culmina em problemas de qualidade da inserção urbana dos empreendimentos.

Para finalizar, cronologicamente o referencial teórico apresenta rapidamente os seis períodos da história brasileira que a bibliografia aponta como os principais em termos de envolvimento direto ou não do Estado no processo de promoção de HIS – Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), Fundação da Casa Popular (FCP), Período do Banco Nacional da Habitação (Período BNH), Período Pós-Banco Nacional da Habitação (Pós-BNH), Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e PMCMV. Em especial para o PMCMV, avançam-se em quesitos como os números alcançados em termos de produção habitacional, regras básicas de promoção, legislações pertinentes e avaliação geral da qualidade da inserção urbana.

Após o capítulo referencial, procedem-se com a exposição dos aspectos metodológicos desta pesquisa, a realização das análises, e a exposição das conclusões.

1 HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL E O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

1.1 O problema da habitação

Historicamente, os governos brasileiros buscaram através de diversos programas habitacionais a supressão do déficit habitacional. Segundo Cunha (2014, p.29), a provisão da habitação no Brasil para famílias de baixa renda tem se dado com dificuldade e tem produzido inúmeras consequências negativas para as cidades.

Antes de entrar em assuntos inerentes à HIS, são necessários alguns esclarecimentos sobre conceitos que serão trabalhados neste estudo.

Aqui se utiliza o conceito de “Programa Habitacional” conforme o trabalho de Chiarelli (2014, p.22), que trata este como uma ação de menor alcance dentro de uma estratégia do governo de um Estado que se enquadra dentro de uma “Política Habitacional”.

Já o conceito de “Política Habitacional” diz respeito a algo similar ou oriundo do conceito de “Política Pública”, refletindo o entendimento de Chiarelli (2014, p.22), que por sua vez se baseia nos estudos de Farah (2004, p.47), estando esta última referência a apontar a “Política Pública” como uma ação provocada pelo Estado, que se orienta por objetivos específicos, que refletem os interesses deste Estado, sendo assim algo mais amplo que uma Política Habitacional.

Diante desta reflexão inicial toma-se por base que uma Política Habitacional é uma das derivações de uma Política Pública, sendo que em uma Política Pública pode haver até mesmo mais de uma Política Habitacional.

Acredita-se que esse conceito de Política Habitacional vai ao encontro do entendimento de Shimbo (2012, p.17), pois a autora, em seu estudo, afirma que a política habitacional é o resultado de uma conjugação de interesses políticos e econômicos e de um jogo de domínio, onde o Estado é personagem principal, na figura de avalista legal dos interesses do capital.

Portanto, para este trabalho, quando referir-se a programas habitacionais, se estará caracterizando um conjunto de medidas que aconteceu ou acontece dentro de uma política habitacional, que por sua vez reflete o desenrolar de uma política pública.

Autores como Nabil Bonduki e Ermínia Maricato, de certa forma, também expuseram esses conceitos de forma similar, quando, por exemplo, Bonduki (2008, p.73) descreveu o Período

BNH⁷ como uma política habitacional, ou quando Maricato (2000, p.32) afirmou que as “Políticas (de promoção) Públicas” não suprem uma demanda populacional gerada em locais como cidades litorâneas, ao referir-se às disputas da população trabalhadora local destas cidades com o mercado imobiliário de veraneio destes locais. Nos dois casos verifica-se que, primeiramente Nabil Bonduki se refere ao Período BNH como uma ação com início e fim, marcada no tempo e onde podem ser claramente apontados os agentes promotores⁸ desta ação, assim como o momento em que esta ação ocorreu está intrinsecamente ligado às ideologias do governo que a geriu. Já para Ermínia Maricato, verifica-se que ao apontar uma deficiência de uma política pública em determinado local, que se estende a outros de forma similar, se refere à ineficácia de um conjunto maior de intenções de alguma entidade que gerencia esta situação – o Estado também –, mas que pode se refletir em mais de uma ação específica.

Já o conceito de “Habitação de Interesse Social” trabalhado nessa dissertação, segue o mesmo conceito utilizado por Abiko (1995), qual seja o de Habitação de Interesse Social caracterizada como uma série de soluções de produção de moradias direcionadas à população de menor renda.

Bonates lembra que a promoção da moradia possui três origens distintas, sendo que pode ser uma “produção estatal”: partida de políticas habitacionais, por meio de financiamentos direcionados para a população de baixa renda, mas que também pode abranger as classes média e alta da população; produção “privada formal”: que se dá a partir do mercado imobiliário, tendo o poder público participação ou não no processo de financiamento dessa produção; e a produção “informal”: que se promove além dos limites formais do mercado imobiliário, em favelas, cortiços, construções irregulares, entre outros meios similares (BONATES, 2007, p.31).

Diante dessas três origens possíveis do processo de promoção da moradia, verificar-se-á nesta dissertação que a HIS no Brasil, aqui inúmeras vezes retratada, terá forte vínculo com

⁷ O Período BNH, um dos momentos mais proeminentes na história das execuções de Políticas Habitacionais para Habitação de Interesse Social no Brasil, será mais bem conceituado no decorrer deste trabalho, porém, em linhas gerais, pode-se definir, através dos conceitos de Medeiros (2010, p.1), como um período de ação do Estado na HIS do Brasil através da criação de um grande órgão – Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1964, pelo regime militar, que foi moldado com a intenção de impulsionar a economia do país através de investimentos em infraestrutura e, principalmente, habitação para a população de menor renda. O órgão BNH, e por consequência seu Período, perdurou por 22 anos, até ser extinto em 1986.

⁸ O conceito de “agentes promotores” utilizado neste trabalho será mais bem explicado ainda neste capítulo, podendo inclusive estes serem divididos em agentes promotores públicos e agentes promotores privados (ou somente agentes públicos e agentes privados). Porém, até este momento pode-se entender como todo e qualquer tipo de instituição, pública ou privada, em geral jurídica, mas podendo, em raras ocasiões, ser física, que atua de alguma forma no processo de promoção e construção de unidades habitacionais em um território, e que dessa atuação tem resultado a implantação de uma ou mais unidades habitacionais.

o primeiro modo de promoção. É evidente que a produção informal também será comentada, pois é inerente às cidades, inclusive a Pelotas⁹. Porém, como este trabalho analisa e avalia alguns aspectos de uma política habitacional específica – o Programa Minha, Casa Minha Vida – em uma cidade de porte médio – Pelotas –, e este PMCMV é caracterizado como uma política habitacional promovida pelo Estado, o estudo aqui realizado entra em concordância com o primeiro modo de promoção classificado por Bonates (2007, p.31).

A produção privada formal – segundo modo de promoção classificado pelos autores citados acima –, aparece neste trabalho à medida que se verifica que esse modo de promoção também acaba por existir em meio à política habitacional atual praticada no Brasil, em paralelo com o modo de promoção estatal, configurando essa política habitacional como algo que transcende apenas a produção de HIS.

Portanto, quando se mencionar a HIS nessa dissertação, se estará objetivando citar um conjunto de soluções para a habitação direcionada à população de baixa renda, mas que dadas às circunstâncias de algumas políticas habitacionais brasileiras, poderá abranger não somente esse direcionamento à baixa renda, mas sim a outras classes econômicas também.

No decorrer deste trabalho, inúmeros outros conceitos serão tratados. Sempre que possível tentar-se-á expor o entendimento do autor sobre estes conceitos de forma subsequente à aparição dos termos que os representam pela primeira vez, assim como o exposto acima.

Considerando que os governos brasileiros e sua população sempre tiveram o déficit habitacional presente em seu cotidiano, entra-se agora na discussão do problema da habitação pela via da existência permanente de um déficit habitacional a ser superado. Trabalha-se com o conceito de déficit habitacional conforme o estabelecido pela Fundação João Pinheiro (FJP), que desde 1995 tem sua metodologia de cálculo do déficit habitacional referendada e adotada pelos órgãos governamentais como a oficial para os estudos relativos à carência de unidades habitacionais no Brasil (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015, p.9). A FJP baseia seus cálculos nas informações elaboradas e divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), órgão governamental responsável pela execução dos censos demográficos executados a cada 10 anos no Brasil.

Conforme a FJP, o conceito de déficit habitacional está relacionado às deficiências de estoque de moradias, abarcando as unidades habitacionais existentes, mas que não apresentam condições de serem habitadas em virtude de sua precariedade, e os números

⁹ Sempre que se mencionar este termo “produção informal” neste trabalho, se estará adotando o conceito exposto e utilizado por Bonates (2007, p.31).

de escassez de moradias, em virtude de três situações distintas, sendo elas a de coabitação familiar forçada – casos em que há a presença de mais de uma família residindo em um mesmo imóvel, em uma situação em que uma destas famílias deseja morar em outro imóvel, de forma unifamiliar –, a de existência de altos valores nos pagamentos de aluguéis por famílias de baixa renda que possuem dificuldades para executar este pagamento e que vivem em moradias com grandes densidades, e a de existência de famílias que residem em construções improvisadas, ou seja, em locais não destinados ao uso residencial, mas que naquele momento estão sendo utilizados para isso de forma não permanente.

Sobre as origens do tratamento e imposição da existência do déficit habitacional como um problema, Bonduki (1994, p.9) afirma que desde o início do século XX, com a diminuição da população rural brasileira, em consequência do crescente êxodo dos moradores dessas zonas para as regiões urbanizadas do país, a moradia tem sido um problema de difícil solução, pois se aumenta o contingente populacional nas cidades e estas não oferecem moradia em número suficiente à população.

Maricato (2003, p.151) coloca que nas primeiras décadas do século XX no Brasil, suas cidades eram vislumbradas como sinônimo de avanço e prosperidade por sua população, ao passo que o campo passava a ideia de um Brasil arcaico. Complementa expondo que eventos como a Abolição da Escravatura (1888) e a Proclamação da República (1889) – final do século XIX –, não foram suficientes para colocar o Brasil em uma condição econômica diferente da vivida até aqueles momentos, qual seja, a de hegemonia na função agrário-exportadora, mas com o advento da revolução de 1930 e das políticas oficiais, promovidas pelos governos federais daqueles momentos, sobretudo o de Getúlio Vargas – como se verifica a seguir –, as cidades brasileiras foram colocadas em um patamar de um novo ritmo no processo de urbanização e industrialização.

Vele ressaltar que mesmo com este processo de urbanização da população brasileira tendo ganhado maior velocidade, através da saída dos moradores das zonas rurais para ingresso nas zonas urbanas, sobretudo a partir da década de 1930, somente em 1970, através do censo demográfico desta época, é que se registrou uma população urbana maior que a rural no Brasil (BRITO, 2006, p.1).

Maricato (2003, p.151) ainda afirma que até o final do século XIX grande parte da população brasileira permanecia no campo, sendo que a população urbana representava de 6,8% a 10% do total da população, em 1890. Os fatos que Ermínia Maricato cita, como a Abolição da Escravatura, a revolução promovida pelo governo através da regulamentação do trabalho urbano, o incentivo à industrialização – através de construção e disponibilização de

infraestrutura adequada –, entre outros aspectos, alimentaram o movimento migratório do campo para a cidade.

A esse aumento do contingente populacional vindo do campo, Bonduki (1994, p.2) lembra que se deve adicionar uma parcela da população que imigrava ao Brasil proveniente de países estrangeiros, devido, em parte, às condições de postos de trabalhos criados no Brasil em virtude das atividades agrícolas tradicionalmente já implantadas aqui.

No início da década passada, Furtado (2003, p.184) afirmou que o déficit habitacional era o grande obstáculo para se superar o retrato da pobreza no Brasil.

1.1.1 O déficit habitacional nos dias atuais e sua relação com o PMCMV

Segundo nota técnica divulgada pela FJP, o déficit habitacional brasileiro em 2013 era de 5,846 milhões de unidades habitacionais. Esse número representava 9,0% das unidades de todo o país (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015, p.6). Conforme nota técnica anterior da FJP, em 2011 o déficit brasileiro era de 5,889 milhões de domicílios. Em 2012 esse déficit havia se reduzido para 5,792 milhões de unidades. A FJP aponta que dentre as regiões que apresentavam o maior déficit, destacavam-se a Sudeste e a Nordeste, com 2,356 e 1,791 milhões de unidades, respectivamente. Porém, a instituição salienta que os maiores percentuais de déficit absoluto se concentravam, em 2012, na região norte, com 12,5% (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014, p.6).

Dentre os estados com os maiores déficits absolutos em 2012, a FJP destaca São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Maranhão, com respectivamente 1,32 milhões, 510 mil, 444 mil e 404 mil unidades habitacionais. Porém, em termos de déficit relativo, os estados com maior percentual eram Maranhão (21,9%), Amazonas (16,9%), Distrito Federal (16,2%) e Acre (14,1%)¹⁰.

Amore (2015, p.17) afirma que no início do PMCMV os cálculos do déficit habitacional apontavam para 7,2 milhões de moradias no Brasil. O autor pondera que 90% destas moradias se encontravam nas faixas de renda inferiores (famílias com renda mensal de até três salários mínimos).

Arantes e Fix (2009, p.3) confirmam a distribuição de uma maior fatia do déficit nas famílias com rendas inferiores. Os autores afirmam que, conforme a FJP, as famílias com renda

¹⁰ Ainda neste capítulo 1 será apresentado um panorama da evolução do déficit habitacional brasileiro imediatamente antes e durante alguns anos de execução do PMCMV. Aqui, o objetivo inicial é apresentar um panorama geral dos números do déficit no Brasil e como alguns autores entendem o enfrentamento deste pelas políticas habitacionais aqui promovidas.

entre três e 10 salários mínimos possuem um déficit habitacional urbano de 15,2%, ou seja, a grande concentração do déficit está abaixo dos três salários mínimos, com 84,8%.

Como se verá aqui, o discurso de combate ao déficit praticado na maioria ou em todas as políticas habitacionais já promovidas pelos governos brasileiros sempre foi pautado pela demonstração prática da grande representatividade deste déficit e da busca prioritária por seu combate.

Porém, o que se perceberá acerca do PMCMV é que esse discurso de combate não é plenamente praticado, como confirmam Arantes e Fix (2009, p.3), que demonstram que apesar de as famílias entre três e dez salários mínimos possuírem apenas 15,2% do déficit brasileiro, estas tinham como previsão de recebimento no início do PMCMV de 60% das unidades habitacionais a serem produzidas e 53% dos subsídios públicos empregados no Programa.

Cunha (2014, p.170) confirma esta distribuição desigual ao demonstrar que, conforme dados da FJP de 2008, a composição do déficit habitacional brasileiro continha 89,6% deste entre as famílias com renda mensal de até três salários mínimos (aproximadamente quatro milhões de famílias), e as famílias entre três e 10 salários mínimos representavam 9,8% do déficit (pouco mais de 428 mil famílias). Todavia, continuando no exemplo do PMCMV, o autor informa que, conforme dados da Caixa Econômica Federal (CAIXA), até julho de 2013 este Programa tinha 1,61 milhões de unidades habitacionais contratadas ou entregues para as famílias entre zero e três salários mínimos e 2,42 milhões de unidades contratadas ou entregues para as famílias com renda entre três e dez salários mínimos.

Portanto, se o discurso é de combate ao déficit, se torna incoerente promover uma estratégia e execução de Programa em que mais da metade da meta de produção e execução habitacional está voltada para uma camada da população que tem muito menor representatividade neste déficit.

Assim, o panorama geral do déficit habitacional no Brasil aponta para uma grande concentração em famílias de menor renda (entre zero e três salários mínimos), que coincide com os parâmetros da Faixa 1 inicial do PMCMV, e uma menor concentração na faixa de famílias com renda entre três e 10 salários mínimos, que coincidem com as Faixas 2 e 3 iniciais do PMCMV.

1.2 Estrutura urbana e a periferia – a localização da moradia

Relacionando a existência do déficit habitacional com os objetivos e resultados alcançados pelas políticas públicas, Maricato (2000, p.32) confirma o fato de que estas últimas não

suprem a imensa demanda populacional brasileira e ainda alerta que o problema dessa demanda existir acarreta em outros mais, como o fato de a população, na ausência de uma oferta habitacional suficiente e regrada, orienta seus esforços para seus próprios recursos, na maioria das vezes escassos, e constrói sua moradia como pode e onde pode se inserir.

1.2.1 A relação entre o problema da habitação e a periferização urbana

O modelo de autoconstrução de grande parte das moradias da população brasileira, nas áreas urbanas das cidades, na maioria dos casos ocorreu, e ainda vem ocorrendo, nas zonas periféricas das mesmas, já que a população que promove essa ação não tem acesso a terrenos com posicionamentos mais centrais nos tecidos urbanos e veem como única alternativa a sua implantação nas franjas periurbanas das cidades.

Sobre essa questão do deslocamento “forçado” das pessoas de menor renda para as zonas periféricas – a partir de uma imposição velada do mercado imobiliário –, verifica-se parte do tema que será abordado ao longo de algumas análises neste trabalho – a qualidade da inserção urbana. Pois, quando se alastra o tecido urbano para as franjas das cidades é vital que se discuta a qualidade que a habitação ali implantada promove, tanto para os usuários dessas moradias, quanto para as cidades por si só.

Para Pequeno e Rosa (2015a, p.163), nas periferias das cidades prevalece a informalidade urbana. Essa informalidade urbana, como Paz et al. (2015, p.257) apontam, ocorreu na formação de parte das grandes cidades brasileiras, agregando a essa informalidade o fator de precariedade das construções.

Telles (2010, p.9) alerta que, em locais de informalidade, precariedade e demais aspectos similares, em um processo que se confunde entre causas e consequências, cria-se um cenário de crescimento da pobreza, do desemprego e da precariedade urbana, fazendo com que a vida social seja atingida por um mundo em crescimento de ilegalidades, acarretando em comércio de bens ilícitos, tráfico de drogas e violência, por exemplo. Complementa que este processo possui capilaridade dentro das redes sociais no cotidiano urbano, enfatizando sua ação danosa nas cidades.

É importante frisar que o maior fator de convergência para um modelo de vida precário das populações das cidades (ou de partes desprivilegiadas destas populações), passa, antes de ser a principal consequência de uma autoconstrução informal já constatada há décadas no Brasil, por ser a principal consequência de um processo de crescimento desordenado das cidades que, na maioria das vezes, coloca ou submete cidadãos de menor renda a se estabelecerem nas bordas dos tecidos urbanos.

1.2.2 Introdução ao modelo do PMCMV

Sem querer entrar em uma avaliação antecipada do PMCMV, mas já fazendo uma pré-ligação com o produto atual concebido pelos empreendimentos deste, verifica-se que Rolnik (2014, p.34), ao fazer um diagnóstico de algumas das consequências deste Programa, no que tange a implantação de moradias para moradores de baixa renda em locais periféricos das cidades (e é importante observar que dentro do PMCMV esta é uma implantação que parte de uma ação formal, organizada prioritariamente pelo Estado), concorda que em suas avaliações de alguns empreendimentos habitacionais na cidade de São Paulo foram observados fatores como a presença de comércio de drogas e violência no interior ou nas bordas imediatas destes.

Como já citado, se faz necessário aqui introduzir, mesmo que em linhas gerais, o que é o PMCMV, mesmo que em seção apropriada deste trabalho, mais adiante, este Programa seja amplamente caracterizado, apresentando-se suas características gerais, regras, público-alvo e potencial de abrangência de usuários, entre outras qualificações necessárias.

O PMCMV é um programa habitacional instituído em nível nacional, através da Lei 11.977, de sete de julho de 2009, pelo Governo Federal, em parceria com estados e municípios e que está em vigor até os dias atuais. Está em sua Fase 3, iniciada em março de 2016 e com vigência inicial prevista para até 2018 (PORTAL BRASIL, 2016a, p.1).

Conforme a Lei 11.977, o PMCMV tem por intenção promover meios de incentivo à produção e compra de unidades habitacionais novas, a readequação de imóveis localizados em zonas urbanas ou a reforma de moradias em zonas rurais, compreendendo o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) (BRASIL, 2009).

Inicialmente, em julho de 2009, foi começada sua Fase 1, que teve duração até junho de 2011, quando a partir da publicação da Lei Federal 12.424, em 16 de junho de 2011, foi iniciada sua Fase 2 (BRASIL, 2009; BRASIL, 2011a).

Valores de rendas mensais das famílias que podem ser contempladas com o PMCMV, assim como possíveis subsídios a que essas famílias têm direito serão mais bem esclarecidos no item específico do PMCMV, porém aqui se pode adiantar que em sua Fase 1, o PMCMV tinha como intenção abranger famílias que tinham renda mensal de até R\$ 4.650,00 (dez salários mínimos). Já para a Fase 2 esse limite foi aumentado, e famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00 (9,17 salários mínimos) também poderiam ser beneficiadas. Atualmente na Fase 3, esse limite teve novo aumento, e famílias com renda

mensal de até R\$ 6.500,00 (7,39 salários mínimos) podem ser beneficiadas com o Programa (BRASIL, 2009; BRASIL, 2011a; PORTAL BRASIL, 2016a, p.1).

Como principais premissas às quais o PMCMV se alicerça, desde sua criação, estão a concessão de subsídio econômico ao beneficiário no momento da aquisição do financiamento habitacional, participação econômica no Fundo de Arrendamento Residencial¹¹ (FAR), através de transferência de recursos para o Fundo de Desenvolvimento Social¹² (FDS) e no Fundo Garantidor da Habitação Popular¹³ (FGHab), e promoção de oferta pública de recursos que tenham como destino o subsídio econômico à pessoa beneficiária de operações em municípios com população total de até 50.000 habitantes (BRASIL, 2009).

Muito mais importante do que tratar das questões técnicas do PMCMV neste primeiro momento, é mencionar que este programa habitacional produziu ou contratou mais de quatro milhões de unidades habitacionais até março de 2016, tendo entregado mais de 2,3 milhões destas aos usuários. Em sua Fase 3 objetiva a construção de mais dois milhões de unidades habitacionais (PORTAL BRASIL, 2016a, p.1).

Em termos de investimentos, o atual Governo Federal informa em seu sítio eletrônico que, em 2014, o PMCMV ajudou a gerar e conservar cerca de 1,2 milhões de empregos (diretos e indiretos). Além disso, informa que desde seu início, até 2014, proporcionou uma renda direta de mais de 120 bilhões de reais, representando isto 7,8% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro e 10,4% do PIB na sequência de produções relacionadas à construção civil (PORTAL BRASIL, 2015, p.1). Além disso, abrangeu 5.329 cidades brasileiras (95% dos municípios do território nacional) com unidades habitacionais implantadas, e os

¹¹ O FAR foi um fundo que já existia mesmo antes da criação do PMCMV – tendo inclusive sido gerido pela CAIXA durante a execução do programa habitacional anterior (PAR) –, e que foi utilizado no PMCMV para receber recursos advindos do Orçamento Geral da União como o intuito de beneficiar as famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 (3,44 salários mínimos, à época de criação do PMCMV). Em termos práticos, se encarregou de bancar a produção habitacional da Faixa 1 do PMCMV – uma faixa com um formato de financiamento habitacional bastante subsidiado e com características especiais –, como se verá mais adiante, quando se expuserem as características de cada faixa de renda que integram as três fases do PMCMV (CHIARELLI, 2014, p.150).

¹² O FDS foi instituído pelo Decreto n.º 103, de 22 de abril de 1991. Tem como objetivo o financiamento de projetos e investimentos de importante interesse social nos ramos de habitação popular, saneamento básico, infraestrutura urbana e equipamentos de uso coletivo (BRASIL, 1991).

¹³ O FGHab, assim como o PMCMV, também foi instituído pela Lei Federal 11.977, de sete de julho de 2009, e tem por objetivo assegurar o pagamento aos agentes financiadores da habitação dentro do Sistema Financeira da Habitação, nos casos em que o mutuário final – pessoa que assumiu o compromisso do financiamento imobiliário junto a este agente financiador – for acometido de desemprego e redução temporária de seu poder de pagamento de seu financiamento imobiliário. Ainda, nos casos em que este mutuário vier a falecer, em meio ao andamento do financiamento imobiliário, ou ainda vier a ser acometido de invalidez permanente, o FGHab também é responsável pela assunção do saldo devedor deste financiamento imobiliário, assim como das despesas referentes à recuperação de danos físicos causados no imóvel. O FGHab só atua dentro dos limites de financiamento do PMCMV (BRASIL, 2009).

investimentos totais ultrapassaram 270 bilhões de reais. Para sua Fase 3 objetiva o investimento de mais 210,6 bilhões de reais.

Portanto, nessa abordagem inicial do PMCMV, verifica-se que é um programa habitacional de enormes proporções, produção e investimentos vultosos, mesmo para um país com a dimensão territorial como o Brasil. Importante frisar que um programa habitacional com tamanha efetividade em termos de números deve estar sendo permanentemente monitorado no que tange a efetividade qualitativa desta produção, algo que será tratado sob a ótica da qualidade da inserção urbana dos empreendimentos, neste trabalho.

1.2.3 A periferia está sendo sinônimo de desqualificação

Voltando a tratar do posicionamento de residentes de mais baixa renda nas zonas periféricas das cidades, não se objetiva aqui fazer um pré-julgamento de que a colocação destes nas periferias dos tecidos urbanos sempre será prejudicial a esses moradores e às cidades como um todo. Sem dúvida, é preciso relativizar essa questão. Porém, ao buscar referências em estudos de avaliação do PMCMV em outras localidades brasileiras, verifica-se que diversos autores concordam que a periferização dos empreendimentos deste Programa se torna prejudicial para todas as partes, no sentido de estratificar a ocupação do solo – aonde nas áreas mais afastadas se localizarão os usuários com menor renda, e por consequência, com mais dificuldade de acesso a melhores empregos e condições de interação social –, propiciar a formação de guetos em determinados lugares, incentivar a exclusão social, entre outros fatores. A seguir apresentam-se alguns posicionamentos encontrados na bibliografia quanto a este aspecto.

Rufino (2015, p.62), por exemplo, aponta que é principalmente nos empreendimentos habitacionais periféricos das grandes regiões metropolitanas que existe um processo de controle destes empreendimentos por grupos organizados de milícias e narcotraficantes, que muitas vezes já detinham um poder exercido e controle sobre as ações ilegais nestas regiões através da imposição sobre as comunidades precárias ali instaladas.

A autora complementa que através do padrão de inserção dos empreendimentos do PMCMV nas periferias, constata-se que estes espaços, muitas vezes, não oferecem atividades econômicas, sobretudo empregos, capazes de suprir as necessidades dos novos moradores desses empreendimentos, configurando essas regiões pelo uso predominantemente habitacional. Considerando ainda que as regiões periféricas das cidades podem já estar consolidadas, devido a anterior implantação de outros empreendimentos habitacionais oriundos de outras épocas de execução de programas habitacionais de interesse social, ou devido à implantação inicial periférica de um

empreendimento do PMCMV em uma frente de expansão territorial, anteriormente executada, Com isso o que se observa é uma monofuncionalidade que só tende a aumentar (RUFINO, 2015, p.65).

Rufino et al. (2015, p.123) afirmam que ao mesmo tempo em que se produzem empreendimentos habitacionais monofuncionais (pois assim como a região em que se inserem, os empreendimentos por si só são monofuncionais também) em zonas periféricas das cidades, verifica-se que se reafirma a não inclusão das famílias de menor renda nas regiões mais centrais do território destas cidades, onde há melhor infraestrutura e concentração de maior número de empregos.

Pequeno e Rosa (2015a, p.135), em seu estudo de alguns empreendimentos do PMCMV em Fortaleza-CE, colocam que o deslocamento das populações para áreas de regiões periféricas indica, em grande escala, a separação dos moradores de menor poder econômico nas franjas periurbanas, com isso aumentando-se a precariedade habitacional e fomentando-se as desigualdades socioespaciais.

Pequeno e Rosa (2015a, p.154) ainda completam que é citado recorrentemente pelos próprios moradores destes empreendimentos, em seus estudos, que a violência nas bordas imediatas destes empreendimentos, assim como nos seus interiores, é uma de suas maiores queixas. Os autores concluem que a vulnerabilidade de um empreendimento periférico contribui para essa situação.

Cardoso et al. (2013a, p.144), em seus estudos para empreendimentos do PMCMV na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro, afirmam que encontraram empreendimentos para a faixa com menor renda do Programa nas áreas mais distantes do centro da cidade, onde o custo do solo é inferior, e que famílias ali instaladas têm dificuldade de permanecer nestas moradias devido a este distanciamento vir atrelado a dificuldades de acesso a equipamentos de ensino, serviço e comércio, vagas de trabalho, entre outros quesitos relativos à qualidade da inserção urbana.

Andrade (2015, p.169), em seus estudos para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, afirma que nas periferias, via de regra, a infraestrutura de serviços, em especial a de esgotos sanitários, são de pior qualidade, assim como a oferta de equipamentos de educação, cultura e lazer.

Portanto, diversos estudos convergem para a avaliação de inadequação de localização de empreendimentos para HIS em zonas periféricas. Rizek et al. (2015, p.313), apesar de acreditarem e exporem que se trata de uma avaliação superficial e reducionista afirmar que os centros das cidades sempre terão as melhores condições de infraestrutura, equipamentos de serviço e empregos, e as zonas periféricas, ao contrário, sempre serão

desprovidas destes artifícios (visto que à medida que os tecidos urbanos vão crescendo, novos centros vão surgindo, seja pela ação de investimentos públicos ou privados), concordam que a periferia (que no caso de uma análise de recente implantação de novos empreendimentos habitacionais pode ser encarada como uma nova periferia), terá como situação presente um oferecimento de serviços diversos desqualificados ou incipientes, e obrigará os futuros moradores a reivindicar e buscar o bom oferecimento desses serviços no decorrer de sua vivência neste local (RIZEK et al., 2015, p.316).

Ou seja, as zonas periféricas oferecerão as condições plenas para suprir as necessidades cotidianas de seus habitantes ao longo do tempo de sua ocupação, ou por iniciativa própria de oferta de serviços e comércio, ou pela pressão aos organismos públicos e prestadores dos serviços urbanos.

1.2.4 A localização da moradia e a necessidade de vivenciar a cidade com mais qualidade

Lefebvre, em “O Direito à Cidade” – que foi escrito originalmente pelo autor em 1969 –, afirmou que as necessidades humanas vão muito além de uma simples relação previamente formulada, ou seja, tácita e estabelecida pela cidade. À época o autor afirmou que assim como o ser humano tem a necessidade de “independência (e mesmo de solidão)”, também tem a necessidade de “comunicação”, e assim como tem a necessidade de “acumular energias”, também tem a necessidade de “gastá-las” (LEFEBVRE, 2001, p.103).

Trazendo para a questão da periferização verificada nas cidades de hoje, e já estabelecendo uma ligação com a (falta de) qualidade da inserção da moradia promovida ao usuário pela política habitacional brasileira, a ideia de Lefebvre é entendida como a “inconformação” das ações de um indivíduo na cidade – e este termo “inconformação” está sendo empregado não com um sentido de revolta do indivíduo, mas sim como um antônimo de poder conformar alguém, sinônimo de moldar –, ou seja, seria praticamente impossível conformar todas as suas ações do indivíduo e conseguir satisfazê-lo de todas as suas necessidades. Quando se periferiza um indivíduo (ou se criam condições que imputam a ele somente a alternativa da periferização), e não se criam possibilidades para que ele possa usufruir do território onde vive, este indivíduo irá adaptar seu estilo de viver ao que aquele reduto lhe fornece.

Portanto, novamente, não é questão tácita que um distanciamento das zonas centrais é prejudicial ao indivíduo – já que periferizar, em cidades de portes médios e pequenos, significa, mais do que em qualquer outro lugar, distanciar do centro –, mas se esta periferia

não provê ao indivíduo aquilo que ele necessita para poder exercer seu direito de “expansão e retração” social, esta periferização provavelmente irá se tornar prejudicial.

Quando se promove – ou se deixa que a cidade assim promova, por suas próprias mãos – um conjunto de equipamentos de moradia monofuncional, implantado ao lado ou em uma zona onde os demais equipamentos também assim o são, esquece-se que os moradores que ali irão habitar não terão vidas monofuncionais, antes sim serão pessoas que, tal qual no exemplo de Lefebvre, terão necessidades e estas necessidades gerarão movimentos. Caso estes movimentos sejam atravancados, estas pessoas, provavelmente, criarão meios ou caminhos alternativos para reestabelecer a multifuncionalidade de seu habitar naquele meio.

Não se quer aqui defender um modelo estabelecido nestas zonas expostas pelos pesquisadores de empreendimentos do PMCMV após sua ocupação em diversas localidades brasileiras, que transformaram estes empreendimentos em questão em zonas perigosas manchadas pelas ações de comércio ilícito.

Montaner, Muxí e Falagán (2011, p.37) afirmaram que “tão melhores serão as moradias quanto melhores forem suas capacidades de se adaptarem às suas localizações nas cidades e às características da morfologia urbana”.

Conectando esta condição lembrada por Montaner, Muxí e Falagán – em sua publicação que traz ferramentas para habitar nos dias de hoje – para a ideia de fuga de um ambiente monofuncional registrado em ambientes inchados por zonas de ambientes apenas usados para habitar, verifica-se que quando se propõe um meio onde as moradias necessitam, sobretudo, adaptar-se a outras áreas compostas por moradias, e que estas macrozonas são colocadas distantes de outras zonas onde o incentivo à diversificação está presente, submete-se o indivíduo ali instalado a uma situação de “isolamento socioespacial” na cidade.

Seria como, novamente, esquecer-se das condições de Lefebvre suscitadas anteriormente, a partir do momento em que se aceita um condicionamento do indivíduo à sua moradia em um lugar que não provê aquilo que ele precisa para seu habitar qualificado.

Montaner, Muxí e Falagán (2011, p.19) afirmam que a moradia é “o primeiro espaço de socialização e a representação espacial dos diversos agrupamentos familiares”. Por isso, os autores colocam que é necessário que esta moradia seja uma entidade capaz de prover as diversas maneiras de viver que se mostram necessárias na sociedade atual.

É claro que em seu livro estes três autores objetivam realizar uma crítica e apreciação ao modo de produção geral do espaço urbano praticado nas cidades do século XXI, e não propriamente a um modelo de produção aqui verificado e criticado pelo modo de

crescimento em direção às zonas periféricas das cidades, executado por indivíduos que têm menor poder aquisitivo – como o apontado pelos autores que estudam os empreendimentos habitacionais do PMCMV. Porém, assim como Montaner, Muxí e Falagán questionam quais as mudanças que estão sendo praticadas na sociedade, em seus costumes, nos modos de trabalho e nas estruturas familiares, para a partir daí construir um conceito de promoção adequada e que se adapta às necessidades das pessoas hoje em dia, podem-se (e devem-se) questionar os modelos de produção das habitações destinadas às pessoas com menor poder de aquisição de sua moradia no mercado formal, verificando esses modelos que estão sendo praticados quanto aos questionamentos apresentados pelos autores.

Se a promoção da habitação que se pratica – ou se deixa normalmente acontecer, sem a interferência para melhoramento do processo – não leva em consideração as plenas necessidades dos usuários, ou ainda, é promovida da mesma forma que já foi promovida em outras épocas que tiveram resultados claramente negativos – como se verá com o exemplo do PMCMV repetindo os resultados do Período BNH¹⁴ –, provavelmente esse modelo de cidade não atende às necessidades reais de seus criadores. Logo, há um desvio que necessita ser corrigido.

Portanto, quando se relacionam necessidades dos indivíduos nas cidades – como as retiradas de Lefebvre, Montaner, Muxí e Falagán – com os modelos de cidades que têm se observado na prática – como os empreendimentos do PMCMV, por exemplo, estudados por Rufino, Pequeno, Rosa, Andrade, Rizek e Rolnik –, não é possível estabelecer relação entre o que deveria estar sendo executado e o que se está executando na prática.

Novamente se enfatiza que o exato juízo de valor sobre a qualidade da habitação quanto aos impactos para os seus usuários diante da cidade no PMCMV será efetuada adiante nesta dissertação, mas perante o que já foi exposto percebe-se que o modelo de promoção deste programa habitacional quanto a um dos aspectos inerentes a este trabalho – qualidade da inserção urbana dos empreendimentos habitacionais produzidos – é avaliado

¹⁴ Tanto o PMCMV quanto o Período BNH serão oficialmente apresentados nesta dissertação ainda neste capítulo 1. Neste momento, aparentemente criticam-se os resultados ou encaminhamentos destes dois períodos de promoção de políticas habitacionais governamentais no Brasil sem necessariamente tê-los apresentados. Não é objetivo aqui executar críticas com este teor – até porque se entende que primeiramente o leitor tem que estar situado sobre o que se analisa ou critica, para depois poder receber esta análise ou crítica –, logo, apenas citam-se estes dois exemplos como meio de estabelecer uma ligação entre o referencial teórico utilizado, para demonstrar ao leitor o que o autor entende como um raciocínio acertado sobre o tema e no que este referencial teórico pode agregar informações que serão úteis nesta dissertação. Quando se buscam as referências de Lefebvre e Montaner, Muxí e Falagán sobre os conceitos de habitar do indivíduo no espaço urbano e as condicionantes que levam este indivíduo a optar por determinado comportamento social, objetiva-se introduzir ao leitor uma espécie de justificativa prévia ao que se propôs estudar nesta dissertação, assim como demonstrar a linha ideológica que o autor irá seguir neste trabalho.

em desacordo com aquilo que é tido como o adequado, deixando o produto deste modelo de promoção a ser classificado, a princípio, como inadequado.

Isto nos leva a uma nova ponderação acerca de outro assunto abordado neste trabalho, qual seja a ação dos agentes intervenientes no processo de produção da HIS no Brasil e a ação e atuação do mercado imobiliário privado.

1.3 Os agentes intervenientes, o mercado imobiliário e a qualidade da inserção urbana

É necessário retratar esta terceira frente de discussão sobre a HIS – o mercado imobiliário e seus agentes –, porém antes devemos voltar à primeira ponta do processo, que é o histórico do problema da habitação social e o déficit habitacional constante no Brasil.

1.3.1 A histórica intervenção de diversos agentes na produção da HIS e em sua qualidade

Bonduki (1994, p.711) aponta que o déficit habitacional passou a ser tratado como um problema no Brasil, ocorrendo inclusive a intervenção Estatal na HIS brasileira no período de governo do ex-presidente Getúlio Vargas – (1930 – 1945¹⁵). O autor afirma que este é o primeiro momento em que o Estado brasileiro intervém no processo de produção da habitação, deixando de lado o comportamento até então inerente aos governos passados, qual seja o de relegar a questão da construção, negociação e financiamento habitacional a bel-prazer do mercado e seu poder autorregulatório. Como se verificará adiante, foi neste período que o Governo Federal criou os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), e após, através de governo sucessor, foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP) – dois dos primeiros programas habitacionais promovidos pelo Estado, que dentre outras funções, promoveram habitação para a população de menor renda¹⁶.

Também é citada por Bonduki (1994, p.711) uma ação necessariamente peculiar a esta época, que foi a intervenção do Estado não somente nos processos acima citados, mas também no mercado de aluguéis da época, já que este era uma realidade da população.

Porém, Bonduki (1994, p.717) faz uma ressalva tanto para o governo Vargas, como para os que o sucederam imediatamente, afirmando que naquela época nenhum deles formulara uma verdadeira política habitacional articulada e lógica. Complementa afirmando que

¹⁵ Getúlio Vargas também governou o Brasil entre os anos de 1951 e 1954, porém aqui se faz referência ao primeiro período de mandato do ex-presidente.

¹⁶ Ainda neste Capítulo 1 é ampliada a apresentação destes dois programas.

também não houve uma ação estruturada entre os diversos órgãos e ministérios que de alguma forma teriam gerência sobre essa questão. Segundo o autor, acima de tudo foi uma ação populista incentivada por uma pressão latente da população que via na questão da habitação um problema nunca antes vivenciado e de difícil solução sem a proteção estatal, onde a criação de possíveis medidas que essa proteção ocasionaria poderia auxiliar esta população na busca de uma relação mais justa entre remuneração laboral e moradia, já que os valores de aluguéis eram um peso no orçamento das famílias de menor renda. Destaca-se que o inquilinato era uma realidade para a maioria da população, como bem demonstra o autor a partir de dados do IBGE, onde informa que à época, apenas 25% dos domicílios eram ocupados por seus proprietários.

Chiarelli (2014, p.32) afirma que a inauguração da política habitacional ocorreu no governo de Getúlio Vargas, alicerçada na organização e recursos dos IAPs, tendo continuidade esta atuação durante o governo Dutra, através da implantação da FCP.

Para Bonduki, tanto a primeira intervenção de Vargas, como a de Dutra, partiram de uma ação que permeou uma abordagem Estatal sobre questões que clamavam por soluções urgentes. No governo Vargas havia a dificuldade extrema de acesso à moradia, inclusive no modelo de locação, da grande maioria da população, e no governo Dutra objetivava-se uma resposta à crise de moradia do período posterior à Segunda Guerra Mundial (Bonduki, 1994, p.717).

Portanto, aqui se verifica uma tônica na formulação das diversas políticas habitacionais que irão se suceder no decorrer do século XX no Brasil, e adentrar essas primeiras duas décadas do século XXI, qual seja a intervenção do Estado na questão da HIS a partir de intenções que transcendem a tentativa de combate ao déficit habitacional por si só e passam, mais do que qualquer outro objetivo, por duas consequências muito mais importantes para os governos, que são o teor populista que uma ação em uma questão tão sensível à população pode impulsionar, e o teor de alavancagem econômica que a ação em um setor como o da construção civil pode influenciar.

Poder-se então afirmar que o Estado atua como um forte agente interveniente na promoção da HIS no Brasil¹⁷.

Dada essa segunda constatação, aqui se chega a outro ponto de análise que irá acompanhar este trabalho, qual seja o real teor, por assim se dizer, das diversas medidas

¹⁷ Os agentes intervenientes promotores que esta dissertação se propõe a analisar dentro do PMCMV em Pelotas são os privados, posteriormente explicitados. Porém é impossível não apontar algumas características dos agentes intervenientes promotores públicos, também explicados posteriormente, mas que, em linhas gerais, seriam as estruturas estatais propriamente ditas que, ao longo dos programas e políticas habitacionais, promoveram a HIS no Brasil.

tomadas no Brasil ao longo do último século e o início desse, por seus governantes, no sentido de tentar enfrentar o problema do déficit habitacional de sua população.

Como o que já foi exposto, verifica-se que há muito tempo o combate ao déficit habitacional por si só deixou de ser o principal objetivo das políticas habitacionais executadas no Brasil, e os apelos e consequências que se posicionam por trás desse combate passaram, muito mais que o próprio combate ao déficit, a ser o objetivo dos diversos governos.

Como apreciado a respeito do Governo Vargas, este começou a enfrentar a demanda latente por habitação nas cidades pela via da execução de uma medida de cunho populista e com viés econômico, no sentido de regulamentar e defender a renda dos trabalhadores perante o seu poder de compra. Quando se constata isso, admite-se que a habitação, antes de ser um direito social, como constatado nos dias de hoje através dos avanços promovidos pela legislação brasileira, baseadas, sobretudo na Constituição Federal de 1988, é uma mercadoria que, como tal, tem seu preço e este preço pode estar ou não ao alcance de alguém que possui determinada reserva monetária para pagar.

Sobre isso, Bonduki (1994, p.711) concluiu claramente a questão afirmando que a propaganda oficial veiculada pelo governo Vargas dizia que este sempre buscava garantir melhores condições para o habitar e a vida urbana dos trabalhadores, ajudando a manter, perante estes, a imagem de Getúlio Vargas como o “pai dos pobres”.

Bonduki (1994, p.717) complementa que além de ser uma estratégia de obrigação com as massas populares, as medidas adotadas por Vargas passam também pela estratégia de desenvolvimento econômico lastreado pelo fomento à indústria, já que também é tempo de uma revolução de expansão industrial no Brasil, e a questão se torna cíclica quando, além de “aquecer a economia” com a intervenção na indústria pela via da habitação, o governo consegue empregar a massa trabalhadora vinda do campo nessa própria indústria que está em constante crescimento.

No decorrer deste trabalho, ao analisar o PMCMV, verifica-se que é necessário caracterizá-lo sobre dois pilares de sustentação dos objetivos governamentais brasileiros, observando-se que este Programa nasce de uma intenção de aquecimento ao setor industrial brasileiro – através da indústria da construção civil –, que reage contra a crise econômica mundial iniciada um antes de sua criação (2008), nos Estados Unidos da América (EUA), e de uma afirmação populista do Governo Lula, em seu segundo mandato presidencial, como ferramenta de fortalecimento de sua popularização perante as famílias de menor renda no Brasil, através do incentivo à aquisição da casa própria de grande parte da população brasileira de menor renda.

Assim, é importante salientar que, por mais que a maioria dos governantes do século XX e início do século XXI tenham posto em sua pauta de ações a solução ou no mínimo o combate à falta de moradias para a baixa renda brasileira, isso não significa que as ações tomadas ao longo da história brasileira neste período foram acertadas ou estiveram predominantemente preocupadas com o real e puro bem estar da população desprovida de moradia própria, como a bibliografia aponta amplamente.

Sobre esses objetivos implícitos nas políticas habitacionais, Cunha (2014, p.22) classifica as políticas de habitação promovidas pelos governos brasileiros ao longo do século passado como populistas (entre 1930 e 1964) e autoritárias (entre 1964 e 1985). Grifando que nenhuma delas teve como real intenção a solução habitacional, antes sim questões de cunhos econômicos e ideológicos, e que ambas foram incapazes de promover uma solução para o déficit habitacional permanentemente instaurado no Brasil.

Chiarelli (2014, p.55) também afirma que a questão da habitação nesse período do governo de Getúlio Vargas até a instauração do regime militar no Brasil foi pautada a partir de um viés populista.

Fazendo uma rápida evolução cronológica desde essa época iniciada nas primeiras décadas do século XX até os dias atuais, Chiarelli (2014, p.22) ainda relata que o Estado, no Brasil, procurou combater esse problema da demanda habitacional através de políticas públicas de habitação, e também por meio de diversos programas habitacionais. Cita os exemplos dos Programas executados pelos IAPs, FCP, Período BNH, PAR e, por último e ainda em execução, o PMCMV.

Sob uma visão evolutiva de ciclos da política habitacional brasileira, Chiarelli (2014, p.39) a divide em quatro fases, sendo a primeira existente no período de 1822 a 1929, que a autora expõe como o espaço de tempo entre a Independência do Brasil e o final da República Velha, chamando de “fase do autoritarismo sanitário”. Após, de 1930 a 1963 coloca como o período compreendido entre a Revolução de 1930 e o início do regime militar, tratando como ações importantes na política habitacional a implantação dos IAPs e a FCP. A terceira fase seria compreendida entre 1964 e 1986, correspondente ao período de vigência do regime militar, onde fortemente se estabeleceu o “Período BNH” – época de gestão da política habitacional pelos governantes militares e intervenção através do Banco Nacional da Habitação (BNH). Por último, a quarta fase vem de 1987 até a atualidade, passando por diversos pequenos programas e culminando no PAR e no PMCMV. Complementando a afirmação de Chiarelli, pode-se dizer que o PMCMV inaugura uma nova fase, em termos de grande ruptura com as políticas habitacionais anteriores, dada sua representatividade, abrangência territorial e social (Programa efetivamente executado em mais de 95% das

idades brasileiras e passível de apropriação por famílias com renda mensal mínima, sendo inclusive inexistente em alguns casos), e grande produção habitacional (mais de quatro milhões de unidades habitacionais já contratadas), como se verá mais adiante, em seção específica deste Programa.

Não é intenção deste trabalho reescrever a história da habitação social brasileira – algo já feito com muito mais domínio e ciência pelos grandes autores dessa área muitas vezes aqui citados –, porém rapidamente apresentar-se-ão, ainda neste capítulo 1, as características gerais dessas diversas políticas habitacionais que marcaram épocas diferentes na HIS do Brasil, com o intuito de relacionar tais características com o tema deste trabalho. Além disso, se tentarão utilizar as caracterizações dessas políticas habitacionais anteriores de modo a se relacionar com um dos motes desta dissertação, qual seja a “financeirização da política habitacional”¹⁸ do PMCMV, a fim de buscar referências nas outras políticas habitacionais que também são identificadas no PMCMV.

1.3.2 Os conceitos de inserção urbana

Antes de se exporem essas características gerais das principais políticas habitacionais desde 1930 no Brasil, esclarecem-se alguns conceitos surgidos no parágrafo anterior, que serão amplamente trabalhados neste estudo a partir daqui.

Com relação à inserção urbana, Shimbo (2015, p.30), juntamente com uma rede de pesquisadores que se propuseram a fazer uma avaliação dos empreendimentos do PMCMV em seis estados brasileiros, caracterizou-a como passível de análise em três diferentes escalas, sendo tratada primeiramente sob a ótica da escala regional ou metropolitana, onde a autora retrata uma análise de inserção urbana que leva em consideração a localização dos empreendimentos e suas relações com diversos indicadores sociais e urbanos – fornecidos por várias fontes de dados oficiais, como o IBGE e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – da região onde se localizam (cidade/metrópole). Em um segundo momento, a autora trata a inserção urbana sob o olhar da escala municipal, através da análise de localização dos empreendimentos em relação aos dados de perfis socioeconômicos da população da cidade onde se localizam, acesso à infraestrutura urbana

¹⁸ O conceito de “financeirização da política habitacional” é difundido por Royer (2009, p.39), sendo inclusive adotado pela autora como o título de sua tese, e também utilizado por Shimbo (2010, p.27) e Cunha (2014, p.21). Fix (2011, p.51) utiliza parte desse termo para apontar a financeirização do “circuito imobiliário” brasileiro. A seguir é apresentado por completo o conceito que esta dissertação adotará para este termo, mas desde já se afirma que segue a linha de pensamento destes autores. Utiliza-se este termo nesta dissertação na tentativa de explicar um dos pressupostos deste trabalho, que é a constatação de que a política habitacional social no Brasil é utilizada como mantenedora de uma função econômica desempenhada pela sua indústria.

e equipamentos públicos, demanda habitacional desta cidade, mobilidade urbana e legislação urbanística, sendo fontes de consulta nesta segunda escala os Planos Diretores das cidades e os Planos Locais de Habitação de Interesse Social, entre outros instrumentos.

Para a terceira escala de análise, Shimbo a afinou e focou especificamente em alguns empreendimentos, analisando seus entornos imediatos, verificando padrões de uso e ocupação do solo, ofertas de serviços, equipamentos e transporte públicos, áreas de lazer, comércio, entre outros aspectos.

Com isso verifica-se que Shimbo e este grupo tratam a inserção urbana como algo que pode ser verificado, analisado e qualificado sob diversos graus de enfoques – as escalas citadas –, mas que preponderantemente se relaciona diretamente com a capacidade de um empreendimento, ou conjunto de empreendimentos, proporcionar ao seu usuário qualidade de vida, seja em relação à sua inserção em uma macrorregião que apresenta bons indicadores sociais e urbanos, seja em uma cidade que proporciona o acesso a uma infraestrutura urbana adequada, seja em uma microrregião que oferece acesso aos moradores a equipamentos públicos, transporte, áreas de lazer, entre outros serviços básicos com qualidade e quantidade satisfatória.

Nesta linha, Cardoso et al. (2013a, p.154) relacionam a questão da ausência de uma infraestrutura adequada de determinado local de inserção de alguns empreendimentos do PMCMV na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro com a conclusão pela inserção urbana desqualificada destes empreendimentos. Para definir como inadequada essa infraestrutura, utilizam indicadores que apontam para o não atendimento da demanda gerada por serviços, comércio e equipamentos urbanos.

Rolnik (2014, p.3), ao produzir uma ferramenta de avaliação da inserção urbana de empreendimentos da Faixa 1 do PMCMV, trabalha com parâmetros que avaliam a localização destes, sua integração com o entorno e seu desenho urbano. Dentro desse estudo a autora defende que caso estes parâmetros sejam atendidos de forma eficaz, os empreendimentos analisados irão produzir padrões mínimos aceitáveis de inserção urbana, nos quais proverão aos seus usuários condições básicas de acesso a serviços públicos e à cidade.

Ao exemplificar os parâmetros trabalhados, Raquel Rolnik cita o acesso adequado ao transporte, em termos de distância do usuário morador de um empreendimento até o ponto de passagem e coleta deste transporte e frequência de operação deste transporte por seus veículos; a distância de acesso à oferta de equipamentos de comércio e serviços, divididos em aqueles de uso cotidiano (creches, escolas, áreas de lazer e recreação, padarias, farmácias, entre outros), de uso eventual (unidades de saúde com pronto atendimento,

supermercados, bancos, entre outros) e os de uso esporádico (hospital público, instituições de ensino superior, entre outros); a relação do empreendimento com o entorno, em termos de verificação deste entorno quanto à previsão de atividades compatíveis e complementares ao uso residencial; o tamanho das quadras do próprio empreendimento e das quadras onde o mesmo se insere, para verificar como estas dimensões atendem a padrões admissíveis em desenho urbano; e as variáveis de circulação do pedestre morador com a circulação e aberturas do empreendimento para o espaço público externo, quanto a variáveis de segurança, conforto e acessibilidade.

Nascimento, Pequeno e Rosa (2014, p.8), ao analisar alguns empreendimentos do PMCMV no município de Caucaia-Ce quanto à inserção urbana, utilizaram dados fornecidos pelo IBGE acerca das características das regiões de localização de cada empreendimento, configuradas por seus setores censitários, no que tange aspectos relativos ao percentual de atendimento de abastecimento de água e rede de esgotamento canalizada nas moradias dessas regiões e perfil socioeconômico das famílias residentes nesses setores, com o intuito de verificar a qualidade das regiões onde os empreendimentos do PMCMV estavam sendo implantadas.

Chiarelli (2014, p.200) adverte que no lançamento do PMCMV, por exemplo, uma das questões mais importantes dos impactos dos empreendimentos deste Programa junto ao meio acadêmico se referiu à qualidade de inserção urbana que estes teriam nas cidades, já que a autora lembra não estar prevista na cartilha de apresentação inicial do PMCMV algo que remetesse ao tratamento direto deste assunto, sendo mencionada somente a exigência da existência de prévia infraestrutura. A autora ainda comenta que pode ser apontado como um ponto faltante nesta cartilha, a fim de prover maior atenção ao tema da inserção urbana, a prévia indicação de necessidade “de existência de equipamentos urbanos na vizinhança”.

Ainda, quando Chiarelli (2014, p.202) avalia esses empreendimentos do PMCMV, promove uma análise que leva em consideração a distância destes ao centro da cidade, custo do valor de venda do solo onde se localizam os empreendimentos e distância dos mesmos aos equipamentos de serviço mais próximos, sendo estes os postos de saúde, escolas de ensino infantil, escolas de ensino fundamental, escolas de ensino médio e trajeto de transporte coletivo, onde estas distâncias qualificam a inserção urbana de um empreendimento a partir de escalas de distâncias urbanas retiradas do estudo de Santos (1988, p.162), e também utilizadas por Medvedovski et al. (2010, p.16-17).

Logo, concluindo o conceito de inserção urbana aqui adotado, percebe-se que Rolnik (2014, p.3), assim como Shimbo (2015, p.30), Cardoso et al. (2013a, p.154), Chiarelli (2014, p.200) e Nascimento, Pequeno e Rosa (2014, p.8), parecem concordar que o tema inserção urbana

é definido por um conjunto de características implícitas que determinados locais, conjunto de empreendimentos, ou um empreendimento, isoladamente, apresentam, as quais os qualificam quanto ao provimento de adequado acesso dos usuários moradores destes locais ou empreendimentos a serviços e condições relacionados diretamente com sua qualidade de vida no fragmento de tecido urbano analisado. É a partir desse conceito que esta dissertação tratará o tema da inserção urbana, quando proceder com as diversas análises sobre os empreendimentos do PMCMV analisados na cidade de Pelotas, assim como é a partir do atendimento de indicadores similares aos expostos acima, em conjunto com parâmetros retirados principalmente de Santos (1988, p.162), Chiarelli (2014, p.104) e Nascimento, Pequeno e Rosa (2014, p.8), que esta dissertação qualificará a adequação da inserção urbana dos empreendimentos aqui estudados.

1.3.3 O conceito de “financeirização da política habitacional”

Sobre outro conceito abordado acima, que é a “financeirização da política habitacional” – mais precisamente a financeirização do PMCMV –, identifica-se um termo que está relacionado com o tema desta dissertação. Portanto, seguem uma série de conceitos e assuntos abordados pela bibliografia que ajudaram na constituição do significado desse conceito neste trabalho.

Como já foi observado, as políticas habitacionais brasileiras, muitas vezes, tiveram como seu real objetivo não a disseminação do direito à moradia para as famílias de menor renda, mas sim interesses que vão desde o fortalecimento de um populismo que os governos da época se propunham a alcançar, através da vinculação propagandista que o combate ao déficit habitacional pode acarretar, a fortalecimentos de setores econômicos – no caso, o setor da indústria da construção civil – que se mostravam bastante impactantes na economia como um todo do país e, da mesma forma, sensivelmente impactados quando ativados pelo incentivo à produção de moradias em larga escala.

Royer (2009, p.21) coloca que a organização do financiamento habitacional brasileiro teria que ter como principal missão o pleno atendimento das necessidades habitacionais de sua população e a universalização do direito à moradia (proposto inclusive pela Constituição Federal do Brasil de 1988). Porém, nos últimos anos, essa onda propagandista de combate ao déficit tem sido utilizada para a execução de “novos instrumentos de crédito”, que estão, sobretudo, voltados à “acumulação financeira de capital”.

Shimbo (2010, p.47) afirma que a dinâmica da promoção e execução da habitação no Brasil passa pela próxima, e algumas vezes até “promíscua”, relação entre o Estado e “agentes promotores imobiliários”.

1.3.4 O conceito de agentes promotores ou agentes intervenientes

Topalov (1984), citado por Medvedovski (1998), iniciou na França uma linha de estudos que segue até a atualidade sobre o mercado imobiliário, identificando as ações necessárias para transformar terra e habitação em mercadoria, e denominou os agentes destas ações como “promotores imobiliários”.

Sobre os agentes promotores imobiliários – anteriormente aqui denominados “agentes intervenientes” –, essa dissertação trabalha com o conceito observado em Shimbo (2010, p.56), que os caracteriza por serem os agentes oriundos de organizações jurídicas ou físicas privadas envolvidas no processo de promoção do produto habitacional – a moradia –, no que tange o procedimento desde a verificação de necessidade de instalação dessa moradia, passando pela detenção da terra aonde a mesma será instalada (quando a posse está em mãos particulares), pelas instituições financiadoras do crédito necessário à venda e aquisição da moradia no mercado, até chegar à construção, concepção final e comercialização da mesma.

Sobre esse conceito, dos agentes promotores imobiliários se originam os agentes promotores privados (agentes privados), também amplamente citados por Shimbo (2010, p.82) e que aqui tomam o mesmo conceito da autora, qual seja o das empresas privadas que participam da identificação de necessidade de construção da moradia, da detenção da terra aonde essa será construída, construção e venda ao mercado (para aquisição direta do futuro morador e proprietário) ou a um poder público – representado por um governo municipal, na maioria das vezes, que a repassará a um futuro morador, em casos de enquadramentos em faixas de menor renda.

Em uma definição mais clara, os agentes promotores privados podem ser as instituições que se encarregam da comercialização das unidades habitacionais produzidas (imobiliárias, e corretores de imóveis, por exemplo), os proprietários da terra urbana (donos de terrenos, que podem ser pessoas físicas ou as próprias empresas incorporadoras), as empresas construtoras das edificações (instituições que transformam as matérias-primas e insumos em um produto entendido como a moradia pronta para ser habitada) e as empresas incorporadoras (instituição articuladora dos demais agentes que baseia sua atividade na identificação da necessidade da moradia em determinado local e definição do produto imobiliário e suas características, e que obtém seu lucro não somente na comercialização do produto moradia, mas também na “renda diferencial da terra”, que leva em consideração outras condicionantes, atreladas ao preço diferencial que a terra é capaz de proporcionar especificamente a um produto do mercado imobiliário). Este conceito é apresentado por

Marques (2005 apud SHIMBO, 2010, p.52-53), que por sua vez se baseia na teoria de David Harvey (1982).

Como diferenciação entre agentes promotores construtores e agentes promotores incorporadores, esse trabalho adota o mesmo conceito apresentado por Shimbo (2010, p.26), e que já se identifica no parágrafo anterior, qual seja o de que os agentes construtores são as empresas (na grande maioria das vezes, privadas) que edificam a moradia a partir da utilização dos materiais e empregos das técnicas construtivas, ou seja, as instituições responsáveis por levantarem as edificações e conceberem o objeto físico unidade habitacional. Já os agentes incorporadores são as instituições privadas responsáveis por identificar a necessidade de construção de moradias em determinado local, e que articulam as diversas frentes para a construção destas.

Pode-se também mencionar a separação que Medvedovski (1998) cita para as funções necessárias para a realização da mercadoria “habitação”. Segundo a autora, para que se conceba este produto é necessário que se tenham quatro frentes, sendo elas: promoção, financiamento, produção e comercialização.

Tanto na divisão de Medvedovski (1998), quanto nas conceituações de Shimbo (2010) e Marques (2005), ficam claros os requisitos mínimos e agentes intervenientes necessários na promoção da habitação.

Shimbo (2010, p.52) adverte que no PMCMV muitas vezes os agentes construtores são os mesmos agentes incorporadores, como é o caso das grandes empresas privadas de abrangência nacional que incorporam e constroem dezenas de empreendimentos e milhares de unidades habitacionais para o Programa em diversos estados brasileiros. A autora coloca ainda que em alguns casos, essas empresas privadas se caracterizam como o único agente para todo o ciclo de promoção da moradia, participando inclusive como proprietárias dos terrenos e financiadoras do crédito de aquisição da moradia para o adquirente.

Medvedovski (1998) já havia identificado no mercado imobiliário de Porto Alegre, durante a vigência do Período BNH, agentes promotores que também associavam a atividade de comercialização à atividade de incorporação.

Voltando aos rumos trilhados pelas políticas habitacionais, Cunha (2014, p.30-31) afirma que frequentemente essas têm sido promovidas pelos governos com objetivos apenas de cunho econômico, onde o capital financeiro assume papel hegemônico e a moradia desempenha papel fundamental para o auxílio desta hegemonia.

Poder-se-ia dizer então que a política habitacional brasileira e sua financeirização velada só se conjugam porque há uma espécie de casamento de objetivos entre os agentes privados e os agentes públicos.

Sobre o conceito de agentes promotores públicos (agentes públicos), Shimbo (2010, p.77) os caracteriza como as entidades estatais que de alguma forma participam deste processo de execução da política habitacional brasileira, como os estados e o Distrito Federal, os municípios e as empresas públicas locais. Não é explicitamente citado nesta passagem de Shimbo, porém nessa dissertação ainda coloca-se nesse patamar classificatório também o Governo Federal, instância suprema do poder Estatal, promotor e gestor de todas as políticas públicas habitacionais em nível federal.

1.3.5 A relação entre os agentes promotores, o mercado da HIS e a qualidade da inserção urbana

Portanto, essa forte vinculação entre agentes públicos e privados reforça a separação das políticas habitacionais dos objetivos primários de promoção da moradia à população que dela necessita. É verdade que essa promoção de habitação à população de menor renda também acontece, porém até chegar neste caminho, o processo de promoção das políticas habitacionais passa pelo fortalecimento do capital e dos seus detentores como os tomadores das decisões que promovem os rumos gerais destas políticas habitacionais.

Shimbo (2010, p.23) coloca que “a relação entre política pública habitacional e produção privada de moradias jamais deixou de existir no Brasil”. A autora ainda faz uma ressalva que esta relação se reestruturou no momento em que empresas privadas construtoras e incorporadoras ingressaram nesse mercado e quando, juntamente a isso, as principais fontes de recursos “públicas e semipúblicas” financiadoras das políticas habitacionais, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) tiveram suas bases fortalecidas, como se verificará adiante, nessa dissertação.

O casamento entre o desenho institucional e organizacional do PMCMV e os interesses e objetivos dos agentes promotores privados vem descrevendo uma trajetória de incentivo à produção em massa de unidades habitacionais no Brasil. Não à toa, os mais de quatro milhões de unidades já construídas ou contratadas em duas fases do Programa (em sete anos de duração) demonstram que o PMCMV atinge elevado número de unidades construídas (PORTAL BRASIL, 2016a, p.1).

Sobre estes interesses dos agentes promotores públicos e agentes promotores privados que levam a um objetivo comum, Shimbo (2010, p.26) afirma que além de uma política habitacional voltada para o “aquecimento” do setor da construção civil brasileira e, por consequência, para o fortalecimento da economia – interesse dos primeiros agentes –, o PMCMV surgiu em um momento onde as grandes empresas privadas construtoras e

incorporadoras optaram pela captação de recursos direta por meio de uma “oferta pública de ações”¹⁹ (OPA) na Bolsa de Valores de São Paulo²⁰ (BM&FBOVESPA). Shimbo (2010, p.117) descreve este fenômeno ocorrido como um movimento de “capitalização” das empresas privadas²¹.

A autora coloca que essas captações foram bastante representativas e demonstra que até 2008, as vinte e cinco empresas que integravam o segmento de “construção civil” da BM&FBOVESPA já tinham captado valores superiores a vinte bilhões de dólares, quando somados.

Shimbo (2010, p.105) afirma que essa abertura de capital e captação de recursos executada pelas empresas privadas não se deu fortuitamente, antes sim foi um passo planejado e executado por estas em um momento que se mostrava propício para investimentos maiores no setor habitacional de baixa renda no Brasil.

¹⁹ A “oferta pública de ações” é um procedimento utilizado pelas empresas quando as mesmas decidem por abrir seus capitais em alguma bolsa de valores – no caso do Brasil, na Bolsa de Valores de São Paulo (BM&FBOVESPA) – com o objetivo de captar recursos provenientes de pessoas físicas ou jurídicas interessadas em investir naquela empresa. O ato de abrir os capitais, para uma empresa, significa que ela passa a ser, se já não era, uma instituição de natureza jurídica na forma de sociedade anônima, cujos seus balanços e balancetes contábeis devem ser divulgados periodicamente junto a esta bolsa de valores, para que os investidores tenham a clareza necessária das informações para julgarem se desejam começar a investir, permanecer investindo, ou vender suas ações e deixar de investir nesta empresa. Além disso, existe uma série de outras regulamentações que as empresas de capitais abertos devem seguir, com o intuito de dar credibilidade e confiabilidade a todas as partes negociantes neste trâmite. Para a empresa é interessante quando a mesma deseja expandir seu alcance no mercado, porém não dispõe de recursos para tal ação, assim capta recursos dos investidores, transferindo a eles um percentual de participação societária nesta sociedade anônima instituída. Para os investidores pode ser interessante, pois eles dispõem de recursos (que podem ser de tamanhos diversos, partindo desde outras grandes empresas até pessoas físicas que poupam seu dinheiro) e não desejam investir estes recursos em aplicações mais conservadoras, já que estas, apesar de mais seguras, tendem a remunerar em menor percentual o capital investido. No caso da abertura de capitais das grandes empresas construtoras e incorporadoras brasileiras na BM&FBOVESPA, estas grandes empresas puderam captar recursos que levariam muito mais tempo para adquirir caso não tivessem executado esta ação. Assim, dispuseram de capital para aplicar em sua atividade laboral – construir e incorporar empreendimentos habitacionais, entre outros fins que auxiliam esta atividade principal, como cita Shimbo (2010, p.188) – e puderam ampliar seu porte e atuação no mercado.

²⁰ A BM&FBOVESPA é a Bolsa de Valores de São Paulo. Apesar de se localizar e carregar o nome deste estado, esta instituição vem simbolizando o mercado brasileiro de ações, dada a integração das diversas bolsas de valores regionais ocorridas em 2000, inclusive com a Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F), quando a BM&FBOVESPA passou a executar toda a negociação de ações das empresas de capital aberto no Brasil, relegando a outras bolsas de valores a negociação de outros papéis, como a Bolsa de Valores do Rio, responsável pela negociação de títulos públicos (INFOMONEY, 2005, p.1). Caracteriza-se por ser o lugar onde são negociados os papéis de todas as empresas brasileiras (e algumas estrangeiras também) de capital aberto. Movimentou, em junho de 2016, mais de 143 bilhões de reais (SILVA, 2016, p.1).

²¹ Lúcia Shimbo (2010, p.117), ao mencionar esta “capitalização” das empresas privadas, se refere à abertura de capital na bolsa de valores promovida por estas empresas alguns anos antes do início do PMCMV, cujo objetivo destas era angariar recursos financeiros de investidores para agregar capital de investimento e, com isso, poder atuar com mais força no mercado habitacional.

Esse momento propício proporcionado a esses agentes privados, em grande parte teve como responsabilidade os atos executados anteriormente por alguns agentes públicos.

Cunha (2014, p.103), voltando no tempo, alguns anos antes da oficialização do PMCMV, ao mencionar a criação do Ministério das Cidades, em 2003, no primeiro mandato do Governo Federal presidido por Lula, e as alterações promovidas por este Ministério no setor habitacional brasileiro, afirma que estas alterações tiveram como objetivo o combate ao problema habitacional para a população de baixa renda.

Araújo (2007, p. 53) afirma que o Ministério das Cidades promoveu um aumento nos investimentos de um programa habitacional criado no final do mandato do governo anterior – do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) –, elevando os subsídios e valores máximos permitidos para os imóveis passíveis de financiamento, demonstrando, assim, que “a política habitacional para baixa renda não se alteraria sem tais investimentos”.

Assim, Cunha (2014, p.103) coloca que o Ministério das Cidades ampliou o mercado deste setor e “abaixou a linha de exclusão ao crédito habitacional e à moradia” no Brasil, criando um momento convidativo para que a estrutura e estratégia de atuação das empresas privadas se alterassem, e essas promovessem uma busca por capital refletida na abertura de capital na bolsa de valores, entre outras ações.

Claro que o acesso facilitado ao crédito e abertura do mercado de capitais das grandes empresas não pode ser confundido com o conceito aqui trabalhado de financeirização da política habitacional, porém fica evidente que a criação de medidas de incentivo ao crédito, assim como o lançamento das empresas na busca de mais volumes de capitais para investimento (abertura de seus capitais na bolsa de valores), estão intrinsecamente ligados a um incentivo partido do Estado que vem a casar com o suporte que o mesmo pretendeu dar à sua economia quando incentivou a atuação de empresas privadas nos programas habitacionais sociais.

Percebe-se que a busca por aumento de seu poder de investimento e atuação no mercado habitacional não se deu por acaso nas empresas construtoras e incorporadoras, essas sim observaram um nicho em expansão – nicho de produção habitacional para a baixa renda brasileira – e se prepararam para atuar neste nicho, através da captação de recursos, entre outras medidas (CUNHA, 2014, p.124). Salienta-se que este nicho sempre existiu – apesar de não aparentar-se consolidado –, como se verifica desde o início do século XX, mas talvez somente agora tenha tido condições de atrair esses agentes privados, dados o aumento da oferta de crédito e a grande promessa de produção em larga escala de combate ao déficit habitacional (evidenciando-se aqui o casamento de conjunturas citado acima).

Assim, observa-se que o caminho trilhado desde o início da década passada culminou, primeiramente, na criação de condições que propiciaram a busca das empresas privadas construtoras e incorporadoras por esse mercado da habitação para famílias de baixa renda – já que antes essas empresas não tinham tanta atividade neste e optavam por construções para as classes alta e média. Para atingir esse mercado que ganhava força, as empresas procuraram se capitalizar e viram na oferta de ações uma das alternativas.

Isto leva a uma quarta e última frente de discussão inicial sobre o tema desta dissertação, qual seja a influência dos agentes promotores privados no mercado imobiliário da HIS e sua busca pela detenção da terra, como meio de produção e valorização de seu capital de investimento.

1.4 A terra no mercado imobiliário da HIS

1.4.1 A formação do estoque de terras pelos agentes promotores privados

Continuando a retratar a relação entre a preparação das empresas construtoras e incorporadoras para a atuação com força na produção de habitação para as famílias de baixa renda, pode-se dizer que a formação de um estoque de terras – “banco de terras” ou *landbank* – executada pelas grandes empresas deste segmento foi vital para seu melhor desempenho no mercado da HIS. Esse estoque, lembrado por Shimbo (2010, p.148) e também apontado por Cunha (2014, p.276), se traduziu em uma procura por terrenos que poderiam ser passíveis de incorporações de empreendimentos habitacionais realizadas pelas grandes empresas privadas incorporadoras em todo o Brasil.

Esse estoque de terras as traria para as mesmas condições de atuarem com maior força no setor habitacional, já que não dependeriam de uma das partes integrantes dos agentes privados no processo da produção habitacional – os proprietários da terra –, como mencionado anteriormente, além de poderem valorizar sua produção não somente pela via da construção por si só, mas também pela valorização do preço da terra através de uma situação de monopólio que aconteceria com a intensiva produção habitacional que estava por vir.

Topalov (1984, p.648) afirma que o mercado onde a terra está envolvida é diferente de qualquer outro que é regulado pelo preço da produção de uma mercadoria. Segundo Topalov, a terra por si só já possui um preço, tanto que quem a possui recebe um dinheiro quando a vende a outra pessoa ou instituição, sem pra isso ter necessitado produzi-la. O autor complementa demonstrando que o valor da terra não se faz pela via do fruto de um

trabalho executado, ou seja, a terra não tem um custo de produção privada, logo, segundo Topalov, “não existe uma lei de oferta na terra” (TOPALOV, 1984, p.648).

Diante desta reflexão sobre a terra, Topalov conclui que se não existe nenhum fator pelo lado da oferta que influencie o preço constituído por uma porção de terra, toda a formação do preço está desenvolvida pelo lado da demanda constituída sobre esta terra. E ainda, em solo urbano, esta demanda é totalmente formada pelo consumidor final desta porção de terra, ou seja, o futuro morador usuário desta.

Quando Topalov afirma esta peculiaridade da terra, pode-se dizer que a produção da habitação é excepcionalmente diferente das demais pela específica característica de ter em uma de suas fases a necessidade de instalação em um determinado espaço físico – uma porção de terra. Comparando com outros setores de produção, verifica-se que diferentemente destes, a habitação necessita instalar-se em algum lugar.

Esta reflexão de Topalov vem a explicar muito do que arquitetaram as grandes empresas privadas incorporadoras quando estas adquiriram um grande banco de terras em uma época de começo de uma enorme produção habitacional, pois se estas são as possuidoras de grandes porções de terras em um momento onde a demanda por estas terras está elevada, logo estas empresas fatalmente auferirão lucros provenientes da valorização destas terras.

E, quando consideramos que estas terras adquiridas pelas empresas incorporadoras se posicionavam em locais onde demais empreendimentos habitacionais são instalados, infere-se que a valorização desta terra se dá não somente pela via da crescente demanda, mas também pelo melhoramento da infraestrutura no local, que é uma consequência da instalação de futuros (primeiros) moradores nestes locais.

1.4.2 O valor de possuir a terra para a produção e o investimento

Considerando que a construção de empreendimentos citada acima, demanda uma remuneração para quem tem a propriedade da terra onde será efetuada esta construção, verificam-se dois meios onde as empresas incorporadoras podem obter lucros, pois ganham pela produção por si só da habitação, e pela valorização do preço da terra que já possuíam – nas situações onde já possuíam o terreno da construção. Ou seja, essa empresa desempenha a função de construtora e incorporadora efetivamente.

Ainda, a revisão da bibliografia (Shimbo, Cunha, Arantes e Fix) verifica que seguidamente o custo da colocação da infraestrutura necessária ao redor de um empreendimento, e consequente valorização do preço da terra neste local, ficam a cargo do poder público (pois é este que muitas vezes promove o primeiro empreendimento habitacional em determinado

local desprovido de infraestrutura, como canalizações, vias de tráfego, entre outros serviços).

Assim, esta infraestrutura agora ali instalada promoverá a valorização das terras ao redor que pertencem às empresas privadas incorporadoras, logo estas auferirão também um lucro nesta promoção habitacional executada. Assim, verifica-se mais uma esfera onde as empresas privadas incorporadoras poderiam obter lucros, qual seja a valorização da terra pela via da implantação de infraestrutura a cargo do agente promotor público.

Como afirmam Arantes e Fix (2009, p.20), se tratando o PMCMV de uma proposta habitacional onde a baixa renda era e é o foco, se poderia prever que a instalação da habitação, em grande parte, se daria em terrenos que não tivessem valores tão altos quando comparados a outros terrenos nas mesmas regiões – como acabou se verificando, posteriormente, em praticamente toda a apreciação do Programa pela bibliografia²². Logo, esse estoque de terras se constituiria em locais onde os terrenos não fossem tão valorizados ainda. A estratégia das empresas incorporadoras de adquirir terrenos em larga escala, também passava pela ideia de que estes terrenos também fossem mais baratos do que os usualmente encontrados nas cidades onde estavam localizados.

As empresas incorporadoras compravam terras a um preço menor, pois as terras, na maioria dos casos, eram periféricas ou distantes dos locais com habitações e infraestrutura constituídas, e utilizavam essas terras, posteriormente à primeira incorporação de um empreendimento, a um preço já valorizado, dada a melhor infraestrutura posteriormente presente no local.

Portanto, de forma resumida, com a formação dos bancos de terras, as empresas ganharam triplamente, pois reduziram o custo de repasse do valor da terra ao agente proprietário da mesma, auferiram lucro pela valorização da terra em um momento onde a demanda por esta só teria a tendência de aumentar, e auferiram lucro pela valorização da terra que adquiriram a um preço que refletia sua condição de não possuidora de infraestrutura necessária à instalação de empreendimentos habitacionais, e utilizaram, muitas vezes, como uma terra cujo preço já refletia a infraestrutura ali instalada pelo poder público.

Shimbo (2010, p.148) afirma que muitas vezes a utilização destas terras vizinhas era e é destinada à produção habitacional para a população que não era somente a de menor renda, mas sim a que também não se enquadra nas condições de um programa habitacional – no caso, o PMCMV.

²² Como, por exemplo, apontam Cunha (2014, p.193), Rolnik (2014, p.9) e Nascimento, Pequeno e Rosa (2014, p.2).

Logo, se as empresas incorporadoras viram que poderiam atuar na compra de terras e auferir lucros com sua valorização, as mesmas entenderam que a captação de recursos também poderia auxiliar na junção de recursos para a aquisição destas terras. Esse processo foi verificado por Shimbo (2010, p.181), em seu estudo com uma empresa incorporadora de grande atuação em vários estados brasileiros.

1.4.3 A relação entre a terra e o poder dos agentes promotores privados

Talvez esse fenômeno descreva muito bem uma parte do processo que financeiriza a habitação promovida pelas políticas públicas de HIS, pois primeiramente há uma ou mais iniciativas do setor público para injetar incentivos nesse mercado – seja por meio de facilitação do acesso ao crédito por parte dos compradores, seja por facilitação de atuação das empresas privadas, através do desenho institucional das políticas –, e após há o capital adquirido pelos agentes privados. Esse capital adquirido pelos agentes, como mencionado, é em sua maioria proveniente de investidores, que esperam obter rendimentos sobre esse investimento. Logo, os agentes entram no mercado da habitação para a baixa renda com a premissa que se trata de um negócio e que ali encontrarão condições de multiplicar suas margens de retorno dos recursos investidos, sendo assim, um mercado capitalizado e gerido pela lógica do lucro.

Portanto, o fenômeno de financeirização do setor habitacional desenhado desde o início da década passada, alicerçado pela capitalização das empresas privadas construtoras e incorporadoras, imprime uma lógica totalmente de mercado ao PMCMV. Se este está em sua Fase 3, e se registra números que talvez cheguem aos maiores volumes de investimento e produção de todas as políticas habitacionais da história do Brasil, ainda com a presença constante e talvez crescente dos agentes privados em sua arquitetura organizacional, conclui-se que possui atrativos suficientes para que esses agentes privados continuem a atuar com força. Logo, fica indissociável do tema de trabalho desta dissertação a consideração de que uma arquitetura organizacional voltada para a lógica do mercado e para a lógica dos agentes privados vai afetar a qualidade de um produto que deveria ter como premissa básica a proteção a esta lógica, já que não dispõe de força suficiente para enfrentá-la.

Ficam indissociáveis também as quatro frentes de discussão trabalhadas até aqui neste referencial teórico, pois como se verificou, o problema da habitação no Brasil passa pelo modo como se estrutura o espaço urbano das cidades e pelo modo como a HIS tem se colocado, na maioria das vezes, nas periferias destes espaços urbanos. Os agentes intervenientes deste processo de colocação da HIS nas cidades (públicos e privados) atuam

efetivamente no mercado imobiliário (se é que estes não são o próprio mercado imobiliário), A qualidade da inserção urbana desta HIS está intrinsecamente ligada à terra utilizada neste mercado imobiliário da HIS e à estrutura urbana e periferização desta habitação.

Mas antes de entrar propriamente no PMCMV, segue uma pequena explanação de como se deram as últimas políticas habitacionais realizadas no Brasil, seja por intermédio de programas habitacionais, seja pela ausência parcial destes. Esta retrospectiva ajudará a embasar o pensamento aqui empregado de entrelaçamento entre o direcionamento da atual política habitacional aqui estudada, e os diversos interesses empregados nesta. Também ajudará a verificar como foram classificados esses diversos programas quanto aos quesitos inerentes ao tema trabalhado nesta dissertação. Verificam-se diversas características comuns entre alguns dos programas habitacionais já findados na história da HIS do Brasil e o desenho institucional do PMCMV. Os pensamentos que seguem retratam parte da bibliografia já constituída acerca destas políticas.

1.5 Breve retrospectiva dos principais movimentos e políticas habitacionais promovidas no Brasil desde o início do século XX

1.5.1 Os Institutos de Aposentadoria e Pensão

Os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), segundo Bonduki (1994, p.724), foram criados em 1937, através de suas carteiras prediais – fundos constituídos para provisão de moradias para a população de menor renda –, e marcam o início (em grande escala) da produção de empreendimentos habitacionais promovidos pelo Estado brasileiro. O autor afirma que os IAPs foram uma das formalizações de que o Estado reconheceu que a questão da demanda habitacional requeria a intervenção do poder público, e que somente os investimentos privados não resolveriam essa questão.

Chiarelli (2014, p.55) comenta que o Estado, representado à época por Getúlio Vargas, entrelaçou a Previdência Social à política sindical e por meio de uma política trabalhista passou a agir pela via desses Institutos.

É importante lembrar, como já citado neste trabalho, que além dos IAPs o Estado também atuou na política habitacional da época por meio da criação de instrumentos regulatórios no mercado de aluguéis, que eram constantemente reajustados e, como se tratavam de uma realidade para a grande maioria da massa trabalhadora das cidades, faziam com que o poder de compra dos salários desses trabalhadores fosse periodicamente diminuído, como ressalta Bonduki (1994, p.720).

Conforme Farah (1984 apud CHIARELLI, 2014, p.56) os IAPs promoviam o financiamento da moradia para seus afiliados, através das “Carteiras Prediais”, gerando, com isso, um aumento da produção de unidades habitacionais.

Bonduki (1994, p.725) coloca que os IAPs tinham como principal missão a “garantia da aposentadoria e pensões aos associados”, sendo que a função de construção de unidades habitacionais era secundária.

Ainda sobre o momento de intervenção do Estado para a criação dos IAPs, indo ao encontro de um dos pontos dessa dissertação – intervenção do Estado na HIS pela via de objetivos maiores do que a pura oferta da habitação e combate à demanda –, Bonduki (1994, p.724) afirma que em paralelo às intenções populistas de Getúlio Vargas que se baseavam em demonstrar à população que seu governo se preocupava com a questão da demanda habitacional crescente, e em paralelo às intenções econômicas de intensificação da nascente industrialização em um setor tão expansível como o habitacional, outro fator que corroborou para a entrada do Estado na habitação social através da criação dos IAPs foi o fato de que a iniciativa privada, antes protagonista na ação de investimento no mercado imobiliário e de aluguéis, conforme a economia brasileira se diversificava e aumentavam as oportunidades de investimento industrial, começava “a se desinteressar pela construção de casas populares para locação”, focando seus investimentos em outras atividades.

Sobre o outro ponto de análise deste trabalho, que tange a qualidade urbanística produzida pelas políticas habitacionais através de seus programas, Chiarelli (2014, p.56) afirma que em diversas regiões brasileiras, em especial em São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Recife, a produção gerada pelos IAPs pode ser considerada por bons valores arquitetônicos, urbanísticos e sociais e “obras emblemáticas”, apresentando “características progressistas”, que contribuíram para agregar qualidade ao ambiente edificado.

Sobre isso, e mais precisamente sobre um dos pontos de reflexão dessa dissertação sobre o PMCMV – a qualidade da inserção urbana de seus empreendimentos –, Bonduki (1994, p.727) lembra que grande parte das habitações promovidas pelos IAPs foi localizada em “zonas de urbanização já consolidadas”. O autor inclusive cita os exemplos ocorridos na cidade de São Paulo, como nas regiões da Mooca, Baixada do Glicério, Bela Vista e Tatuapé, entre outras. Bonduki ainda comenta que além de boa inserção urbana, as unidades habitacionais tinham dimensões condizentes com as necessidades dos moradores e os conjuntos como um todo contribuíram para a renovação “arquitetônica e urbanística” dos seus locais de implantação, utilizando concepções racionalistas e “introduzindo o conceito de habitação econômica”.

Sobre essa questão da qualidade da inserção urbana promovida em um empreendimento habitacional partido de uma política habitacional para a classe trabalhadora, por assim intitular os IAPs como um todo, e como subsídio para a futura comparação com a produção de empreendimentos no PMCMV, sobretudo os pelotenses, no decorrer desse trabalho, pode-se verificar que os IAPs promoveram na história da habitação brasileira algo que dificilmente outro programa habitacional social conseguiu igualar.

Talvez, em momento também posterior, quando se utilizarem os dados de inserção urbana dos empreendimentos PAR, se chegue a uma conclusão de que estes se assemelharam às considerações que Bonduki (1994, p.727) fez para a produção dos IAPs, porém ao que parece, nem mesmo os empreendimentos PAR atingiram a qualidade dos IAPs, quando, por exemplo, verifica-se que Bonduki (1994, p.727) se refere a estes últimos como buscadores de “soluções para viabilizar uma produção massiva de habitação e incorporar equipamentos sociais nos conjuntos”.

Sobre demais características das construções, Bonduki (1994, p.727) também retrata que a “solidez” e demais aspectos retratavam a preocupação dos IAPs com a qualidade de suas edificações, afirmando que nenhum outro programa habitacional no Brasil pode ser comparado a este sob esta avaliação.

Chiarelli (2014, p.57) coloca que os IAPs perduraram por quase três décadas, chegando inclusive a construir edifícios destinados à classe média, na cidade de Brasília. Seu final se deu em 1966, com a junção dos IAPs e formação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), deixando as atribuições de financiamento à habitação como tarefas não mais presentes em suas obrigações.

1.5.2 A Fundação da Casa Popular

Chiarelli (2014, p.57) afirma que a FCP foi criada em 1946, no governo de Eurico Gaspar Dutra, e teve duração até o ano de início do regime militar, em 1964.

Como se verifica pelas datas, os IAPs e a FCP coexistiram por quase duas décadas tendo como um dos objetivos a viabilização da construção da habitação, porém para Bonduki (1994, p.725), nos IAPs “a função de edificação era secundária”, e na FCP a principal função era a promoção de moradia para a população de baixa renda.

Bonduki (1994, p.725) afirma que os IAPs, gradativamente, foram substituindo seus investimentos de fundos de habitação social pelos fundos de financiamento à produção habitacional para as classes médias. Em contrapartida, a FCP era lastreada por recursos que vinham diretamente da União. O autor cita até mesmo que regionalmente interesses

diversos ao do Governo Federal fizeram com que parte dos recursos que seriam originalmente gerados para o financiamento da FCP, a partir de cobrança de taxas sobre transações imobiliárias, não foram gerados, debilitando ainda mais esse programa habitacional.

Bonduki (1994, p.725) credita os escassos resultados habitacionais alcançados pela FCP às deficiências que este programa tinha em relação aos conflitos entre as esferas governamentais que a geriam e às debilidades de formação de seu fundo monetário.

Relacionando a FCP – e até mesmo os IAPs – com um desvio dos reais interesses que uma gestão de política habitacional social deveria possuir, Cunha (2014, p.76) acredita que os governos gestores da FCP, assim como dos IAPs, atribuíram enorme importância à compra da casa própria como meio mais rentável para o trabalhador contentar sua necessidade de habitação, creditando isto como um dos fatores que sustentam uma pré-disposição histórica dos governos de atender “interesses econômicos que não os diretamente relacionados à habitação”.

Por fim, Bonduki (1994, p.726) afirma que a “predominância de uma visão clientelista e paternalista (que é o inverso do que deveria orientar uma política de habitação social), reduziu e finalmente inviabilizou a capacidade de ação destas instituições (FCP e IAPs)”.

Traçando um paralelo com os assuntos bases desse trabalho, já nesses dois primeiros efetivos programas habitacionais brasileiros, verifica-se que os interesses diversos à promoção habitacional para a baixa renda acabaram, primeiramente, por desvirtuar os objetivos que as mesmas deveriam seguir, e em segundo lugar, contribuíram para seu término.

1.5.3 O Período do Banco Nacional da Habitação

Conforme já mencionado, o Período BNH, que se estendeu de 1964 a 1986, se caracterizou como um momento onde o Brasil tinha no seu Estado a interferência do regime militar ditatorial, instaurado desde o golpe Estatal militar de 1º de abril de 1964. Esta administração ditatorial se repercutia nas políticas adotadas pelos governantes do país à época, inclusive nas práticas de produção de habitações para a população de baixa renda.

É assim denominado por ter como instituição responsável pela captação de recursos o BNH, criado pela Lei Federal n.º 4.380/64, cuja instituiu também a criação do Sistema Financeiro da Habitação²³ (SFH), que por sua vez tinha como meta a coordenação da política

²³ O SFH, segundo Chiarelli (2014, p.67), foi criado logo na sequência da instauração do regime militar no Brasil, em 1964, através da Lei Federal 4.380/64. Conforme Royer (2009, p.42), o SFH

habitacional executada pelo governo militar em esfera nacional, além do estímulo à “construção de moradias populares, através de subsídios captados na iniciativa privada” (CHIARELLI, 2014, p.67).

Cunha (2014, p.75) caracteriza este período com a existência de uma “administração indireta estatal da política e da produção habitacional” através de um banco (BNH), que por sua vez veio substituir a parceria até então estabelecida entre “Estado e sindicatos” pela parceria entre “Estado e iniciativa privada”.

ARRETCHE (1990 apud SHIMBO, 2010, p.23) caracteriza esse período como um nível de “intervenção e de centralização estatal no setor habitacional”, sendo este característico dos regimes militares do período.

Relacionando com a financeirização das políticas habitacionais tratada nessa dissertação, verifica-se no Período BNH pela primeira vez uma ligação enraizada entre Estado e agentes privados em uma política habitacional social. Essa ligação, de certa forma, irá se repetir também com força na política de dois outros programas posteriores – o PAR e o PMCMV –, apresentados na sequência.

Chiarelli (2014, p.67) explica que o BNH captava recursos que tinham origem, em sua maioria, “no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)²⁴, criado em 1966, nas Cadernetas de Poupança e nos recursos captados dos mutuários no financiamento de unidades habitacionais”.

Bonduki (1994, p.726) afirma que um diferencial do Período BNH para as políticas habitacionais dos programas anteriores – IAPs e FCP – é que nesses programas habitacionais não existiam “taxas ou depósitos compulsórios” recebidos especificamente para alimentar os financiamentos da produção de moradias, citando um dos mecanismos também expostos por Chiarelli (2014, p.67) no parágrafo anterior – o FGTS.

nasce a partir de uma ocorrência de “intervenção do Estado na economia, regulação de mercados e direcionamento de recursos onerosos”, de acordo com os critérios políticos. O SFH tinha o BNH como o órgão gestor de sua política habitacional. Para Cunha (2014, p.76), o SFH esteve, antes de outros objetivos, muito mais orientado ao desenvolvimento de vários setores econômicos do que para o que seria o seu foco principal.

²⁴ O FGTS, segundo Chiarelli (2014, p.99), foi instituído pelo Governo através da Lei n.º 5.107/66 e regulamentado pelo Decreto n.º 59.820/66. Chiarelli (2014, p.103) aponta que este Fundo integra uma política do regime militar vigente no Brasil entre as décadas de 1960 e 1980, e tem como característica a criação de “uma alternativa aos empregadores para poupar a indenização por tempo de serviço, correspondente a um mês de salário por ano de serviço.” Dentro da lógica de criação de um fundo que também servisse como parte das fontes de recursos para o financiamento do programa habitacional instalado no Período BNH, o FGTS, assim como a Caderneta de Poupança, serviram por anos ao que o governo se propunha. Conforme Chiarelli (2014, p.104), tanto o FGTS como a Caderneta de Poupança estavam ligados à ideia de que os recursos aplicados nestes fundos e utilizados no financiamento habitacional tinham como obrigação prover retorno financeiro para seus aplicadores, “através desse procedimento seria possível compensar a inflação, os juros, os custos administrativos e o lucro dos agentes privados”.

Novamente, relacionando essa breve apreciação das características gerais do Período BNH com o programa habitacional analisado neste trabalho – o PMCMV –, verifica-se que assim como no Período BNH, o PMCMV também já nasceu delegando aos fundos FAR e FDS a função de parte da provisão financeira do Programa, como demonstrado anteriormente. Conforme se verificará no PAR, adiante, este também teve no FAR a provisão financeira necessária para a sua constituição e manutenção por mais de oito anos. Poder-se-ia, portanto, afirmar que o Período BNH rompe uma barreira bastante importante na formulação de uma política habitacional social, traduzida na forma de programas habitacionais, pois pela primeira vez de forma solidamente constituída e oficial, o governo Estatal embasa suas ações sobre a constituição de fundos especificamente voltados para tais ações.

Sobre isso, e relacionando com outro pensamento presente em demais políticas habitacionais, Cunha (2014, p.76-77) lembra que, assim como nos períodos dos IAPs e FCP, a ideologia sustentada pelos gestores das políticas habitacionais de que a compra da casa própria era e é a forma mais rentável de o trabalhador “satisfazer sua necessidade de moradia”, permanece vigente no Período BNH, através da criação e incentivo de junção de recursos pelos mecanismos acima citados, como o FGTS e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) – as Cadernetas de Poupança citadas por Chiarelli (2014, p.103).

Ainda, Royer (2009, p.14) afirma que o êxito da política habitacional do Período BNH passa pela criação do FGTS e do SBPE, assim como pela criação do SFH, justificando que estes fundos direcionam grande parte dos recursos da “poupança voluntária e compulsória” à integralização de “um *funding* habitacional”.

Como Cunha (2014, p.75) relata, este período e sua caracterização, assim como os demais através de outras semelhanças, estabelece “algumas constantes ou bases comuns” que permitem “construir mecanismos de leituras importantes” para a forma de promoção do PMCMV. Relacionando com um dos pressupostos adotados neste trabalho, que simplificadamente se caracteriza na sustentação de uma política habitacional social como mantenedora de uma função econômica, Gabriel Cunha afirma que o Período BNH desempenhou papel vital na sustentação de um crescimento econômico elevado da economia brasileira.

Quando Cunha se refere a esse milagre brasileiro, está retratando um papel fortemente desempenhado por várias políticas governamentais (e habitacionais inclusive) que se constituem e moldam para o controle de “crises conjunturais”. O autor lembra que muito mais eficiente que cortar despesas governamentais em um momento de crise econômica, o aumento dessas despesas provenientes de investimentos em obras públicas de longa

duração – que ainda também alimentam a geração de empregos –, se mostra uma saída preferida pelos governantes (CUNHA, 2014, p.76).

Ao relacionar os objetivos e momento econômico do Período BNH com a conjuntura de criação do PMCMV – um ano após a crise econômica de ordem mundial iniciada nos EUA, e possível (provável) desencadeamento em uma crise econômica interna no Brasil –, ratifica-se o caráter econômico da criação deste último Programa, moldado com interfaces bastante similares ao primeiro.

Royer (2009, p.15) coloca que visto sob o ângulo institucional, o Período BNH obteve êxito em sua política de atuação. Porém, faz a ressalva de que a mensagem passada de provisão da habitação como garantia do direito universal do cidadão se descasa do real produto que este programa habitacional ofereceu à população, haja vista que desenvolveu um mercado de moradias orientado para o suprimento da demanda habitacional das classes médias.

Bonduki (1994, p.727), ao analisar a produção do Período BNH em comparação com a produção dos IAPs, qualifica os empreendimentos, em geral, como desprovidos de boa localização, afirmando que esta produção não era implantada em zonas urbanas já consolidadas.

Quanto à questão de qualidade arquitetônica e articulação com o espaço urbano, Medeiros (2010, p.10) afirma que dada a constante preocupação do Período com a redução dos custos, além de um racionalismo que não continha conteúdo, houve um “empobrecimento dos projetos habitacionais”.

Seguindo nesta linha, e articulando os resultados do Período BNH com o tema desta dissertação, Bonduki (2004, p.134) conclui que a moradia produzida nesse período ficou incipiente do ponto de vista da qualidade urbanística, pois a produção, ao contrário dos IAPs, por exemplo, fez com que os ideais do urbanismo moderno ficassem distorcidos nos empreendimentos habitacionais. O autor afirma que o espaço público não foi valorizado e a busca de “qualidade arquitetônica e urbanística” se desvinculou dos resultados econômicos buscados no Período, acarretando em “projetos de péssima qualidade, monótonos, repetitivos, desvinculados do contexto urbano e do meio físico e, principalmente, desarticulados de um projeto social”.

Por mais que Nabil Bonduki (2008, p.73) faça uma ressalva a este Período BNH do ponto de vista dos resultados de sua produção, lembrando o autor que quantitativamente esses resultados foram bastante significativos, pois durante os 22 anos de ação do BNH foi financiada a construção de 4,3 milhões de novas moradias. Bonduki (2008, p.74) destaca que a intervenção realizada no período pode ser caracterizada como um “desastre, do ponto de vista arquitetônico e urbanístico”. Dentre os erros o autor cita a preferência pela

promoção de grandes empreendimentos nas periferias das cidades, a “desarticulação entre os projetos habitacionais e a política urbana”, o desrespeito à “qualidade do projeto”, e a geração de “soluções uniformizadas, padronizadas e sem nenhuma preocupação com a qualidade da moradia, com a inserção urbana e com o respeito ao meio físico”.

Fazendo-se uma interação entre esta apreciação e como, mais adiante, a bibliografia nacional irá retratar os primeiros anos do PMCMV, verificar-se-ão conclusões bastante similares, como as “soluções uniformizadas”, constituição de empreendimentos em zonas periféricas, e a despreocupação com a qualidade da moradia, para se citar apenas algumas considerações.

O BNH chegou ao fim – encerrando consigo a política habitacional do Período BNH – em 1986, com sua extinção. Conforme afirma Chiarelli (2014, p.99) pode ser atribuído este fim ao arrocho fiscal a que estados e municípios estavam sujeitos nesta época, além dos altos níveis de inadimplência das famílias já contempladas com a moradia no Período e que não honravam seus financiamentos. A autora ainda coloca como motivos a diminuição de recursos provenientes do FGTS, que estava atrelada à baixa de arrecadação do Fundo em decorrência da diminuição da massa salarial no Período.

Soma-se a isso o colapso do regime militar, com o seu final em 1985, e o fato de o BNH, segundo Bonduki (2008, p.75), “ter se tornado uma das instituições mais odiadas do país”.

Bonduki (2008, p.73) lembra que mesmo após a extinção do BNH, o SFH continuou a funcionar, financiando inclusive cerca de 6,5 milhões de unidades habitacionais, ressaltando ainda sua importância para as ações voltadas à expansão na área de saneamento (redes de água e esgoto), visto que esta era uma das outras funções do SFH desde sua criação.

1.5.4 O Período Pós-Banco Nacional da Habitação

Chiarelli (2014, p.23) denomina o “Pós-BNH” como um período que começa em 1987 e se estende até os dias de hoje – no caso do estudo de Chiarelli vai até 2010, já que seu recorte temporal acontece no final da Fase 1 do PMCMV. Nesta dissertação, entende-se como Período Pós-BNH o espaço de tempo entre o fim do BNH (fim do Período BNH – 1987) e o início do Programa PAR (ano 2000). Claro que o PAR e PMCMV também estão no Pós-BNH, porém são caracterizados à parte neste referencial teórico.

Chiarelli (2014, p.23) define este período de 1987 a 2000 como uma fase de transição na produção habitacional, em que a autora descreve uma “tímida ação do Estado e uma forte iniciativa privada”. Chiarelli se refere ao seu recorte espacial delimitado em Pelotas, porém pode-se dizer que no Brasil as ações não foram tão diferentes, pois ao contrário do que

ocorrera anteriormente no Período BNH, o Estado esteve muito mais à margem da produção habitacional neste período citado.

Barbosa (2008, p.55) entra em uma análise que objetiva entender como as ações inclusive praticadas neste período do Pós-BNH puderam influenciar nos modelos de gestão executados pelo Estado posteriormente, durante o período de execução do Programa PAR e do PMCMV. Barbosa afirma que estes modelos apresentaram alguns dos principais entendimentos das políticas habitacionais que foram arquitetadas e executadas e continuaram a ser promovidos no governo de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff.

Para Barbosa, de 1985 a 1994 viveu-se uma transição no Brasil, a qual se caracterizou pela desarticulação da estrutura federal vigente e executada nos períodos dos IAPs, FCP e BNH. Barbosa afirma que houve um vazio institucional, conjugado por novas maneiras de promover a habitação e o estabelecimento de novas figuras na implementação da política habitacional em campo federal, provenientes da sociedade civil, como Organizações não governamentais (ONGs) e movimentos urbanos e de moradias (BARBOSA, 2008, p.55).

Barbosa coloca que após 1994, até 2002, viveu-se uma política habitacional do governo de FHC, presidente brasileiro neste período. O princípio da “autossustentação financeira” presente desde a época dos IAPs também foi verificado neste período de FHC, se caracterizando, em linhas gerais, como um princípio que primava pelo não favorecimento do acesso aos financiamentos dos moradores de mais baixa renda, já que estas, caso ingressassem com força no processo, tenderiam a tornar a promoção habitacional não autossustentável (BARBOSA, 2008, p.67).

Ao se compararem o PMCMV com esse conceito de autossustentação financeira mencionado por Barbosa, verifica-se que os dois possuem princípios que divergem entre si em alguns pontos, já que o PMCMV nasce justamente baseado na provisão financeira em fundos que permitem a promoção da habitação para famílias que sequer apresentam renda, por exemplo.

Portanto, pode-se conectar o conceito de autossustentação financeira presente no Período Pós-BNH a características que já vinham sendo praticadas em outros programas habitacionais brasileiros.

Como descrição deste Pós-BNH, Cunha (2014, p.79) coloca que nada foi proposto em termos de uma política centralizada de habitação, ao contrário do Período BNH, por exemplo, onde as práticas editadas e executadas pelo governo partiram desde a criação de órgãos específicos de provisão da habitação, até a criação do banco BNH, órgão financiador responsável.

Bonduki (2008, p.75) afirma que após o BNH uma estrutura de “caráter nacional” passou a não existir mais. O autor não defende o BNH, porém faz uma crítica ao modo como se procedeu no Período Pós-BNH, pois, segundo Bonduki, ao invés de haver uma reestruturação na política habitacional, houve sim uma desarticulação incentivada pelo movimento de redemocratização tomado no Brasil em virtude do fim do regime militar Estatal vigente em conjunto ao BNH.

O fato é que não se podem enquadrar os anos entre 1987 e 2000 como possuidores de uma política habitacional nacional de forma articulada em todo o país. Ao contrário do que ocorrera antes, e do que se veria depois, com o PAR e o PMCMV, este período apresentou programas estatais regionalizados, como a Carta de Crédito Associativo e o Plano Empresarial Popular (CHIARELLI, 2014, p.125).

Chiarelli (2014, p.125) demonstra que a maior parte dos financiamentos executados em Pelotas durante este período partiu da iniciativa privada (agentes promotores privados), como os executados através de planos fechados financiados pela empresa incorporadora, consórcios externos (tipo os Planos 100²⁵) e consórcios bancados pelas empresas incorporadoras.

Bonduki (2008, p.77) caracteriza este Período como uma “transição”, colocando que também “deixou de existir uma estratégia nacional para enfrentar a questão da habitação”, e esta lacuna foi preenchida de “forma fragmentada, mas criativa”, por municípios e estados.

Chiarelli (2014, p.121) qualifica o Período Pós-BNH por uma gama de diferentes soluções de promoção habitacional, no que se refere, sobretudo, aos tipos de financiamentos habitacionais praticados e às origens dos recursos financeiros.

Mais do que citar especificamente todos os planos habitacionais ocorridos neste Período, ou caracterizar os aqui citados – algo que a bibliografia já fez com muito mais conhecimento e domínio, e que não é o objetivo desta dissertação –, interessa aqui compreender que os autores caracterizam estes anos como um momento onde não houve de fato uma única política habitacional nos moldes conhecidos do PMCMV, por exemplo, e, como bem lembra Cunha (2014, p.127), este período foi marcado por algo que o PMCMV veio a romper com força, que é o fato de ainda neste período não se pensar a habitação social (de forma

²⁵ Chiarelli (2014, p.131) informa que o Plano 100 foi uma opção de financiamento habitacional partida pelas empresas privadas (originalmente a empresa construtora Rossi) direcionada à classe média, sendo caracterizada com uma forma de pagamento do financiamento em parcelas cujo saldo devedor era dividido em 100 vezes para o pagamento do mutuário. Conforme a autora, esta alternativa de financiamento foi copiada pelas demais empresas construtoras concorrentes. Este Plano representa bem o que esta dissertação toma por base para este período, qual seja o fenômeno de uma grande atuação dos agentes promotores privados no processo de promoção da habitação, ocorrendo inclusive a formação e execução de estratégias específicas de financiamento.

integrada) a ser promovida para a população de menor renda, sobretudo a de famílias com renda mensal de até três salários mínimos.

Relacionando a exposição das principais características deste período com o tema desta dissertação, também se retiram importantes referências da bibliografia, pois conforme Chiarelli (2014, p.122) aponta, por exemplo, em seu estudo para os apartamentos edificadas em Pelotas entre os anos de 1987 e 2000, a promoção destes com recursos privados superou em mais de 180% a produção de apartamentos com recursos públicos. Ou seja, pode-se inferir que os agentes promotores privados atuaram com muita força no mercado habitacional nesta época, em Pelotas.

Lembrando Cunha (2014, p.30), quando o autor expõe sua reflexão que acredita ser este período que influenciou bastante nas políticas habitacionais surgidas posteriormente, inclusive nas gestões dos governantes mais recentes e na execução do PMCMV, verifica-se que aquilo que foi constatado na prática por Chiarelli, mesmo que para um recorte espacial de apenas uma cidade, será ratificado posteriormente no PMCMV, aonde se verá que os agentes promotores privados assumem derradeira importância na promoção da habitação, porém em conjugação com os agentes públicos, nesta jornada mais recente.

1.5.5 O Programa de Arrendamento Residencial

O PAR foi oficialmente instituído em território nacional através da Lei 10.188, de 12/02/2001. Em Pelotas também teve início em 2001. Teve como característica a construção de moradias para famílias com renda de até seis salários mínimos, onde as mesmas arrendariam estas moradias por um período de 180 meses (15 anos), amortizando em parcelas mensais o pagamento de seu imóvel. Uma espécie de “locação social”, cuja ideia já havia começado no governo do presidente FHC, em 1996 (CHIARELLI, 2014, p.149).

Ao contrário das políticas habitacionais anteriores, teve um banco como agente executor (CAIXA) e o FAR como financiador. Tinha como intenções, dentre outros fatores, o aproveitamento de imóveis públicos sem uso em zonas de interesse habitacional, e a atuação em áreas-fim dos Planos Diretores das cidades. Apresentava-se com uma característica de estimulação e criação de empregos diretos e indiretos – característica também presente no PMCMV. (CHIARELLI, 2014, p.149).

Foi criado para atender às necessidades de moradia para a população de menor renda, e produziu mais de 270 mil unidades habitacionais no Brasil. Tinha como principal objetivo sanar o custo com altos aluguéis a que famílias de baixa renda se submetiam. Logo, estas

famílias pagariam por um aluguel social e depois adquiririam o direito à propriedade desta moradia (MEDVEDOVSKI et al., 2010, p.3).

De certa forma rompeu com força os modelos de produção habitacional anteriores, sobretudo quanto ao aspecto econômico de promoção da habitação, já que no Período BNH, por exemplo, o Estado regia a política habitacional através de um banco próprio, como visto anteriormente.

O PAR se estendeu de 2001 até 2008. Trouxe o subsídio habitacional ao mercado de arrendamento, em uma tentativa de atender a parcela do déficit que apresentava ônus excessivo de aluguel. Primeiramente o PAR objetiva atender as famílias com renda mensal entre três e seis salários mínimos. Porém, posteriormente, em dezembro de 2004, o PAR sofreu modificações, e as famílias com renda mensal de até quatro salários mínimos passaram a ser diferenciadas dentro do Programa – sendo denominada esta faixa de “PAR Especial”, e a faixa que existia desde o início de “PAR Normal”. Esta nova separação visava direcionar 40% dos recursos para esta faixa de PAR especial, visto que, conforme dados trabalhados pelo Ministério das Cidades, à época, 92% do déficit habitacional brasileiro se concentrava em famílias com renda de até três salários mínimos (CHIARELLI, 2004, p.153).

Como se verifica, o PAR passou a trabalhar com uma faixa de renda que anteriormente não recebia estrito direcionamento, inclusive em outros programas habitacionais anteriores. Faixa esta que também recebeu tratamento especial, posteriormente, no PMCMV.

Em Pelotas a produção do PAR chegou a 18 empreendimentos e 3.177 unidades habitacionais, totalizando mais de 160.000 metros quadrados de área total construída. Em termos de agentes promotores privados, as construções se deram por quatro empresas diferentes – Ricardo Ramos, Labore, Konkretus e Roberto Ferreira, todas com origem na cidade (CHIARELLI, 2014, p.164).

Pelotas destacou-se no cenário nacional com uma grande produtividade, fator este que se repete no PMCMV. Conforme Ricardo Ferreira, este fato foi atribuído à organização do Sindicato da Indústria da Construção Civil de Pelotas (SINDUSCON–Pelotas), à iniciativa da gerência local da CAIXA que incentivou as empresas a buscarem os recursos do PAR, e à Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de Pelotas (PMPel), que viabilizou a aprovação dos empreendimentos e organizou a demanda. Além disso, muitos motivos levam a esta consideração, como o alto déficit na cidade, a expertise das empresas locais, entre outros (informação verbal)²⁶.

Em 2002 – segundo ano do PAR em Pelotas – Chiarelli (2014, p.152) aponta que o déficit habitacional pelotense era de 14 mil moradias, enquanto que Roesler e Moura (2009, p.3)

²⁶ Informação fornecida por Ricardo Targa Ferreira em entrevista realizada em abril de 2015.

apontaram, conforme FJP, que em 2005 o Brasil tinha um número estimado em 7,9 milhões de moradias.

Como forma de criar subsídios para essa análise do perfil das empresas construtoras privadas do PMCMV a partir da comparação com a produção do Programa PAR, este trabalho apresentará, no capítulo 3, uma efetiva comparação das empresas produtoras de empreendimentos no PAR e no PMCMV.

1.6 O Programa Minha Casa, Minha Vida

Finalizada a pequena retrospectiva dos principais programas e políticas habitacionais ocorridos nas últimas décadas no Brasil, apresenta-se agora, com maiores detalhes, o programa habitacional que é efetivamente estudado neste trabalho – PMCMV –, para posteriormente apresentar-se a cidade utilizada como recorte espacial deste trabalho, e o PMCMV na sua forma de execução nesta cidade.

1.6.1 As regras gerais do Programa Minha Casa, Minha Vida

Criado em 2009, o PMCMV partiu de uma iniciativa do Governo Federal, em parceria com os estados e municípios. Nos anos de 2009 e 2010 executou-se sua Fase 1, objetivando-se a construção de um milhão de moradias para famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos (CUNHA, 2014, p.126). Após, entre 2011 e o início de 2016, executou-se sua Fase 2, com o objetivo de contratação de mais dois milhões de unidades habitacionais, sendo 1,2 milhões para a Faixa 1 (famílias com renda mensal de zero a 1,6 mil reais – 2,94 salários mínimos –), 600 mil para a Faixa 2 (famílias com renda mensal acima de 1,6 mil reais e inferiores a 3,1 mil reais – 5,69 salários mínimos –) e 200 mil para a Faixa 3 (famílias com renda mensal acima de 3,1 mil reais e inferiores a cinco mil reais – 9,17 salários mínimos –) (CUNHA, 2014, p.140). Atualmente encontra-se em sua Fase 3, iniciada em março de 2016, também com o objetivo inicial da contratação de mais dois milhões de moradias até o final de 2018 (PORTAL BRASIL, 2016a, p.1).

Caso avance até 2018, completará 10 anos, podendo já ser considerado o principal programa da política habitacional do Governo Federal brasileiro, sendo o que irá produzir mais unidades habitacionais para a população de menor renda em toda a história brasileira.

Como mencionado anteriormente, foi instituído através da Lei Federal 11.977, de sete de julho de 2009. Sua Fase 2 foi instituída através da Lei Federal 12.424, de 16 de junho de

2011, e em 30 de março de 2016 foi lançada sua Fase 3 (BRASIL, 2011a; PORTAL BRASIL 2016a, p.1).

Em termos de faixas de renda, desde o início visou a produção para famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos, tendo este parâmetro se descolado das faixas no decorrer dos anos, dada a atualização anual do salário mínimo, que em 2009 era de R\$ 465,00, e hoje em dia (2016) é de R\$ 880,00 (PORTAL BRASIL, 2016b, p.1), além do limitante máximo da renda mensal familiar para a entrada nos cadastros do PMCMV também ter mudado, já que em 2009 era de R\$ 4.650,00, e hoje, com a atualização inicial de valores para a Fase 3, passou a ser de R\$ 6.500,00 (PORTAL BRASIL, 2016a, p.1). É hoje, portanto, um programa habitacional que abrange famílias com renda mensal de aproximadamente até 7,4 salários mínimos.

A Tabela 1 demonstra a divisão de renda familiar mensal por faixa de renda no início da Fase 1 do PMCMV (2009), comparando com a representatividade desta renda em salários mínimos, considerando que em 7 de julho de 2009, quando a lei que institucionalizou o PMCMV entrou em vigor – Lei 11.977 –, o salário mínimo estava em R\$ 465,00 (PORTAL BRASIL, 2016b, p.1).

Tabela 1 – Divisão de renda familiar mensal por faixa de renda do PMCMV – Fase 1

Faixa de renda	Renda mensal familiar (R\$)	Renda mensal familiar (Salários mínimos)
Faixa 1	De 0,00 até 1.395,00	De 0 a 3
Faixa 2	Acima de 1.395,00 até 2.790,00	Acima de 3 até 6
Faixa 3	Acima de 2.790,00 até 4.650,00	Acima de 6 até 10

Fonte: Cunha, 2014, p.126; Brasil, 2009; Portal Brasil, 2016b, p.1.

A Tabela 2 demonstra a mesma divisão de renda familiar mensal por faixa de renda no início da Fase 2 do PMCMV (2011) e seu comparativo com a equivalência desta renda em salários mínimos, considerando que em 16 de junho de 2011, quando a lei que alterou as regulamentações do PMCMV para a implantação de sua Fase 2 entrou em vigor – Lei 12.424 –, o salário mínimo era de R\$ 545,00 (PORTAL BRASIL, 2016b, p.1).

Tabela 2 – Divisão de renda familiar mensal por faixa de renda do PMCMV – Fase 2

Faixa de renda	Renda mensal familiar (R\$)	Renda mensal familiar (Salários mínimos)
Faixa 1	De 0,00 até 1.600,00	De 0 a 2,94
Faixa 2	Acima de 1.600,00 até 3.100,00	Acima de 2,94 até 5,69
Faixa 3	Acima de 3.100,00 até 5.000,00	Acima de 5,69 até 9,17

Fonte: Brasil, 2011a; Portal Brasil, 2016b, p.1.

Para a Fase 3, lançada em 30 de março de 2016, as diretrizes do PMCMV incluíram uma faixa entre as antigas Faixas 1 e 2, intitulada Faixa 1,5, que engloba alguns benefícios antes presentes na Faixa 1, mas que tem como principal característica a forma de pagamento do mutuário pela moradia similar à das Faixas 2 e 3, qual seja o pagamento de parcelas pela família moradora de valor integral ao do imóvel, excetuando-se apenas os possíveis subsídios inerentes ao momento da compra deste. A Tabela 3 demonstra a divisão de renda familiar por faixa de renda para a Fase 3 (2016), e seu comparativo com a representatividade em salários mínimos, considerando que em março de 2016 este estava em R\$ 880,00 (PORTAL BRASIL, 2016a, p.1; PORTAL BRASIL, 2016b, p.1).

Tabela 3 – Divisão de renda familiar mensal por faixa de renda do PMCMV – Fase 3

Faixa de renda	Renda mensal familiar (R\$)	Renda mensal familiar (Salários mínimos)
Faixa 1	De 0,00 até 1.800,00	De 0 a 2,05
Faixa 1,5	Acima de 1.800,00 até 2.350,00	Acima de 2,05 até 2,67
Faixa 2	Acima de 2.350,00 até 3.600,00	Acima de 2,67 até 4,09
Faixa 3	Acima de 3.600,00 até 6.500,00	Acima de 4,09 até 7,39

Fonte: Portal Brasil, 2016a, p.1; Portal Brasil, 2016b, p.1.

Atualmente na Fase 3, em geral a diferenciação entre as faixas indica uma situação que já acontecia nas Fases 2 e 1, porém com valores um pouco diferentes. Para a Fase 3, a Faixa 1 do PMCMV se diferencia das demais em aspectos como um valor de parcela do financiamento proporcional à renda familiar, limitada a um valor mínimo de R\$ 80,00, para famílias dentro da Faixa 1 com renda mensal de até R\$ 800,00 (0,91 salários mínimos), de 10% da renda, para famílias com renda entre R\$ 800,00 e R\$ 1.200,00 (1,36 salários mínimos), de 15% da renda, para famílias com renda entre 1.200,00 e 1.600,00 (1,82 salários mínimos), e de 20% da renda, para famílias com renda entre R\$ 1.600,00 e R\$ 1.800,00 (2,05 salários mínimos) (PORTAL BRASIL, 2015, p.1).

Além disso, outra característica específica da Faixa 1 é o prazo de financiamento, que é, no máximo, de 10 anos, proporcionando às famílias enquadradas um grande subsídio na aquisição da moradia, já que o valor pago, mesmo na situação de maior desembolso para a família, não cobre o valor de construção pago pelo Estado às empresas construtoras e incorporadoras das moradias desta faixa. Para as demais faixas o prazo de financiamento é de até 360 meses. As famílias enquadradas nas Faixas 1,5 e 2 também recebem subsídio no valor total da moradia, que variam de até 45 mil reais (51,14 salários mínimos) para a Faixa 1,5 e 27,5 mil reais (31,25 salários mínimos) para a Faixa 2. Este subsídio varia conforme a renda familiar mensal dentro das duas faixas citadas acima, podendo ser igual a valores inferiores a três mil reais (3,41 salários mínimos) (PORTAL BRASIL, 2016a, p.1).

Os subsídios já estavam presentes nas Fases 1 e 2 do PMCMV. Para a Faixa 1 ocorria de forma similar ao observado na Fase 3. Para as Faixas 2 e 3, inicialmente eram de até 17 mil reais (36,56 salários mínimos), depois sendo alterados para até 23 mil reais (42,20 salários mínimos), em 02 de fevereiro de 2011, através da Resolução n.º 653 do Ministério do Trabalho e Emprego, e para até 25 mil reais (40,19 salários mínimos), em 11 de outubro de 2012, através do Decreto da Presidência da República n.º 7.825 (CUNHA, 2014, p.159).

E, como outra principal característica de diferenciação entre as faixas de renda, de forma geral, tem-se a taxa de juros praticada nos financiamentos das moradias, que conforme a faixa pode ser de 5% a 8,16% ao ano, sendo as maiores taxas aplicadas à Faixa 3, e as menores à Faixa 1 (PORTAL BRASIL, 2016a, p.1).

1.6.2 Os agentes promotores e “financeirização” do PMCMV

Como agentes promotores do PMCMV, têm-se as esferas governamentais – agentes promotores públicos –, sendo elas, federal, estaduais e municipais e os agentes promotores privados (empresas construtoras e incorporadoras privadas), que executam as obras dos empreendimentos em troca de pagamentos efetuados pelo próprio governo (Faixa 1) ou pelos usuários finais (Faixas 2 e 3 – para as Fases 1 e 2, e Faixas, 1,5, 2 e 3 – para a Fase 3).

Para Cunha (2014, p.125), o PMCMV possui uma “estratégia anticrise implícita”, que se traduz na mobilização do setor da construção civil através do incentivo à produção de grande quantidade de habitações. O autor explica que o PMCMV não foi o único modo como o Governo Federal encontrou de buscar esta execução anticíclica à crise econômica mundial instaurada no final da década passada, mas foi a resposta mais efetiva perante todas as forças políticas que pressionavam este Governo.

Sobre o assunto, Fix (2011, p.139) afirma que a alegação da crise existente foi uma grande ferramenta utilizada pelo Governo quando este lançou o PMCMV. Retratando as outras medidas além do lançamento do PMCMV, Fix cita que o Governo Federal editou, em 2008, a Medida Provisória 443, que autorizava o próprio Governo, por intermédio da CAIXA, inclusive, a comprar ações de empresas do setor da construção civil (construtoras e incorporadoras).

Como mencionado anteriormente, este setor passava por um momento de abertura de seu capital para negociação em bolsas de valores – em especial as grandes incorporadoras brasileiras –, e o Governo Federal percebera isto, planejando ações como as desta Medida Provisória.

A crise econômica internacional de 2008, segundo Royer (2009, p.27), teve como um primeiro responsável o sistema de crédito imobiliário norte-americano, através do estouro da bolha imobiliária ocorrida no sistema de hipotecas deste país. A autora qualifica esta crise como “a maior crise econômica em décadas, provavelmente a maior crise desde 1929”.

O fato é que a especulação imobiliária chegou a um nível insustentável – através, sobretudo, do mercado de hipotecas americano –, e os tomadores de crédito, conforme Royer (2009, p.28), chegaram a um patamar onde jamais conseguiriam pagar por suas dívidas contraídas através dos empréstimos feitos. Assim, de modo simplificado, instaurou-se um sistema em cascata onde a ponta de um círculo de relacionamentos econômicos não cumpria com suas obrigações mutuárias, e as demais etapas deste fluxo do processo de crédito também não conseguiam arcar com seus deveres, gerando um estouro daquela especulação promovida sobre o preço dos imóveis, acarretando em quebras de diversas empresas envolvidas neste círculo.

Royer (2009, p.28) lembra que esta crise que se estabelece em ordem geral, e tem origem na bolha imobiliária norte-americana, pode ser explicada por um dos cernes do incentivo e aumento do crédito imobiliário, e de como existe um forte “vínculo entre a crise e a extensão da política de acesso à moradia”. A autora explica este vínculo como algo estabelecido, por exemplo, nas “raízes domésticas” colocadas entre as redes financeiras e a classe trabalhadora americana, na qual as primeiras “subordinam” os segundos a um processo cíclico de manutenção de um alto padrão de consumo pela via do “acúmulo de dívidas e intensificação do trabalho” (PANITCH e KONINGS, 2009 apud ROYER, 2009, p.28).

Portanto, algo que já se havia afirmado para os demais programas anteriores ao PMCMV, qual seja o forte vínculo entre a política de HIS no Brasil e o seu viés econômico e sua “financeirização”, novamente é apontado por diversos autores como presente no PMCMV.

Shimbo (2010, p.339) é objetiva ao destacar que a “habitação social” transformou-se efetivamente em um “mercado”. A autora explica que o mercado imobiliário “descobriu” e formou um segmento bastante rentável ao perceber que as incorporações e construções de moradias com valores até os limites definidos por programas de HIS e demandados por famílias que têm acesso a subsídios públicos ou ao crédito imobiliário acessível poderiam trazer grandes retornos financeiros, como é o caso do PMCMV.

Exemplificando muito bem este contexto apresentado, Rufino et al. (2015, p.128), ao analisar a produção do PMCMV na região da Baixada Santista – interior do estado de São Paulo –, afirmam que a produção habitacional proporcionada pelo Programa recebe muito maior influência da viabilidade econômica dos empreendimentos, do que da lógica de prioridades a partir da demanda habitacional existente no local ou da dinâmica urbana deste.

Soraggi e Mendonça (2013, p.93) colocam que as últimas transformações na política habitacional brasileira, oficializadas com a execução do PMCMV, ocasionaram uma transformação no mercado imobiliário que acarretou na inclusão de famílias com renda inferior a 10 salários mínimos no mercado da habitação como consumidores, prioritariamente. As autoras complementam que este fato, aliado a outros como o posicionamento do cenário econômico de maneira estável e a alta e crescente oferta do crédito imobiliário a partir do início dos anos 2000, ajudaram na ampliação da demanda por este mercado da habitação, que passou a se posicionar com um nicho identificado por “segmento econômico” da habitação.

Ao considerarmos as colocações das autoras Rufino e Shimbo, além desta afirmação de Ana Soraggi e Jupira Mendonça, e as passagens anteriores de Cunha, Rufino e Fix, entre outros autores, verifica-se que o desenho institucional do PMCMV se mostra propício à apropriação dos seus benefícios pelos agentes promotores privados atuantes neste mercado, visto que vários fatores contribuem para o grande ganho de lucros por parte destas empresas sobre uma produção de função social.

São alguns destes fatores, por exemplo, a produção em larga escala, a produção prioritariamente para as faixas superiores à faixa que possui as famílias com menor poder de renda, o acesso facilitado ao crédito e, por conseguinte, ao endividamento por décadas.

Portanto, em nível nacional o PMCMV apresenta-se com estas características fundamentadas em uma base de fortalecimento da economia. Dado que essa dissertação trabalha especificamente com um recorte espacial em Pelotas, os dados acima demonstrados ajudam a delimitar um importante caminho a ser aqui trilhado, qual seja a investigação se em território local, esta fundamentalização econômica traduzida, entre

outros aspectos, em incentivos à atuação privada na execução do Programa, também ocorre. Esta investigação passa pela análise do perfil dos agentes promotores privados atuantes na cidade de Pelotas, e a influência que estes promovem sobre a produção do PMCMV no local, sendo esta influência pela via do abrandamento da legislação, inclusive.

1.6.3 A qualidade da inserção urbana no PMCMV

Afora o embasamento teórico já exposto de alguns autores, comentando o insucesso da qualidade da inserção urbana dos empreendimentos produzidos pelo PMCMV no Brasil, reforça-se que os diversos estudos já realizados apontam que tais empreendimentos, após o começo de sua utilização pelos moradores, geralmente apresentam aspectos de “vulnerabilidade e inserção urbana precária”, como destaca Rufino (2015, p.62).

A autora ainda exemplifica com um caso prático observado no interior de São Paulo, na cidade Tiradentes, onde a produção do PMCMV funcionou, em alguns casos, como frentes de expansão do perímetro urbano, através da implantação de empreendimentos em “franjas periurbanas²⁷ descontínuas, muitas vezes fora do perímetro urbano existente” (RUFINO, 2015, p.67).

Cardoso et al. (2013a, p.144), ao analisarem empreendimentos do PMCMV na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro, constataram que a lógica de mercado inerente ao Programa faz com que as empresas privadas construíssem empreendimentos para a faixa de zero a três salários mínimos nas zonas mais distantes das cidades, onde o custo do solo é mais baixo, acarretando em distanciamento dos grandes centros urbanos e dificultando a permanência das famílias nestes locais, já que, conforme os autores, este distanciamento

²⁷ O conceito de franjas periurbanas utilizado neste trabalho segue as definições encontradas em algumas referências aqui utilizadas, como Rufino (2015, p.67) e Pequeno e Rosa (2015, p.135). Estes autores se referem a “franjas periurbanas” como locais dos tecidos urbanos das cidades onde o perímetro urbano faz limite com o perímetro rural, ou como locais onde a área urbana consolidada da cidade faz divisa com outra área urbana, mas ainda com o solo não parcelado ou adensado o suficiente populacionalmente para ser equiparado à porção urbana vizinha. Lopes e Shimbo (2015, p.251) e Rizek et al. (2015, p.303) ainda utilizam o termo “franja”, dentro das locuções “franjas da zona urbana” ou “franja da franja”, respectivamente. Estas duas últimas referências parecem mencionar algo similar às duas primeiras, porém com nomenclaturas diferentes, pois fazem entender que estes termos se referem a locais com características similares aos referidos por Rufino (2015) e Pequeno e Rosa (2015). Nesta dissertação, quando denominarem-se “franjas periurbanas”, ou apenas “franjas”, se estarão fazendo referências a locais da cidade de Pelotas onde ocorre esta diferenciação do tecido, saindo do seu formato urbano tradicional da cidade, com determinado nível de densidade populacional e oferecimento de infraestrutura de serviços urbanos, para um formato de terras ainda não desmembradas, e sem este nível equiparável de oferecimento de infraestrutura de serviços à população que ali reside. Nos casos específicos de análises de implantações dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas, no capítulo 3, nas aglomerações de empreendimentos que forem identificadas localizadas em franjas periurbanas, se estará referindo-se a locais que justamente se localizam nesta ruptura do tecido urbanizado da cidade.

ocasiona inúmeros problemas de mobilidade urbana e acesso ao comércio, serviços, equipamentos de educação, oportunidades de trabalho, entre outras dificuldades.

Lima et al. (2013, p.176), ao analisar os empreendimentos do PMCMV na Região Metropolitana de Belém-PA, encontraram uma situação de implantação destes empreendimentos em porções de terra rural que foram, através do PMCMV, transformadas em terras urbanas.

Nascimento, Pequeno e Rosa (2014, p.10), em análise de alguns empreendimentos do PMCMV no município de Caucaia-Ce, constataram que a implantação destes empreendimentos, dada a fragilidade da legislação local da cidade, aliada à influência dos diversos agentes intervenientes no processo de promoção do Programa – a citar as empresas privadas e até mesmo a CAIXA –, apresenta-se como geradora de impactos sociais negativos, visto que os usuários destes empreendimentos também possuem dificuldade de acesso a equipamentos, infraestrutura e serviços urbanos. Os autores vão além, afirmando que as características da produção do PMCMV neste local lembram a reprodução do “espraio horizontal” identificado na produção do Período BNH, já que no PMCMV também são produzidas moradias em “áreas periféricas e distantes das centralidades”.

Lopes e Shimbo (2015, p.251), ao analisar alguns empreendimentos do PMCMV na região central do estado de São Paulo, verificaram que estes se posicionam em áreas com muito pouca ou nenhuma infraestrutura instalada. Os autores ainda complementam que a produção é “pautada por uma racionalidade industrial e por uma busca intensiva pela economia de escala”, constatando que a essência do PMCMV aparece como uma “política de provisão habitacional que se realiza por intermédio do e para o mercado – e não como uma política pública”.

Rolnik (2014, p.9), analisando alguns empreendimentos da Região Metropolitana de Campinas-SP, afirma que o desenho do PMCMV estabelecido a partir da “concessão de subsídios públicos à produção privada da habitação popular” se mostra como um fator primordial para a formação de um protagonismo das empresas privadas construtoras e incorporadoras como proponentes de projetos e selecionadoras de terrenos aonde os empreendimentos serão instalados, relegando a qualidade da inserção destes empreendimentos do PMCMV a um nível secundário, “se não inexistente”. Rolnik baseia esta afirmação, em parte, na constatação que faz a seguir, visto que explica que a margem de lucro das empresas privadas promotoras dos empreendimentos se dá por três fatores na produção deste, sendo um deles o próprio valor do terreno em que este empreendimento é implantado (ROLNIK, 2014, p.10).

Nesta linha, Shimbo (2010, p.344), ao estudar e apontar a autonomia dos agentes privados na política habitacional praticada no Brasil, afirma que isso se torna um fator de risco, ao mesmo tempo em que há a ausência de controle público por algo que verdadeiramente impacta na configuração das cidades, como a promoção e produção de empreendimentos como estes executados no PMCMV.

Citando os “enclaves fortificados” mencionados pela autora Teresa Caldeira (2000), Shimbo vê semelhanças entre estes e os empreendimentos produzidos atualmente na HIS do Brasil, mencionando ainda que o posicionamento destes empreendimentos – tais quais aos que a autora estuda no estado de São Paulo – em cidades de diferentes tamanhos populacionais, com as mesmas características e padrões arquitetônicos e urbanísticos (grandes empreendimentos em termos de extensão territorial e capacidade de moradias, localizados em “vetores de expansão ou de adensamento das cidades”), pode acarretar em uma situação onde fica claro que “a análise de inserção urbana não é levada em consideração no momento da concepção destes”, citando os exemplos de implantação de empreendimentos similares em cidades não metropolitanas, com 250 mil habitantes, e cidades metropolitanas, como São Paulo, com 11 milhões de habitantes (CALDEIRA, 2000 apud SHIMBO, 2010, p.344).

Finalizando, Sobrinha et al. (2015, p.337), analisando a inserção urbana de empreendimentos do PMCMV localizados na Região Metropolitana de Natal-RN, verificaram que estes empreendimentos provocam uma sobrecarga e certa saturação de serviços e infraestrutura neste território, dado que se observou que os tempos de deslocamento no trânsito, e as maiores lotações nos meios de transporte coletivo, apontaram para esta sobrecarga.

Portanto, são diversas as análises presentes à bibliografia que apontam para uma situação de má qualificação da inserção urbana produzida pelos empreendimentos do PMCMV em território brasileiro. Como apontado inicialmente, um dos interesses desta dissertação se faz em investigar a ocorrência desta situação na cidade de Pelotas, onde também há uma grande presença de empreendimentos do Programa.

1.6.4 Algumas qualidades do PMCMV

Porém, nem só de críticas é que se faz o PMCMV, é necessário enfatizar que este também possui apreciações na bibliografia que o qualificam.

Conforme lembra Chiarelli (2014, p.223), o PMCMV faz parte de um plano maior instituído pelo Governo Federal no seu entendimento de dever combater a crise mundial que

circundava o Brasil na década do início dos anos 2000 – o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Integrando este PAC, o PMCMV fez e faz a sua parte como agente de um setor (o habitacional) e catalisador da perspectiva de “crescimento e dinamização” do setor da construção civil.

Ainda, o PAC também se propunha a gerar empregos e renda no Brasil, enfrentar os déficits habitacionais e de saneamento, e urbanizar as favelas (CHIARELLI, 2014, p.224). Sobre estes aspectos, o PMCMV também foi a alternativa encontrada pelo governo.

É claro que a produção habitacional, como já apontado por outros autores aqui citados – como Gabriel Cunha (2014, p.128) e Lúcia Shimbo (2010, p.92) – pode proporcionar esta alavancagem da economia brasileira, e pode-se dizer que por estas bases muito se fez com que o PMCMV viesse a ser lançado e perdurar já há mais de sete anos, com previsões de, no mínimo, continuação até 2018.

Afora as questões sempre citadas pelos autores, inclusive por Chiarelli (2014, p.224), de problemas de inserção urbana dos novos empreendimentos do Programa, assim como de “financeirização” desta política habitacional, que delega muitas das decisões do Programa ao poder privado, articulando um “discurso universalista dos direitos fundamentais” à lógica do mercado habitacional (ROYER, 2009, p.14), o PMCMV de fato destina um representativo volume de recursos, assim como distribui um grande número de unidades habitacionais produzidas, à faixa de famílias que possuem a menor renda mensal da população brasileira. Conforme Chiarelli (2014, p.224), o PMCMV é o primeiro programa habitacional federal que inclui a população que recebe menos de três salários mínimos mensais em seu quadro distributivo de produção habitacional.

Pequeno e Freitas (2013, p.120), em seu estudo de avaliação da produção do PMCMV no estado do Ceará, também apontam que a população de renda de até três salários mínimos tem sido a “demanda prioritária” do Programa.

Além de incluir esta menor faixa dentre os beneficiários das unidades habitacionais, ressalta-se o fato de o PMCMV conceder subsídios financeiros a esta faixa, promovendo condições para que as famílias adquirentes das moradias possam ter condições de pagar pelo seu imóvel de forma proporcional à sua renda. Lembre-se que os subsídios também estão presentes nas Faixas 2 e 3 do PMCMV, porém de forma diferenciada aos concedidos na Faixa 1, no entanto ainda na forma de abatimentos no valor total do imóvel.

Como lembram Arantes e Fix (2009, p.1), o PMCMV – lançado dentro do pacote habitacional de 2009 por Lula –, mobilizava um volume de subsídios inicial de 34 bilhões de reais, dentre suas três faixas de renda. Isto, segundo os autores, era inédito na história

brasileira, verificando-se que nem mesmo no Período BNH havia se dirigido tantos recursos aos cidadãos de menor renda em uma única operação lançada.

Arantes e Fix (2009, p.1) ainda apontam como uma das premissas positivas do PMCMV o fato de que o objetivo claro do Governo Federal era o de direcionar o setor imobiliário para atender à demanda da população de menor renda no Brasil, fato que, segundo os autores, o mercado por si só, ou seja, sem a intervenção de uma manobra governamental, não alcançaria. Complementando, Arantes e Fix explicam que tamanhos eram os patamares de subsídios iniciais a serem distribuídos entre as faixas do Programa – 60% a 90% do valor do imóvel para a Faixa 1, e um “fundo garantidor” para amortizar possíveis inadimplências dos mutuários dos financiamentos –, que o “pacote de bondades” lançado pelo Governo Federal seria generoso com todos aqueles que nele conseguissem entrar.

Portanto, não é só motivo de críticas o que se fez e o que se está fazendo no PMCMV, este possui também aspectos positivos, e assim o fazem alguns autores acima citados.

1.6.5 Distribuições de déficit habitacional, investimentos do PMCMV e alguns motivos para a não diminuição do déficit habitacional no Brasil

De acordo com os dados do IPEA (2013, p.4), o déficit habitacional brasileiro de domicílios entre os anos de 2007 e 2012 é apresentado na Tabela 4. Além disso, também se apresentam os percentuais de moradias em déficit em relação ao número total de domicílios do Brasil.

Tabela 4 – Déficit habitacional no Brasil

Ano	Nº Domicílios no Brasil	Déficit Habitacional	Perc. (%)
2007	55.918.038	5.593.191	10,00%
2008	57.703.161	5.191.565	9,00%
2009	58.684.603	5.703.003	9,72%
2010	60.077.329	5.556.107	9,25%
2011	61.470.054	5.409.210	8,80%
2012	62.996.532	5.244.525	8,53%

Fonte: IPEA, 2013, p.4; elaboração própria.

Conforme a Tabela 4, o déficit habitacional sempre esteve acima dos 8% entre os anos de 2007 e 2012. Considerando o início do PMCMV em 2009, e analisando os dados absolutos de déficit habitacional de moradias nos anos de 2009, 2010, 2011 e 2012, verifica-se que

por mais que este Programa tenha contratado mais de um milhão de moradias nestes primeiros quatro anos, o percentual de déficit habitacional reduziu apenas de 9,72% para 8,53%. Portanto, verifica-se que a produção do PMCMV, mesmo grande em número de unidades construídas, torna-se pouco representativa no combate ao grande déficit verificado no país.

Ainda, verifica-se que em 2008 – um ano antes do início do PMCMV – o déficit habitacional era apenas 1,20% superior ao ano de 2011 – dois anos após o início do PMCMV –, sendo que em números absolutos, em 2008 havia menor déficit habitacional de moradias do que em 2011, o que vai ao encontro da conclusão exposta acima, estando o PMCMV a impactar pouco na resolução do déficit habitacional brasileiro.

É necessário novamente citar os autores que explicam o porquê do déficit habitacional brasileiro não estar sendo plenamente resolvido, mesmo com a produção em larga escala proporcionada pelo PMCMV.

Como Cunha (2014, p.170) coloca, mesmo com um déficit de 89,6% concentrado nas famílias com renda entre zero e três salários mínimos em 2008, até julho de 2013 apenas 40,02% das unidades habitacionais construídas ou contratadas no PMCMV foram destinadas a esta faixa da população.

Em novembro de 2013, uma nota técnica divulgada pelo IPEA (2013, p.4) demonstrava que de 2007 a 2012 o déficit habitacional havia registrado baixa, como demonstrado na Tabela 4. Porém, comparando estes dados com os veiculados pelo IPEA, especificamente para a faixa de famílias com renda de zero a três salários mínimos, em 2007 o déficit desta faixa era de 70,7% sobre o total do déficit brasileiro, e em 2012 este déficit era de 73,6%. Ou seja, houve um aumento de quase três pontos percentuais no déficit desta faixa nestes cinco anos analisados.

Logo, os dados apontados por Gabriel Cunha acima ajudam a justificar a constatação do IPEA. E ainda, considerando que o déficit que era de 10,0% passou para 8,53% no período, verifica-se que ao contrário das famílias com menor renda, as famílias com renda entre três e 10 salários mínimos tiveram redução no déficit, o que aponta para uma produção do PMCMV de maneira desproporcional ao déficit, como já era previsto inicialmente nas metas de contratação e construção de unidades habitacionais para cada faixa de renda, já que a Faixa 1 do PMCMV, somadas as Fases 1 e 2 do Programa, tinha como previsão o recebimento de 1,6 milhões de unidades, e as Faixas 2 e 3 tinham previsão de 1,4 milhões de unidades – algo nitidamente desproporcional aos números de déficit existente no Brasil, apresentado em 2008.

Portanto, verifica-se um dos motivos do déficit habitacional brasileiro não estar diminuindo na velocidade que deveria, mesmo com a enorme produção do Programa. Pois a faixa de famílias que carecia de mais de 70% do déficit total teve como previsão uma produção inicial

de apenas 40% do total de unidades do PMCMV, tendo ainda essa intenção de produção aumentada, mas com um aumento incapaz de equalizar os números entre o que era necessário e o que foi objetivado.

Por mais que órgãos renomados, como o IPEA (2013, p.4) e Fundação Getúlio Vargas (FGV), apontem para a redução do déficit, tendo a FGV inclusive atribuído esse fato à atuação do PMCMV em seus primeiros anos (ELIAS, 2014, p.1), é necessário considerar que simplesmente reduzir sem atentar para a qualidade desta redução do déficit não é totalmente eficiente. E ainda, quando se verifica que esta redução acontece apenas parcialmente, em uma faixa da população que necessita de moradia em menor quantidade que a principal – onde não se percebe redução do déficit, tendo, pelo contrário, aumentado –, é necessário questionar a premissa básica propagandeada pelos organismos responsáveis pela política habitacional em questão.

Como Arantes e Fix (2009, p.3) afirmaram no mesmo ano de início do PMCMV, de certa forma prevendo o que poderia acontecer com o desenrolar do Programa, o perfil de combate ao déficit estabelecido na época apontou para um atendimento de até 70% do déficit nas faixas de famílias com renda entre três e 10 salários mínimos, em oposição a um atendimento de apenas 8% nas famílias com renda entre zero e três salários. Considerando que as empresas construtoras e incorporadoras consideravam esta faixa de população com renda maior mais lucrativa que a faixa de zero a três salários, os autores afirmaram que esse desenho objetivado satisfazia “o mercado imobiliário” – indo ao encontro da financeirização desta política habitacional, aqui já citada.

Logo, afirma-se que o déficit não está sendo plenamente resolvido pelo programa habitacional, que foi criado com a propaganda principal de fazê-lo, devido a um desenho que não privilegia aqueles que mais necessitam de moradia, mas sim outra faixa que pode prover mais lucros aos agentes privados envolvidos no processo.

Sobre o déficit relativo por regiões do Brasil, segundo IPEA (2013, p.9), veem-se na Tabela 5 os volumes de investimento no PMCMV separados por regiões do Brasil. Ainda expõem-se os percentuais de volume de investimento por região, e os percentuais de déficit relativo que cada região apresenta.

O conceito de déficit relativo apresentado neste trabalho, como já mencionado, se faz a partir da ponderação do total de déficit de domicílios verificado em cada região em relação ao total de domicílios de cada região. O resultado representa o “déficit relativo de domicílios” desta região. E o “déficit absoluto de domicílios” é conceituado como a demanda absoluta de domicílios de determinada região, ou seja, a quantidade de domicílios que efetivamente faltam para que todas as famílias desta região possam residir em um domicílio que não apresente nenhuma das quatro seguintes condições: domicílios improvisados, precários, coabitação (mais de uma família vivendo em uma mesma residência), e famílias residentes

em edificações alugadas cujo valor deste aluguel ultrapasse um terço da renda desta família.

Tabela 5 – Total de investimentos no PMCMV por região brasileira e seus déficits relativos

Região	Investimento	Perc. de Investimento (%)	Déficit Relativo
Sudeste	16.195.455.595,02	34,97%	7,44%
Nordeste	13.843.169.012,37	29,89%	10,58%
Sul	6.376.546.678,74	13,77%	5,56%
Centro-oeste	5.012.481.320,74	10,82%	8,66%
Norte	4.890.356.419,89	10,56%	11,68%

Fonte: IPEA, 2011; IPEA 2013, p.9.

Conforme a Tabela 5 verifica-se que Sul e Sudeste eram as regiões com os menores déficits relativos em 2012, porém as duas regiões estão entre as três com os maiores volumes de investimento, ao contrário da região Norte, que possuía o maior déficit relativo e recebeu o menor volume de investimentos. Cardoso e Aragão (2013, p.36), apontam que os recursos do PMCMV foram distribuídos de forma proporcional ao déficit habitacional dos estados, porém esta proporcionalidade foi medida pela estimativa absoluta do déficit, e não relativa. A Tabela 6 traz um *ranking* dos seis estados brasileiros com maiores volumes de investimentos do PMCMV até 2011.

Tabela 6 – *Ranking* dos seis estados com maiores volumes de investimento no PMCMV até 2011

Posição	Estado	Valor Investido (R\$)	Percentual de Investimento em relação ao Brasil (%)	Déficit Relativo (%)
1	São Paulo	7.553.394.655,52	16,31	2,80
2	Minas Gerais	4.442.785.126,36	9,59	2,00
3	Bahia	3.624.475.251,58	7,83	4,50
4	Rio de Janeiro	3.588.517.687,78	7,75	3,10
5	Paraná	2.761.931.617,60	5,96	2,70
6	Rio Grande do Sul	2.387.741.800,55	5,16	2,30

Fonte: IPEA, 2011.

Como se percebe, cinco desses seis estados pertencem às regiões Sul ou Sudeste, e dos quatro primeiros, três são da região Sudeste. Nota-se uma tendência de maior aplicação de recursos em locais onde se tem um número maior de déficit absoluto de domicílios, do que em locais com maior déficit relativo de domicílios – a região Sudeste, apesar de possuir o segundo menor déficit relativo dentre as cinco regiões brasileiras, possuía o maior déficit absoluto em 2013, sendo este de 2.246.364 de pessoas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO,

2015, p.8). Isso aponta para uma má distribuição de investimentos do PMCMV ao longo do território.

1.7 A cidade de Pelotas

Pelotas – Figura 1 – está localizada na parte sul do estado do Rio Grande do Sul, em sua região sudeste. Localiza-se a 250 quilômetros da capital do estado, Porto Alegre. É a terceira cidade mais populosa do Rio Grande do Sul, estando somente atrás de Porto Alegre e Caxias do Sul, com população de 328.275 habitantes registrada no Censo Demográfico de 2010 e estimativa de 342.873 habitantes para o ano de 2015 (IBGE, 2016, p.1). Possui vasta extensão territorial – 1.610 quilômetros quadrados –, e densidade demográfica de 203,89 habitantes por quilômetro quadrado. É a maior cidade e a mais populosa em sua microrregião no estado (IBGE, 2016, p.1).

Figura 1 – Localização de Pelotas



Fonte: IBGE, 2016, p.1.

Conforme Chiarelli (2014, p.42), se mostra como um importante polo de serviços e “influente centro cultural do estado”, além de possuir duas universidades de ensino superior e demais faculdades de ensino.

Localiza-se a 60 quilômetros da cidade de Rio Grande-RS, uma das cidades mais próximas de Pelotas e que possui grande movimentação no setor industrial devido à forte influência da área portuária desta cidade na região, através dos serviços de importação e exportação nacional e internacional de produtos e matérias-primas, além da instalação de diversas empresas de produção civil, elétrica e mecânica, ocorridas desde o final da última década. Dada esta grande movimentação do setor industrial de Rio Grande-RS, e a pequena distância entre as duas cidades, nos últimos anos Pelotas tem vivido um momento de euforia no setor imobiliário, já que muitos dos trabalhadores da cidade vizinha utilizam Pelotas como cidade para moradia.

Quanto ao déficit habitacional, segundo dados do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Pelotas (PLHIS), o município tinha, em 2013, um déficit de 13.598 moradias, sendo inclusos os domicílios improvisados, precários, coabitação e famílias com situação de aluguel com valor excessivo²⁸ residentes em edificações alugadas cujo valor deste aluguel ultrapassa um terço da renda desta família (PLHIS, 2013a; PLHIS, 2013b, p.57).

Segundo dados da PMPel, retratando o estudo do PLHIS realizado para a cidade, o quantitativo de 13.598 unidades em déficit representava 11,93% das 113 mil residências cadastradas na cidade, sendo que este percentual era bem superior à média de 6% de déficit habitacional registrada por cidades de porte similar a Pelotas (ALALAM, 2013, p.1).

Dados do IPEA (2011) vão ao encontro desta constatação, pois o Instituto aponta que em 2011 a cidade de Pelotas era a centésima sexta cidade em um *ranking* estabelecido para os municípios com os maiores déficits habitacionais absolutos do país, dentre os 5.565 municípios existentes à época, enquanto que em termos de um *ranking* de déficit relativo à cidade estava apenas na posição 3.678 (MEDVEDOVSKI, 2013).

Logo, diante dos dados de um mercado habitacional a ser atendido em virtude do déficit existente, verifica-se que Pelotas poderia se tornar – e se tornou, como se verá neste trabalho – uma cidade de grande atratividade para as empresas construtoras e incorporadoras de empreendimentos habitacionais no PMCMV, pois mediante a comparação com outras cidades, Pelotas se destacava por um maior mercado em potencial.

Quanto à proporção e tipo do déficit habitacional encontrado em Pelotas, conforme informações da Caixa Econômica Federal (2011, p.168) em um documento editado e publicado juntamente com o Governo Federal, baseado nas informações do Censo

²⁸ Conforme os critérios de cálculo do déficit habitacional utilizados pela FJP.

Demográfico de 2000 disponibilizado pelo IBGE, em 2000 a cidade possuía um número de 10.672 domicílios faltantes. Destes, 3.457 (32,39%) domicílios eram de famílias com renda mensal de até três salários mínimos, 4.765 (44,65%) eram de famílias com renda mensal entre três e dez salários mínimos, e 2.450 (22,96%) eram de famílias com renda superior a 10 salários mínimos.

Se comparada essa proporção do déficit à proporção nacional, demonstrada anteriormente com base nos dados do IPEA (2013, p.5) – de mais de 70% do déficit entre as famílias com renda de até três salários mínimos, em 2008 –, verifica-se que, mesmo com a distância de oito anos entre os dados nacionais e os de Pelotas, a proporção do déficit em nível nacional é muito maior que a proporção deste mesmo déficit em Pelotas. Portanto, além de ser uma cidade com grande déficit habitacional absoluto quando comparadas às demais cidades brasileiras, Pelotas também é uma cidade que possui um déficit mais elevado em faixas com famílias com rendas superiores, quando comparada ao país.

Logo, pensando pela lógica do PMCMV, e pela via da atratividade aos agentes promotores privados (empresas construtoras e incorporadoras), Pelotas reforça sua classificação como uma cidade capaz de prover maior mercado para estes agentes, em comparação com outras cidades brasileiras. Isto acontece por fenômenos como o lembrado por Arantes e Fix (2009, p.3), quando apontam que a faixa de famílias com renda entre três e 10 salários mínimos se torna mais rentável para o agente privado em comparação com a faixa de zero a três salários. No capítulo 3, quando forem analisados os perfis de atuação dos agentes promotores privados do PMCMV, se verificará que esta atratividade pelotense se demonstrou na prática, pela presença em número representativo de unidades habitacionais produzidas por uma empresa de origem externa à Pelotas – Rodobens Negócios Imobiliários –, e pela tentativa de entrada no mercado habitacional pelotense de outras empresas de similar atuação em nível nacional (informação verbal)²⁹.

1.8 O Programa Minha Casa, Minha Vida em Pelotas

Em Pelotas, como se verá no restante desta dissertação, o PMCMV possui forte atuação com um grande número de unidades habitacionais produzidas desde seu início³⁰. Como já exposto, o recorte espacial deste trabalho analisa esta cidade em termos de alguns aspectos observados para o PMCMV em território brasileiro, e que se objetivam investigar a existência em Pelotas.

²⁹ Informação fornecida por Paulo Oppa Ribeiro em entrevista realizada em abril de 2015.

³⁰ Na parte inicial do capítulo 3 são quantificados os empreendimentos e o número de unidades habitacionais produzidos em Pelotas, dentro do PMCMV.

Chiarelli (2014, p.195) aponta que como meta inicial desejava-se produzir 1.500 unidades habitacionais para a Faixa 1 do PMCMV em Pelotas³¹, e que esta meta foi batida através da construção e contratação de 1.720 unidades, distribuídas entre os residenciais Fragata, Jardins do Obelisco, Buenos Aires, Montevideo, Eldorado e Haragano³².

Chiarelli (2014, p.195) também menciona que alguns empreendimentos já estavam em fase de contratação no PAR, e foram migrados para o PMCMV, como o Simon Bolivar e o Solar dos Almeida, conforme é mais bem destacado em outro momento, nesta dissertação.

Esta ligação com o PAR é frequentemente apontada pela bibliografia para a cidade de Pelotas. Como se verificou anteriormente, Pelotas já vinha de uma tradição de implantação de vários empreendimentos PAR, e os agentes promotores privados responsáveis pelas execuções deste Programa já apresentavam grande conhecimento de produção de moradia para a população de menor renda na cidade (informação verbal)³³.

Algumas empresas, inclusive, que já atuavam no PAR, também estão atuando no PMCMV em Pelotas – Ricardo Ramos, Labore e Roberto Ferreira.

Verifica-se através de Berger, Medvedovski e Mörschbacher (2014, p.10), em seu estudo para três específicos empreendimentos do PMCMV em Pelotas – Terra Nova, Moradas Club e Moradas Pelotas (os mesmos avaliados em seção específica do capítulo 3 desta dissertação) –, que a influência dos agentes promotores privados na cidade fez com que a legislação fosse alterada no sentido de permitir que empreendimentos como os citados acima fossem construídos, com extensão territorial bastante superior ao que a legislação do III Plano Diretor de Pelotas permitia para os condomínios fechados³⁴, através da modificação

³¹ Conforme aponta Chiarelli (2014, p.195), a partir de projeções do Ministério das Cidades.

³² Bem como se detalha também na seção inicial do capítulo 3, apontando o número de unidades habitacionais e demais informações de cada empreendimento.

³³ Informação fornecida por Ricardo Targa Ferreira em entrevista realizada em abril de 2015.

³⁴ O conceito da expressão “condomínio fechado” utilizado neste trabalho segue a definição empregada por inúmeros autores do tema, como Pequeno e Rosa (2015, p.153), que mencionam essa expressão ao citar empreendimentos habitacionais que não possuem as vias internas em contato direto com as externas do condomínio (cabendo a responsabilidade pela manutenção e conservação dessas vias, assim como de todos os serviços e equipamentos de uso coletivo localizados no interior desse condomínio, à própria organização administrativa deste, sem poder contar com a intervenção direta do poder público local), cercados em todo o seu perímetro por fechamentos (que podem ser de muros de alvenaria ou não) e que possuem controle de acesso por meio de uma ou mais portarias, entre outras características específicas. Aqui, muito mais do que caracterizar juridicamente um condomínio fechado, interessa diferenciar essa forma de promoção de empreendimentos habitacionais da forma de loteamentos, outro modo com que pode ser promovida a construção de unidades habitacionais em conjunto, mas onde são verificadas inúmeras diferenças, como a continuidade das vias de acesso às unidades do loteamento com as vias de tráfego da cidade, responsabilidade por essas e demais equipamentos públicos localizados no loteamento a cargo do poder público, e livre acesso de qualquer pessoa por essas vias (sem controles por intermédio de portarias). Casos específicos irão fugir dessas caracterizações, como em Pelotas, onde o Residencial Jardins do Obelisco – um empreendimento promovido para a Faixa 1 do PMCMV na forma de condomínio fechado – apresenta, hoje em dia, vias internas onde qualquer pessoa pode acessar, já que a portaria inicialmente construída para o Residencial foi abandonada pela empresa

desta Lei do III Plano Diretor por algumas leis editadas posteriormente, que trouxeram alterações nas áreas máximas permitidas para os empreendimentos, dentre outras modificações.

Logo, assim como as autoras acima citadas apontam para inadequações da promoção destes três empreendimentos do PMCMV em Pelotas, tanto em termos de qualidade promovida à cidade, assim como qualidade para os próprios moradores, aqui se investiga como se qualificam os demais empreendimentos produzidos dentro do PMCMV em Pelotas quanto à legislação local.

1.8.1 Como estudos já realizados qualificam a inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas

Em termos de qualidade da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas, Chiarelli (2014, p.206) fez uma análise dos empreendimentos produzidos na Fase 1 do Programa. Neste grupo de empreendimentos a autora selecionou apenas aqueles que se constituem como edificações em altura. A autora estudou 10 empreendimentos, analisando a distância destes até o centro da cidade, o valor do custo do solo em que estes se implantaram e a distância de cada um até os equipamentos de serviço mais próximos (equipamentos de saúde, ensino e transporte). Chiarelli (2014, p.2014) constatou que para esta amostra de empreendimentos, a grande maioria encontrava-se instalada em áreas onde o custo do solo era o menor ou o segundo menor em uma escala estabelecida pelo PLHIS (2013a)³⁵. A autora também apontou que a média de distâncias dos 10 empreendimentos até o centro de Pelotas era de 5,18 quilômetros (CHIARELLI, 2014, p.203), ao passo que a mesma análise foi feita para os empreendimentos PAR, onde Chiarelli (2014, p.164) apontou uma distância média de 3,54 quilômetros. Quanto ao custo do solo onde os empreendimentos PAR foram instalados, Chiarelli (2014, p.166) também apontou que neste Programa a qualidade de inserção urbana foi superior ao PMCMV, à medida que 40% dos empreendimentos analisados pela a autora se instalaram em áreas onde o valor do custo do solo era superior ao valor do custo do solo de implantação dos empreendimentos do PMCMV.

Quanto à distância aos equipamentos de serviço, Chiarelli (2014, p.206) concluiu que apesar dos 10 empreendimentos estarem dentro de níveis adequados de distância até o

terceirizada contratada pela administração do condomínio para realizar o serviço de portaria e vigilância, devido à falta de pagamentos pelos serviços prestados.

³⁵ Esta matriz de valores de custos do solo também é utilizada nesta dissertação para uma das avaliações da qualidade da inserção urbana de todos os empreendimentos do PMCMV promovidos até o final de 2015 em Pelotas.

equipamento de transporte público, apenas metade destes estava entre as distâncias aceitáveis até os equipamentos de saúde. Quanto à distância às escolas de educação infantil, apenas 30% dos empreendimentos estavam em níveis aceitáveis, e quanto às escolas de ensino fundamental e médio, apenas 40% e 50%, respectivamente, estavam em níveis de distâncias qualificadas pela autora como aceitáveis. Para o PAR novamente a avaliação da autora foi mais positiva, visto que todos os empreendimentos PAR se instalaram a distâncias aceitáveis até o transporte coletivo e equipamentos de saúde mais próximos. Para os equipamentos de ensino, as análises de Chiarelli (2014, p.169) apontaram para índices superiores de empreendimentos localizados dentro de distâncias aceitáveis, sendo que enquanto o PMCMV teve índices de 30%, 40% e 50%, para escolas infantis, de ensino fundamental e ensino médio, respectivamente, o PAR teve índices de 40%, 66% e 54%, respectivamente.

No geral, Chiarelli (2014, p.207) qualificou a produção do PMCMV em Pelotas como de empreendimentos em locais onde não existia total infraestrutura, estando o suporte dos custos da viabilização desta infraestrutura necessária a cargo do poder público.

Medvedovski et al. (2010, p.21), ao analisarem a qualidade da inserção urbana de alguns empreendimentos PAR promovidos em Pelotas, já haviam colocado que as exigências previstas no Estatuto da Cidade – muitas vezes citado como referência de aplicação de princípios positivos para o uso e promoção da moradia nas cidades, por autores como Raquel Rolnik (2001, p.7) –, foram atingidas pelos empreendimentos PAR analisados na cidade de Pelotas, promovendo facilidade de acesso dos usuários aos serviços públicos urbanos. Medvedovski et al. (2010, p.4) atribuem parte desta qualidade alcançada na provisão de inserção urbana adequada nos empreendimentos ao porte dos mesmos, já que o PAR se propôs a promover empreendimentos com menor número de unidades, quando comparado, por exemplo, ao próprio PMCMV.

Berger, Medvedovski e Mörschbacher (2014, p.8), ao analisarem também a inserção urbana dos três empreendimentos do PMCMV em Pelotas, assim como colocou Lúcia Chiarelli, concluíram que para os moradores destes há uma grande inadequação na provisão de equipamentos de serviço, como saúde, educação e transporte coletivo. Ao contrário do que Medvedovski et al. (2010, p.21) apontaram para o PAR, Berger, Medvedovski e Mörschbacher (2014, p.8) atribuíram parte desta não qualidade auferida para o quesito inserção urbana nos três empreendimentos do PMCMV ao seu grande porte, lembrando que

os condomínios fechados produzidos no PMCMV se faziam (e ainda fazem) em glebas com áreas superiores às inicialmente propostas pelo III Plano Diretor de Pelotas³⁶.

Novamente frisa-se que interessa nesta dissertação investigar os aspectos gerais percebidos para a produção nacional do PMCMV, relacionando-os com suas ocorrências em Pelotas, como desqualificação da inserção urbana dos empreendimentos e influência dos agentes promotores privados. Dados os resultados propiciados por Chiarelli (2014, p.168) e outros trabalhos, como o de Berger, Medvedovski e Mörschbacher (2014, p.8) para alguns dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas, toma-se por base que também interessa saber quais as qualificações dos demais empreendimentos quanto à inserção urbana na cidade estudada.

³⁶ Esta questão de alteração da legislação prevista no III Plano Diretor de Pelotas será demonstrada com maior ênfase em seção específica do capítulo 3 desta dissertação.

2 METODOLOGIA

Acerca do processo de investigação deste trabalho, afirma-se que se constitui sob uma pesquisa descritiva quali-quantitativa, visto que se verificou que uma avaliação específica do comportamento de agentes promotores de um determinado acontecimento, como são os agentes promotores de empreendimentos no PMCMV, assim como uma avaliação específica do modo como está se dando um acontecimento, como é a avaliação da qualidade da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas, formam uma dualidade comportamental que, para ser avaliada, deve ser investigada tanto por caminhos de uma pesquisa quantitativa, como por caminhos de uma pesquisa qualitativa. Somado a isso, ainda tem-se a investigação dos fenômenos relacionados à importância da legislação aplicada ao PMCMV em Pelotas e no Brasil, o que reforça o caráter quali-quantitativo da pesquisa, pois aumenta a dualidade na abordagem da pesquisa quanto à determinação da causa dos fatos ocorridos – característica de uma pesquisa quantitativa –, e melhora a compreensão dos fenômenos – característica de uma pesquisa qualitativa (FIRESTONE, 1987 apud APPOLINÁRIO, 2006, p.61).

Ainda, conforme Appolinário (2006, p.59), é bastante difícil que haja a determinação de uma pesquisa de caráter totalmente qualitativo ou quantitativo.

O estudo aqui proposto aborda a existência de fatos e fenômenos no que tange o tema trabalhado nesta dissertação, pois ao mesmo tempo em que investiga a existência de qualidade na inserção urbana dos empreendimentos construídos ou contratados no PMCMV em Pelotas, a partir de indicadores previamente estabelecidos pela bibliografia e já parametrizados (fato), também investiga o modelo de promoção desses empreendimentos a partir do perfil e atuação dos agentes promotores dos mesmos na cidade, subjetivando e relacionando esse modelo de promoção ao perfil desses agentes e de demais agentes identificados em outras localidades externas à cidade de Pelotas, dentro do PMCMV (fenômeno) (APPOLINÁRIO, 2006, p.60).

Sendo assim, metodologicamente objetiva utilizar técnicas que possam subsidiar o teor quali-quantitativo da pesquisa aqui trabalhada. As análises são realizadas por meio de categorias que se relacionam com o tema e os três assuntos citados inicialmente.

Definido o processo de investigação, esclarece-se, como já percebido, que essa pesquisa se desenvolve através da análise de um estudo de caso: os empreendimentos do PMCMV em Pelotas.

Como estudo de caso, essa pesquisa se orienta a perguntar, sobretudo, como e por que o PMCMV se dá no universo de estudo eleito (VENTURA, 2007, p.385). Exemplificando em

linhas gerais esses dois modelos de perguntas, pode-se dizer que as perguntas do tipo “como” podem estar relacionadas à investigação de fatos como a qualificação da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV implantados em Pelotas ou a identificação do perfil dos agentes privados promotores destes empreendimentos. Já as perguntas do tipo “porque” podem estar relacionadas à investigação de fenômenos como qual o motivo que leva à determinada qualificação da inserção urbana dos empreendimentos, ou quais os motivos para a existência de específico perfil dos agentes privados identificados em Pelotas.

Porém, isso não significa que ao longo de todo o trabalho, desde as partes introdutórias, como já percebido, até às conclusões, se deixem de fazer relações como os fatos e fenômenos ocorridos em todo o restante do território externo à Pelotas, haja vista que as experiências registradas em outros locais – digam-se também através de pesquisas que elegeram estudos de casos específicos, como, por exemplo, nos trabalhos organizados por Cardoso (2013), e Amore, Shimbo e Rufino (2015), ou na tese de Gabriel Cunha (2014) – se apresentam como fontes estimáveis para o entendimento dos resultados aqui identificados.

Em dois momentos específicos dessa pesquisa, as análises realizadas se aprofundam em determinados aspectos de alguns dos empreendimentos do PMCMV na cidade, ou dos agentes promotores de determinados empreendimentos. Estas duas análises são apresentadas no item “3.3”, subitem “3.3.2”, e no item “3.4”, subitem “3.4.3”. Na primeira tem-se o interesse de verificar os fenômenos de tradição, características e perfis e modelos de atuação no mercado da HIS de dois agentes promotores privados de diferentes origens (um externo a Pelotas e o outro com origem na cidade). Na segunda o objetivo é investigar fatos específicos que ocorrem com três importantes empreendimentos de uma grande empresa incorporadora atuante no PMCMV em Pelotas, no que tange ao respeito ao cálculo das áreas verdes e de lazer reservadas nos empreendimentos, a partir da identificação da permissividade da legislação local quanto à redução destes quantitativos de áreas verdes e de lazer.

2.1 Introdução à estrutura da metodologia apresentada

Cada objetivo específico exposto no capítulo anterior gerou um ou mais itens de análise que se agrupam ou desmembram para responder ao objetivo específico correspondente. As conclusões apresentadas no último capítulo se agrupam para responder aos objetivos específicos apresentados no capítulo 1, a partir dos grupos de análises realizadas no capítulo 3. Ainda é formulada a conclusão geral como resposta ao objetivo geral elencado inicialmente, assim como é ponderada a hipótese postulada inicialmente, e respondidas as perguntas, sempre à luz de demais estudos pertinentes ao PMCMV em território nacional.

2.2 Materiais, métodos de coleta de dados e métodos de análise

A seguir se apresentam as descrições metodológicas de investigação de cada item. Essa descrição separa-se em materiais e métodos de coleta de dados e métodos de análise. Essas descrições seguem as identificações de itens e subitens apresentados no capítulo 3.

Como métodos gerais de investigação, presentes em todos os itens e subitens analisados, utilizaram-se a consulta bibliográfica, consulta documental, visitas técnicas e observações (estes dois últimos realizadas em alguns dos empreendimentos estudados).

Apesar de se esclarecerem nos próximos itens os dados específicos utilizados em cada item de análise, desde já se afirma que esta pesquisa se baseou em três grandes blocos de dados para promoção das análises, sendo eles: primeiro bloco: os dados provenientes de todos os empreendimentos estudados promovidos pelo PMCMV em Pelotas, os quais foram coletados junto às instituições CAIXA e Bando do Brasil – empresas financiadoras destes empreendimentos –, assim como em dados acervados pelo Ministério das Cidades, acerca de alguns dos empreendimentos pelotenses que já estavam em estudo pela grande rede de pesquisadores que compõem um estudo em escala nacional sobre o PMCMV³⁷ e da qual faz parte o Núcleo de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal de Pelotas (NAUrb/UFPel) – laboratório de estudos do qual o mestrando e a professora orientadora desta dissertação são integrantes, sendo a última, inclusive, coordenadora do Núcleo; segundo bloco: dados de localização dos diversos equipamentos de serviço e infraestrutura localizados na cidade de Pelotas, os quais foram disponibilizados por bases de dados provenientes da PMPel, e que serviram de apoio para as diversas análises inerentes à avaliação da qualidade da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV; terceiro bloco: o conjunto de leis, portarias, decretos e demais documentos relativos ao corpo de regulamentações acerca do processo de aprovação e promoção de projetos de empreendimentos multifamiliares em Pelotas, assim como as regulamentações gerais inerentes ao PMCMV em nível nacional.

A utilização do *software* “Microsoft Excel” foi constante em todos os registros e gerenciamentos de dados, que por sua vez contribuíram para a realização das análises.

³⁷ Estudo intitulado “Desenvolvimento de Procedimentos Metodológicos para Avaliação das dimensões relativas ao Processo, Produto e Impactos do Programa Minha Casa Minha Vida e do eixo de Urbanização de Assentamentos Precários do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-Urbanização)”.

2.2.1 Identificação da produção do PMCMV em Pelotas

Este item corresponde ao objetivo específico: **caracterizar a produção habitacional do PMCMV em Pelotas.**

Neste item busca-se registrar e localizar todos os empreendimentos do PMCMV construídos ou em fase de construção e contratação em Pelotas até dezembro de 2015 (portanto, apenas os empreendimentos construídos, em construção ou em contratação das Fases 1 e 2 do Programa).

Como produto tem-se uma listagem de todos os empreendimentos e seus principais dados, apresentados na Tabela 7 “Empreendimentos do PMCMV em Pelotas”. Na tabela são apresentados os seguintes dados dos empreendimentos pesquisados: nome, faixa de renda a que pertencem no PMCMV, ano de conclusão, número de pavimentos, número de unidades habitacionais, divididas em casas e apartamentos, área total construída e empresa construtora ou incorporadora. De posse desses dados procedeu-se a identificação e localização dos empreendimentos em um mapa geral do tecido urbano de Pelotas, procurando identificar formações de aglomerações de empreendimentos por zonas ou por faixas de renda específicas, entre outros aspectos investigados. Ainda, esses dados serviram como base para as análises que se seguiram em todos os outros itens do capítulo 3.

Os registros da Tabela 7 provêm das informações organizadas em um banco de dados maior, que previamente já se encontrava disponibilizado no acervo de dados do NAUrb/UFPel, com os empreendimentos do PMCMV construídos ou contratados até setembro de 2013, e que foi complementado com dados de demais empreendimentos (até dezembro de 2015), através das buscas de informações realizadas neste trabalho. Este banco de dados será intitulado neste trabalho “Banco de Dados dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas”, ou apenas “Banco de Dados”. Assim como ocorre na Tabela 7, onde apenas parte das informações deste Banco de Dados é utilizada, em outras tabelas apresentadas neste trabalho, algumas outras informações são utilizadas, fazendo-se sempre o recorte de dados necessário para retratar somente a informação que se deseja utilizar. No Apêndice A deste trabalho o Banco de Dados pode ser consultado na íntegra, assim como, após o fechamento deste trabalho, o mesmo continua a integrar parte do acervo de dados do NAUrb/UFPel, sendo passível de consulta para pesquisas e trabalhos futuros, já alimentado das informações somadas com este trabalho.

Parte das informações que foram buscadas para ampliar a base deste Banco de Dados, assim como preencher lacunas do mesmo, foram obtidas em materiais que se constituem de fontes documentais e fontes secundárias, como as provenientes de periódicos impressos e

publicados via *internet*, à época das construções dos empreendimentos em Pelotas. Também foram buscadas informações junto à Representação de Desenvolvimento Urbano e Rural de Pelotas da Caixa Econômica Federal (CAIXA-REDUR)³⁸ –, para os empreendimentos financiados com recursos da CAIXA, e Ministério das Cidades, para os empreendimentos financiados com recursos do Banco do Brasil.

Para os empreendimentos contratados na cidade e financiados com recursos provenientes da CAIXA, buscou-se nos arquivos internos da CAIXA-REDUR, situada em Pelotas, os arquivos referentes a duas fichas produzidas pela própria CAIXA, por seu corpo de profissionais de engenharia e arquitetura e urbanismo, responsáveis pela aprovação, fiscalização e liberação de recursos da empresa para os agentes privados construtores e incorporadores responsáveis pelos empreendimentos em análise, quais sejam as Fichas Resumo de Empreendimento (FRE), e as fichas de Laudo de Análise – Crédito Imobiliário (LAE).

Para os empreendimentos cuja aprovação, fiscalização e liberação de recursos estiveram ou estão a cargo do Banco do Brasil, buscaram-se as informações nas FRE produzidas pelos profissionais desta instituição.

Para este aprimoramento da base de dados algumas informações das FRE e LAE não foram considerados, sendo alimentados somente aqueles que implicariam em informações substanciais para as análises deste trabalho, quais sejam: agentes promotores privados, faixa de renda no PMCMV, endereço, área total do terreno de implantação, área total construída, datas de contratação e de entrega final, número e tipo de unidades habitacionais, valor do investimento total dos empreendimentos, valor médio das unidades habitacionais e valor global de vendas.

Como exemplos, as Figuras 2 e 3 apresentam fragmentos das fichas FRE e LAE dos empreendimentos Residencial Amazonas e Residencial Buenos Aires, respectivamente.

³⁸ Em meio à elaboração deste trabalho, a CAIXA-REDUR teve seu nome modificado para Gerência de Habitação de Pelotas da Caixa Econômica Federal (CAIXA-GIHAB). Neste trabalho houve a coleta das informações nesta CAIXA-REDUR em dois momentos diferentes, sendo que em um deles a mesma já havia alterado seu nome para CAIXA-GIHAB. Logo, quando se mencionar CAIXA-REDUR ou CAIXA-GIHAB nesta dissertação, se estará tratando do mesmo local onde foram efetuadas as duas coletas de dados dos empreendimentos do PMCMV, tendo sido uma destas coletas realizada em junho de 2014, e a outra em março de 2016.

Figura 2 – Fragmento de Ficha Resumo de Empreendimento – FRE do Residencial Amazonas

		FICHA RESUMO DE EMPREENDIMENTO – FRE PMCMV – PNHU – FAR – Faixa 1			
1. IDENTIFICAÇÃO: RESIDENCIAL AMAZONAS					
Fonte de Recursos: FAR					
1.1 Modalidade:	☒ Aquisição de terreno e construção ☐ Construção em terreno próprio ☐ Construção em terreno doado ☐ Requalificação de Imóvel				
1.2 Proponente:	SERIAL ENGENHARIA & ESTRUTURAS LTDA	CNPJ:	90.094.772/0001-22		
Nome do empreendimento:	RESIDENCIAL AMAZONAS				
Endereço do empreendimento:	Travessa 01 da Rua Abridino Ferreira Cardoso, 50				
Complemento:	RESIDENCIAL DOS ESTADOS	Bairro:	Sítio Floresta - Tres Vendas		
Cidade:	PELOTAS	UF:	RS CEP: 96070-143		
Coordenadas GPS:	31° 41' 20"S - 52° 22' 10"W				
Construtor:	SERIAL ENGENHARIA & ESTRUTURAS LTDA	CNPJ:	90.094.772/0001-22		
Responsável Técnico:	RUI IDIARTE LUCAS	CREA:	35.799-D CPF: 200237740-53		
Proprietário do terreno:	CANTO VERDE INCORPORADORA IMOBILIARIA SPE LTDA	CNPJ:	17.946.373/0001-52		
Nome para contato:	RUI IDIARTE LUCAS	e-mail:	ruiilucas@serial.com.br Telefones: (53)8118-1444		
2. CARACTERÍSTICAS DO EMPREENDIMENTO					
2.1 Tipificação:					
	Condomínio:	x (nº) apartamentos (nº) casas			
	Loteamento				
	Unidades Rurais "pulverizadas":	Construção	Reforma Reforma/ampliação		
2.2 Quantidades (un):					
	Lotes urbanizados	14	Blocos	1	Play ground
	Casas	5	nº pavimento/bloco		Piscina
280	Apartamentos	20	nº apartamento/bloco	1	Quadra
140	Vagas autônomas		Quantidade de Tipos		Churrasqueira
	Vagas não autônomas		Elevadores/bloco		Outros
	Unidades comerciais	271	Unidades adaptáveis		

Fonte: Banco do Brasil, 2014.

Figura 3 – Fragmento de Ficha Laudo de Análise – LAE Residencial Buenos Aires

CAIXA		LAUDO DE ANÁLISE - CRÉDITO IMOBILIÁRIO v.05		Nº SIDUR ADM	
		Crédito imobiliário e/ou FAR		2020B	
SR 4172 - SR Extremo Sul		Processo 0306647-82			
Nº da OS					
1- Identificação					
Programa					
☐ Imóvel na Planta		☐ Financiamento à Produção de Imóveis - Pessoa Jurídica			
☐ Capital de Giro		☒ Minha Casa Minha Vida - famílias de 0 a 3 sm			
Fontes de Recursos					
☐ FGTS		☒ FAR		☐ SBPE (Dentro do SFH)	
				☐ SBPE (Fora do SFH)	
				☐ CAIXA	
☐ Recursos Próprios		☐ Outro Agente Financeiro			
Modalidade					
☒ Construção em terreno próprio		☐ Aquisição de terreno e construção			
☐ Construção em terreno doado		☐ Reabilitação urbana			
Nome do Empreendimento RESIDENCIAL BUENOS AIRES					
Endereço AV. FERNANDO OSÓRIO				Complemento 7727	
Bairro TRÊS VENDAS		Município PELOTAS		UF RS	CEP 98055-000
Proprietário LABORE ENGENHARIA LTDA.				CNPJ 03.979.874/0001-20	
☒ Construtor		☐ Entidade organizadora		CNPJ 03.979.874/0001-20	
Responsável técnico					

Fonte: CAIXA-REDUR, 2014.

As informações provenientes de fontes documentais embasaram-se em boletins e dados primários veiculados pelos agentes promotores em seus meios de propaganda e informação, como em seus sítios eletrônicos e peças publicitárias.

As informações referentes a casos específicos de alguns empreendimentos identificados como pertencentes ao PMCMV em Pelotas foram buscadas junto à bibliografia referente ao tema, assim como em periódicos de circulação local.

2.2.2 Inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas

Este item corresponde ao seguinte objetivo específico: **analisar a inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV na cidade de Pelotas**. Para melhor avaliação e demonstração dos resultados, este objetivo específico foi dividido em dois segmentos

avaliativos: **utilização de áreas próprias para a adequada inserção de empreendimentos de HIS, como zonas com custo do solo valorizado e zonas com adequada distribuição de renda e adequados índices de infraestrutura; e incentivo à diversificação de implantação de classes econômicas distintas no tecido urbano a partir da implantação dos empreendimentos do PMCMV.**

2.2.2.1 Inserção urbana a partir das zonas de abrangência dos equipamentos de serviço

Nesta análise busca-se atender ao primeiro segmento avaliativo do objetivo específico. Este subitem se baseia no estabelecimento de “zonas de abrangência” inscritas através de círculos ao redor dos equipamentos de serviço³⁹ identificados em Pelotas. Este subitem é dividido em quatro diferentes análises de acesso à infraestrutura de serviços na cidade, sendo essas análises referentes à proximidade da localização dos empreendimentos em relação aos equipamentos de serviço de ensino, saúde, transporte público coletivo e áreas verdes de lazer.

As informações acerca da localização dos empreendimentos foram retiradas do registro do Banco de Dados dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas. Os dados relativos às localizações dos equipamentos de serviço foram coletados junto à base de dados da PMPel. Como materiais utilizaram-se mapas do tecido urbano de Pelotas, onde foram localizadas as informações retiradas do Banco de Dados, assim como a localização dos equipamentos de serviço de Pelotas.

Os *softwares* computacionais “Google Earth”, “AutoCAD” e “GVSig” foram empregados como ferramentas de auxílio à produção e gerenciamento de dados utilizados nas análises.

Como métodos de análise de dados, além da execução da localização dos empreendimentos do PMCMV em um mapa de Pelotas, também foram desenhadas as poligonais dos perímetros externos de cada empreendimento (a partir de imagens sobrepostas do mapa da cidade ao mapa de Pelotas existente no Google Earth), onde foram identificadas as poligonais dos empreendimentos. Tais poligonais foram desenhadas no AutoCAD, já que este permite fazer essa sobreposição de imagens e mapas. A partir disso,

³⁹ Os equipamentos de serviço referidos nessa dissertação caracterizam-se por equipamentos ou espaços de uso coletivo nas cidades que se referem a equipamentos de ensino (escolas de ensino municipais e estaduais), equipamentos de saúde (postos de saúde), equipamentos de transporte público (trajetos executados pelos ônibus de transporte coletivo existentes na cidade) e áreas verdes de lazer (áreas verdes de lazer ativo ou passivo). Em todas as situações os equipamentos de serviço serão mencionados quando se estiver avaliando a qualidade da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV na cidade, sob o aspecto da qualidade de acesso dos usuários destes empreendimentos a esses equipamentos, medida pelos parâmetros das distâncias destes equipamentos de serviço aos empreendimentos.

essas poligonais foram exportadas para o GVSig – *software* de gerenciamento de dados de georreferenciamento –, onde foram contrapostas às informações de localização dos equipamentos de serviço de ensino, saúde, transporte público coletivo e áreas verdes de lazer.

No GVSig foram desenhadas, a partir dos pontos de localização dos equipamentos de serviço, áreas circulares sombreadas, aqui chamadas de *buffers* – zonas de abrangência⁴⁰. Estas zonas de abrangência representam as áreas de abrangência que os equipamentos de serviço exercem sobre suas zonas de implantação. Em outras palavras, podem ser lidas como áreas onde os equipamentos de serviço exercem influência no sentido de que as moradias localizadas dentro dessas zonas estariam sendo atendidas, em condições de inserção urbana qualificada, por tais equipamentos de serviço.

Os parâmetros para as adoções das distâncias máximas admitidas para o estabelecimento de inserção urbana qualificada, representadas nas dimensões dos raios dos círculos das zonas de abrangência, foram embasados nos parâmetros utilizados por Medvedovski et al. (2010, p.16-17), e Chiarelli (2014, p.104), a partir de Santos (1988, p.162). Além disso, Nascimento, Pequeno e Rosa (2014, p.8) também fazem avaliação similar.

Como mencionado, para este subitem são executadas quatro diferentes análises, sendo elas: qualidade de inserção urbana quanto ao acesso a equipamentos de ensino, saúde, transporte público coletivo e áreas verdes de lazer. Para cada análise foram produzidos quatro mapas, onde se ilustram as localizações de todos os dados e zonas de abrangência, separando-os em três mapas que apresentam apenas a análise de empreendimentos de uma faixa de renda específica do PMCMV (nas Fases 1 e 2) – Faixas 1, 2 e 3 –, e um mapa que apresenta todos os empreendimentos juntos, mesclando as informações de todas as faixas de renda.

Especificamente para a análise de transporte público coletivo foi confeccionado mais um mapa, relativo ao tempo de caminhada dos moradores de empreendimentos do PMCMV até

⁴⁰ O conceito de zonas de abrangência trabalhado nessa dissertação fará referência a dois diferentes modos de leitura: poderá ser executada ao redor de um equipamento de serviço, com o intuito de avaliar quais e quantos empreendimentos do PMCMV esse equipamento abrange; ou poderá ser ao redor de um empreendimento do PMCMV, a fim de avaliar quais e quantos equipamentos de serviço e outros empreendimentos do PMCMV esse empreendimento analisado abrange. Nascimento, Pequeno e Rosa (2014, p.8) trabalham com conceito similar em suas avaliações dos empreendimentos do PMCMV. As zonas de abrangência se caracterizam como um círculo imaginário desenhado ao redor do equipamento ou empreendimento analisado. O raio deste círculo é igual à distância da zona de abrangência que se deseja inscrever, a qual representa, por exemplo, a distância máxima que um equipamento de serviço pode estar de um empreendimento para que este último tenha qualidade em sua inserção urbana. Essas distâncias de raios são estabelecidas a partir das distâncias parametrizadas na bibliografia em estudos similares, como nos casos de Santos (1988, p.162), Medvedovski et al. (2010, p.16-17) e Chiarelli (2014, p.204).

o ponto de coleta do transporte mais próximo⁴¹. Para isso, utilizou-se o GVSig, mesclando a localização dos diversos pontos de paradas de ônibus do transporte coletivo da cidade e a localização dos empreendimentos do PMCMV, a fim de verificar, através de dados tabulados, quanto, em média, um usuário de determinado empreendimento demora, caminhando, para acessar o ponto mais próximo destas paradas de coleta de transporte coletivo. Além de cruzar esta localização, utilizou-se um dado de tempo médio gasto em uma caminhada por uma pessoa e no GVSig calculou-se a distância, por meio das vias tráfegáveis, entre este ponto de parada de ônibus e a localização do empreendimento. Após, utilizou-se o Microsoft Excel para tabular os dados e produzir os gráficos que apontam, por empreendimentos e unidades habitacionais, a representatividade de cada faixa de renda no que tange uma caminhada requerida, do usuário, superior a cinco minutos até o ponto de parada de ônibus mais próximo⁴².

Todos esses mapas produzidos nesta análise são apresentados no Apêndice B desta dissertação, estando no próximo capítulo apenas as apresentações dos resultados das análises realizadas com o auxílio destes mapas, e os gráficos e tabelas resultantes das análises.

A partir desta grande análise dos quatro serviços acima citados, mensuram-se os percentuais de unidades habitacionais e empreendimentos que podem ser classificados com boa qualidade de inserção urbana. É importante saber que para as análises de ensino, transporte e áreas de lazer são produzidos mais de um tipo de zona de abrangência, pois as análises seguem os indicadores e parâmetros de Santos (1988, p.162), onde a existência de qualificação da inserção urbana recebe uma classificação graduada, por vezes em escalas de vizinhança, bairro e cidade, por vezes em virtude de se objetivar diferenciá-la em três níveis, conforme as demonstrações no próximo capítulo evidenciarão.

⁴¹ Este mapa também ajudou a identificar o número e percentual de representatividade dos empreendimentos e unidades habitacionais divididos por faixa de renda em relação ao tempo de caminhada que estes sujeitam seus moradores até o ponto de coleta do transporte coletivo urbano mais próximo, conforme análise similar realizada por Barandier Júnior (2012a) para os empreendimentos da primeira fase do PMCMV na cidade do Rio de Janeiro.

⁴² Este tempo de caminhada de cinco minutos corresponde a uma distância média percorrida de, aproximadamente, 390 metros. Estes dados foram retirados do trabalho de Barandier Júnior (2012a, p.141), conforme critérios estabelecidos pelo Departamento Nacional de Trânsito (1979), que afirma que a velocidade média de caminhada de uma pessoa adulta é igual a 1,3 m/s.

2.2.2.2 Inserção urbana a partir das distâncias dos empreendimentos até o centro da cidade e da localização dos empreendimentos nos bairros de Pelotas, diferenciações de distribuições de renda familiar nestes bairros, e dos custos dos valores da terra onde os empreendimentos foram implantados

Neste segundo subitem atendem-se aos primeiro e segundo segmentos avaliativos do objetivo específico proposto no item.

Este subitem se divide em duas análises, sendo elas: primeira análise: avaliação da distância média das unidades habitacionais ao centro da cidade, em linha reta, separadas as unidades por faixa de renda do PMCMV; segunda análise: identificação de quais bairros da cidade de Pelotas possuem empreendimentos do PMCMV e quantidades de unidades habitacionais que foram construídas ou estão em fase de construção em cada bairro, divididas por faixas de renda, identificação do número e percentual sobre o total de unidades habitacionais do PMCMV por cada faixa de valor do custo venal do solo de Pelotas, também as dividindo entre as três faixas de renda do Programa estabelecidas nas Fases 1 e 2 do mesmo, e cruzamento da análise de localização das unidades por bairro e verificação da representatividade de colocação destas unidades em bairros com piores índices de renda familiar.

Para efetuar as análises mediram-se as distâncias, em linha reta, dos empreendimentos até a praça central de Pelotas, através da construção de círculos desenhados sobre o mapa de localização dos empreendimentos na cidade, que tinham como centro esta praça central.

Mapearam-se todos os empreendimentos do PMCMV por bairro de Pelotas, e dividiram-se estes empreendimentos por faixa de renda e número de unidades habitacionais em cada bairro.

Localizaram-se os empreendimentos do PMCMV no mapa do “Custo do solo urbano: valor venal” produzido pelo PLHIS (2013a) para a cidade de Pelotas. A partir desta confrontação de dados puderam-se produzir quatro tabelas com a representatividade do número de unidades habitacionais sobre cada faixa de valor do custo venal do solo, de maneira geral, e divididas por faixa de renda.

E ainda, utilizaram-se: dados de localização dos empreendimentos e unidades habitacionais Faixa 1 do PMCMV na cidade em relação à localização nos diversos bairros de Pelotas; e um mapa produzido pelo PLHIS (2013a), onde se demonstram as distribuições de renda por faixa salarial e bairros de Pelotas. A partir disso, ponderou-se sobre a relação entre um maior número de localização de empreendimentos e unidades habitacionais em bairros com piores índices de distribuição de renda, ou seja, onde havia uma maior concentração de famílias com a faixa de menor renda da cidade.

Como materiais e método de coleta de dados utilizaram-se os mapas produzidos pelo PLHIS (2013a), os dados registrados no Banco de Dados, e dados de localização e constituição territorial de cada bairro de Pelotas, retirados do III Plano Diretor de Pelotas.

Os *softwares* AutoCAD, GVSig e Microsoft Excel, auxiliaram como ferramentas de registro e gerenciamento de dados. O AutoCAD, em especial, auxiliou também na medição das distâncias dos empreendimentos até à praça central de Pelotas.

Como método de análise de dados confrontaram-se os dados auferidos de unidades e empreendimentos, por faixas de renda e bairros. Todos os dados foram registrados no Microsoft Excel, através da separação, por vezes, dos empreendimentos e unidades habitacionais por faixa de renda somente, e, por vezes, por bairros de Pelotas. Os gráficos produzidos também foram executados com o auxílio do Microsoft Excel.

2.2.2.3 Inserção urbana a partir das zonas de abrangência dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas

Neste terceiro subitem atende-se ao primeiro segmento avaliativo do objetivo específico do item. Este subitem se baseia na inscrição de zonas de abrangência (áreas de círculos imaginários) ao redor de cada um dos empreendimentos do PMCMV de Pelotas e verificação da existência de equipamentos de serviço (neste caso os mesmos equipamentos do subitem “2.2.2.1”, exceto o transporte coletivo urbano), vias de tráfego e outros empreendimentos do PMCMV. Estas zonas de abrangência têm as mesmas premissas das zonas de abrangência inscritas ao redor dos equipamentos de serviço no subitem “2.2.2.1”, ou seja, têm uma distância descrita pelo raio do círculo fixa (500 metros a partir do centro do polígono representador da implantação do empreendimento) e objetivam verificar quais os outros componentes são observados dentro da área descrita por este círculo.

Faz-se esta análise também para verificar quais empreendimentos do PMCMV podem ser considerados contíguos, agrupados ou isolados.

Como materiais e método de coleta de dados utilizaram-se imagens aéreas dos empreendimentos do PMCMV retiradas do sítio eletrônico Google Maps (2015). Além desse material também foram novamente utilizadas as localizações dos equipamentos de serviço de ensino, saúde, áreas verdes de lazer e de transporte público coletivo, utilizadas em análises anteriores. As análises foram baseadas em análises similares realizadas por Nascimento, Pequeno e Rosa (2014, p.3) em seu trabalho na cidade de Caucaia-Ce. Os dados foram gerenciados no AutoCAD, onde se inseriram as imagens retiradas do Google Maps, as poligonais que descrevem o perímetro de cada empreendimento do PMCMV e as poligonais de cada equipamento de serviço supracitado. Diferentemente da análise do

primeiro subitem – que trata das áreas de abrangências dos equipamentos de serviço sobre os empreendimentos localizados próximos a estes, onde tais equipamentos foram tratados apenas como pontos no *software* GVSig, nesta análise os equipamentos de serviço foram tratados como áreas que levaram em consideração as dimensões de largura e profundidade de cada um. Tal análise só foi possível porque a informação da existência destes equipamentos de serviço foi coletada junto à PMPel (2014) já com as dimensões de cada equipamento.

Como método de coleta e análise de dados foi realizada coleta de dados na PMPel, juntando-se com a localização dos empreendimentos do PMCMV. Através das imagens aéreas do Google Maps também foi possível sistematizar os dados de todos os empreendimentos atendendo a classificação de contíguos, agrupados ou isolados (Tabela 18 e Figura 51). A partir das zonas de abrangência dos empreendimentos, agruparam-se os mesmos em imagens retiradas do Google Maps, efetuando-se, após, a inscrição de círculos de 500 metros de raio a partir do centro dos empreendimentos e verificando-se quais os equipamentos de serviço de ensino, saúde, transporte público coletivo urbano e áreas verdes de lazer esses círculos abrangiam, para assim verificar quais e em que quantidade os serviços analisados estavam dentro dessas zonas de abrangência dos empreendimentos do PMCMV. Todos esses passos do processo foram efetuados no *software* AutoCAD.

2.2.2.4 Inserção urbana a partir de dados sociais e urbanos dos setores censitários onde se localizam os empreendimentos do PMCMV em Pelotas

Neste quarto subitem atende-se ao segundo segmento avaliativo do objetivo específico proposto no item. Este subitem se baseia na identificação e análise dos dados sociais dos setores censitários onde os empreendimentos do PMCMV se localizam.

Como materiais e método de análise de dados foram utilizados dados de indicadores de qualidade dos setores censitários estabelecidos pelo IBGE e publicados por esta mesma instituição em seu estudo realizado no Censo Demográfico do Brasil de 2010. Além desses dados, a localização dos empreendimentos do PMCMV também foi novamente utilizada, a fim de identificar em quais setores os empreendimentos estão localizados.

Dividiram-se os empreendimentos por faixa de renda e verificou-se o percentual de representatividade de cada faixa em relação a alguns dados censitários analisados. O registro dos dados foi executado no *software* Microsoft Excel. A análise realizada neste subitem foi baseada em estudo similar também realizado por Nascimento, Pequeno e Rosa (2014, p.8).

Como método de coleta dos dados foi acessada a página eletrônica do IBGE e retiradas de seus relatórios do Censo 2010 por setores censitários as informações necessárias. Portanto, como métodos de análise dos dados foram confrontados os índices dos dados dos setores censitários analisados com os percentuais de unidades habitacionais de cada faixa de renda do PMCMV nestes setores.

2.2.3O perfil dos agentes promotores privados⁴³ (empresas construtoras e incorporadoras) no PMCMV em Pelotas

Este item corresponde aos seguintes objetivos específicos: **caracterizar e traçar um perfil dos agentes promotores privados (empresas privadas construtoras e incorporadoras) dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas e verificar a relação entre o perfil encontrado e o perfil nacional destes agentes e o perfil dos agentes no programa habitacional anterior ocorrido em Pelotas – Programa de Arrendamento Residencial.**

2.2.3.1 Caracterização dos agentes promotores privados do PMCMV e PAR em Pelotas

Neste primeiro subitem o objetivo foi caracterizar as empresas privadas incorporadoras e construtoras dos PMCMV e PAR. Se citam as principais características gerais, como número de unidades habitacionais e empreendimentos produzidos por cada uma nos programas, fazendo-se a comparação, origem de atuação (se em Pelotas ou fora de Pelotas), e quantidades de áreas de terra utilizadas pelos empreendimentos conforme seu enquadramento na faixa de renda a que se destinam no PMCMV.

Como materiais e método de coleta de dados, novamente as fontes de dados secundários foram consultadas, como os trabalhos de Chiarelli (2014) e Medvedovski et al. (2010). Também foram utilizadas as informações provenientes dos dados dos empreendimentos PAR e PMCMV (subitem anterior). Além disso, como materiais também foram utilizados os dados da produção de unidades habitacionais do PMCMV por faixa de renda, proveniente do item de análise da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV, e os dados de origem de atuação das empresas privadas (pelotenses ou não). Por último, um dado referente à área total utilizada pelos empreendimentos conforme sua faixa de renda também foi demonstrado.

⁴³ O conceito de agentes promotores privados aqui trabalhado é exposto no capítulo 1 dessa dissertação. Mais do que um conceito amplo de todas as instituições jurídicas ou físicas privadas intervenientes em todo o processo de promoção dos empreendimentos do PMCMV, neste item abordam-se especificamente as empresas privadas construtoras e incorporadoras que atuam e atuaram no PMCMV e no PAR.

Como método de análise dos dados, compararam-se as produções por empresa incorporadora ou construtora das unidades habitacionais e empreendimentos dentro dos PMCMV e PAR, a fim de se ter um perfil sobre a quantidade e representatividade de atuação de cada empresa nos dois programas, assim como verificação da existência de empresas que atuaram somente em um ou em outro. Também como métodos de análise dos dados expuseram-se gráficos produzidos com o auxílio do *software* Microsoft Excel, a respeito da representatividade de cada agente promotor privado em termos de atuação no PMCMV quanto a número de unidades, empreendimentos e faixa de renda.

2.2.3.2 Principais características de dois agentes promotores privados de grande atuação no PMCMV em Pelotas

Neste segundo subitem, em caráter exploratório, especificaram-se algumas das principais características de dois dos mais representativos agentes promotores privados do PMCMV em Pelotas, sendo um destes agentes de origem local e o outro de origem externa a Pelotas. O objetivo foi investigar seus portes e representatividades em Pelotas e em outras cidades e estados brasileiros.

Como materiais e método de coleta de dados têm-se os dados primários coletados diretamente das fontes de veiculações de propaganda destas empresas, via sítios eletrônicos e peças publicitárias, assim como informações de dados secundários veiculados em periódicos de circulação local e nacional – estes últimos para o caso da empresa de origem externa a Pelotas –, e demais trabalhos bibliográficos produzidos no âmbito nacional e pelotense, como no caso de Berger, Medvedovski e Mörschbacher (2014), que citam e descrevem três empreendimentos produzidos pela empresa incorporadora de origem nacional pesquisada, ou no caso de Shimbo (2010) que cita também o grupo a que esta empresa de atuação nacional pertence ao retratar algumas empresas que participaram do movimento de abertura de capital financeiro na bolsa de valores na década de 2000. Além disso, foram realizadas três entrevistas semiestruturadas, as quais puderam contribuir com a coleta de dados primários para o trabalho, sendo elas realizadas com o empresário Ricardo Targa Ferreira (atual diretor-presidente da empresa pelotense pesquisada – Roberto Ferreira –, e ainda atual presidente do SINDUSCON-Pelotas), o arquiteto e urbanista Paulo Oppa Ribeiro – ex-secretário de Habitação e Cooperativismo da PMPel entre os anos de 2002 e 2006 –, e o arquiteto e urbanista Mateus Treptow Coswig – ex-gerente do Serviço de Aprovação de Projetos na PMPel entre os anos de 2001 e 2004 e em 2013, além de consultor da PMPel para a elaboração do III Plano Diretor e Código de Obras da cidade entre os anos de 2005 e 2006.

A relevância da entrevista de Ricardo Targa Ferreira para este trabalho se pelo fato do mesmo ser diretor da empresa estudada, além de filho do fundador desta empresa, criada na década de 1950. Este entrevistado contribuiu com dados primários que auxiliaram no perfil de mercado que a empresa pesquisada busca, assim como suas principais características, como principais técnicas construtivas, política de gestão do capital da empresa, áreas de atuação, entre outras. Além disso, o entrevistado é atualmente o presidente do SINDUSCON-Pelotas, que se caracterizou na época de implantação do Programa PAR como bastante ativo no que tange a associação de empresas locais na aquisição de insumos para construção dos empreendimentos, entre outras formas de barateamento dos custos da construção, sendo, portanto, fonte de dados primários acerca de possíveis motivos para a grande representatividade de empresas de origem pelotense na HIS de Pelotas.

A relevância da entrevista de Paulo Oppa Ribeiro se faz a partir deste ter participado da gestão do governo municipal que implantou os primeiros empreendimentos do PAR em Pelotas, tendo estado à frente da secretaria responsável por essa gestão dentre os anos de contratação da maioria das unidades habitacionais do Programa. Portanto, também foi fonte de dados primários acerca do relacionamento do governo municipal com as empresas privadas incorporadoras e construtoras do PAR e do comportamento de tais empresas nesses anos, no que tange o apontamento de motivos que fizeram com que durante o PAR somente um determinado perfil de empresa tenha se instalado na cidade, e postulações para motivos que fizeram com que no PMCMV tal perfil tenha se ramificado e dividido espaço com outros perfis, como por exemplo, no que se refere à diferença do número de empresas atuantes e sua origem.

Por último, a relevância do entrevistado Mateus Treptow Coswig se dá por este, além de ser autor utilizado como referência nesta dissertação, ter trabalhado diretamente no setor responsável pela aprovação da maioria dos empreendimentos PAR de Pelotas, além de desde 2012 estar trabalhando como profissional de avaliação de imóveis, análise de projetos e acompanhamento de obras para a CAIXA nos empreendimentos que esta instituição financeira participa como agente financiador, sendo a maioria dos empreendimentos pertencentes ao PMCMV na região de Pelotas. Portanto, também pode contribuir com dados primários acerca dos processos de aprovação e interface com as empresas privadas atuantes no PAR.

Como método de análise dos dados buscou-se expor de maneira sucinta as principais características das empresas, tal qual Shimbo (2012) faz em seu trabalho onde descreve uma empresa privada incorporadora de empreendimentos para o PMCMV em todo o Brasil. Em suma, a partir dos dados primários e secundários coletados, estabelecem-se

comparações entre os agentes promotores privados de modo a medir suas atuações nos Programas PAR e PMCMV, seus tempos de participação no mercado local e fora de Pelotas, suas técnicas construtivas predominantes, suas características de associação formal e informal com demais empresas construtoras privadas da região de Pelotas, com o intuito de fortalecimento e participação mais ativa no mercado, seus principais produtos colocados no âmbito da HIS – principalmente nos PAR e PMCMV –, seus portes econômicos, suas políticas de gestão do capital da empresa, entre outras características.

2.2.3.3 Razões para as diferenças de perfil de atuação encontradas entre os agentes promotores privados de origem local e os de origem e abrangência nacional nos PMCMV e PAR

Neste último subitem objetiva-se explicitar as razões que se observaram entre a diferença de perfil de atuação entre as empresas com origem em Pelotas e a empresa com origem externa a Pelotas (São Paulo) que atuam e atuaram nos PMCMV e PAR. Também se pondera o fato de ter-se apenas uma empresa de origem externa a Pelotas, enquanto se têm 17 empresas de origem local, e apontam-se motivos para diferenciação de atuação dessas empresas conforme a faixa de renda a que os empreendimentos do PMCMV se destinam.

Como materiais e método de coleta de dados têm-se novamente dados primários, fornecidos pelas veiculações de informações nos sítios eletrônicos das empresas incorporadoras e construtoras pesquisadas, além dos fornecidos pelas entrevistas aplicadas citadas no subitem anterior. Estas fontes contribuíram para se entender os motivos que levaram a apenas uma empresa de origem nacional ter se feito representar no PMCMV em Pelotas, e não ter atuado no PAR na cidade. Além desse material, também foram utilizados dados secundários provenientes de periódicos de circulação em sítios eletrônicos e de veiculação na imprensa local, e bibliografia nacional publicada acerca do PMCMV.

Os métodos de análise de dados seguiram os expostos no subitem anterior, ou seja, estabeleceram-se comparações entre os dados coletados e postularam-se motivos que se acreditam ser as razões para essa diferenciação do perfil de atuação de empresas de origem local e nacional em Pelotas, embasando essas postulações na bibliografia acerca do PMCMV.

Este subitem também cita e demonstra, através de imagens áreas do sítio eletrônico Google Maps e de produção gráfica realizada no *software* AutoCAD, os oito empreendimentos já construídos ou contratados pela empresa de origem nacional para o PMCMV em Pelotas, onde tais auxiliam na compreensão de uma das razões apontadas nesta dissertação para as

diferenças de perfis encontradas na atuação das empresas nos programas, qual seja o porte do programa habitacional, já que estes empreendimentos possuem grande quantidade de unidades habitacionais em cada um. Para isso, os dados analisados basearam-se também na comparação entre esses empreendimentos e outros exemplos do PMCMV, produzidos por empresas de origem pelotense, com número inferior de unidades habitacionais.

Para o motivo exposto no subitem intitulado “Necessidade de comercialização e preferência por faixa de renda específica” também foram utilizados como materiais os dados registrados no Banco de Dados, dos quais foram selecionados alguns empreendimentos das Faixas 2 e 3 do PMCMV para demonstrar os percentuais de lucratividade financeira que estes proporcionaram às suas empresas incorporadoras e construtoras. Tais dados selecionados constituíram a tabela que traz os empreendimentos, faixa de renda do PMCMV, empresa privada, custo total do empreendimento, valor global de vendas do empreendimento e percentual de lucratividade. Também os dados foram analisados através de comparações entre os empreendimentos selecionados na amostra.

Nesta dissertação o conceito de “Custo Total do Empreendimento” advém da LAE, fornecida pelo corpo técnico de avaliação dos empreendimentos das instituições financiadoras – CAIXA e Banco do Brasil. Nesta LAE este Custo é tratado como o custo calculado para todas as etapas da obra do empreendimento, adicionado dos Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) calculados para a obra. O conceito de BDI, segundo Trevisan (2013, p.1), é entendido e adotado nesse trabalho como um valor que agrega custos realizados pelo agente promotor privado para a obra que não estão aplicados diretamente nos insumos e serviços, como o da administração central (profissionais contratados pela empresa que trabalham fora do canteiro de obras do empreendimento, mas que despendem parte de sua jornada de trabalho para o empreendimento especificamente), custo de capital financeiro (mobilização do capital investido pela empresa em um determinado serviço, quando poderia ser investido em outra aplicação que devolveria alguma rentabilidade), lucro (lucro em si visado pela empresa quando assume o contrato de prestação de um serviço, como o de edificar um empreendimento), entre outros. Já o conceito do Valor Global de Vendas (VGV) também é encontrado na LAE e pode ser entendido como o valor de negociação no mercado de cada unidade habitacional do empreendimento, multiplicado pelo número de unidades deste, ou seja, é o valor total bruto que a empresa irá arrecadar caso venda todas as unidades habitacionais ao preço estipulado por ela na sua comercialização. Por último, o percentual de lucratividade é a razão entre o VGV e o Custo Total do Empreendimento, ou seja, o percentual de ganho que o agente promotor privado obteve ao edificar tal construção. É importante observar que dentro do BDI a empresa já obtém um lucro

calculado sobre os custos da obra, e na comercialização novamente há o lucro obtido entre a diferença do valor de comercialização e o custo total para a construção.

2.2.4 As alterações ocorridas na legislação do PMCMV em Pelotas e seus efeitos na qualidade da inserção urbana e ação dos agentes promotores privados

Este item corresponde ao objetivo específico: **caracterizar e analisar as alterações ocorridas na legislação de Pelotas referente aos empreendimentos do PMCMV, verificando o impacto destas alterações na atuação dos agentes promotores privados do Programa e na qualidade da moradia por eles produzida, quanto a aspectos relacionados à inserção urbana.**

2.2.4.1 Breve apresentação da legislação quanto à aprovação dos empreendimentos do PMCMV: a instituição do GAE em Pelotas

Neste primeiro subitem apresenta-se um panorama geral da legislação de Pelotas quanto à aprovação de empreendimentos do PMCMV, mencionando-se alguns trechos importantes desta, assim como a criação e o trabalho do Grupo de Análises de Empreendimentos (GAE) de Pelotas – um grupo de análises destinado a avaliar a viabilidade destes empreendimentos na cidade. Este subitem vem a subsidiar os demais subitens que o seguem, pois introduz situações de modificações na legislação pelotense que encadearam aprovações de empreendimentos que se mostram prejudiciais à qualidade urbana na cidade, assim como ressalta a importância do trabalho realizado pelo GAE.

Como materiais e método de coleta de dados utilizaram-se a legislação em nível nacional e local referente à aprovação dos empreendimentos do PMCMV, além da Lei que instituiu o III Plano Diretor de Pelotas. Estes documentos foram buscados nos sítios eletrônicos da PMPel e do Governo Federal. Além disso, foi realizada uma entrevista semiestruturada com a arquiteta e urbanista Joseane Almeida, ex-secretária de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana da PMPel, entre os anos de 2013 e 2015.

A relevância da entrevista com Joseane Almeida se dá pelo fato da mesma ter participado da gestão do governo municipal que implantou efetivamente o GAE, o qual terá sua importância melhor explicada no decorrer desta dissertação, mas que, em linhas gerais, pode ser apontado com um instrumento que trouxe um novo modo de avaliar os projetos e implantações de empreendimentos do PMCMV em Pelotas, barrando aqueles que anteriormente eram aprovados sem apresentar condições básicas de qualidade para a cidade e seus usuários. Além disso, Joseane Almeida atuou efetivamente no trabalho de

análise do GAE na cidade, integrando seu corpo técnico, assim podendo contribuir com citações e elucidações de fatos ocorridos em Pelotas na aprovação de alguns empreendimentos específicos, utilizados como fontes de dados e informação nesta dissertação.

Também foram utilizadas, como forma de subsidiar informações referentes ao GAE, as atas das reuniões deste, que foram disponibilizadas pela PMPel. A bibliografia produzida por outros autores referentes ao PMCMV para outras cidades e regiões brasileiras também é utilizada como material e analisada no sentido de trazer um grau comparativo com a cidade de Pelotas, no que tange aspectos em comum entre as diferentes regiões.

Como método de análise de dados primeiramente pesquisou-se nas leis, decretos e portarias, trechos que pudessem subsidiar algumas definições de interesse do tema deste trabalho, como o instrumento que viabiliza a criação do GAE, e o próprio instrumento de criação do GAE, entre outros. Juntamente com o produto da entrevista com Joseane Almeida e com o conteúdo das atas de reuniões do GAE, complementou-se a análise com a tomada de exemplos de empreendimentos submetidos à PMPel para a aprovação e que tiveram sua construção aprovada ou barrada. Portanto, no texto citam-se alguns destes empreendimentos e a partir disso tomam-se direcionamentos para a análise da efetividade do processo de intervenção do GAE nos empreendimentos do PMCMV em Pelotas.

2.2.4.2 Retrocessos na legislação: as Leis Municipais 5.603 e 5.963 – aprovação estratificada de empreendimentos e alteração do perímetro urbano de Pelotas

Neste segundo subitem novamente expõem-se alguns trechos da legislação pelotense, porém agora identificando situações em que esta legislação foi reeditada e cujas reedições prejudicaram sensivelmente a qualidade da inserção urbana e dos próprios empreendimentos aprovados em Pelotas, a partir destas novas redações da legislação, facilitando a implantação de alguns empreendimentos do PMCMV.

Como materiais e método de coleta de dados utilizaram-se três leis municipais de Pelotas, além de dados secundários provenientes de periódicos de circulação local. Neste subitem o enfoque do método de análise de dados é a existência de brechas nessas legislações que fizeram com que alguns dos empreendimentos do PMCMV de Pelotas extrapolassem alguns limites estabelecidos no III Plano Diretor da cidade. Também neste subitem a bibliografia referente ao Programa produzida para outras regiões brasileiras é utilizada e trazida para um nível comparativo com Pelotas.

Como métodos de análise, utilizaram-se as leis para verificar estas alterações de exigências e delimitações para a construção de empreendimentos do PMCMV na cidade.

2.2.4.3 O atendimento às quantidades de áreas verdes e de lazer nos residenciais Terra Nova, Moradas Club e Moradas Pelotas

No último subitem faz-se uma análise exploratória com três empreendimentos produzidos por uma mesma empresa privada incorporadora em Pelotas – Rodobens Negócios Imobiliários. Neste teve-se a intenção de demonstrar o quanto as modificações na legislação pelotense citada no subitem anterior puderam ajudar a permitir que empreendimentos mal qualificados fossem aprovados e construídos. O estudo demonstra que as quantidades e percentuais de áreas verdes dos empreendimentos são insuficientes quanto à regulamentação aprovada no III Plano Diretor de Pelotas, mas que se mostram de acordo com a permissividade da legislação aprovada após a edição deste Plano Diretor.

Como materiais e método de coleta de dados utilizaram-se os dados dos três empreendimentos, desde fotos e imagens dos mesmos, retirados do sítio eletrônico da empresa Rodobens ou de fontes de outros sítios eletrônicos na internet, até dados técnicos retirados de outras publicações da bibliografia local e nacional, acerca destes e de demais empreendimentos similares edificadas por esta empresa incorporadora.

Além disso, utilizaram-se dados de quantidades e percentuais de áreas verdes presentes em cada empreendimento, alocadas em canteiros, áreas de lazer passivo e ativo, recuos de ajardinamento e estacionamentos de veículos.

Como nos dois subitens anteriores, as leis municipais referentes ao PMCMV, e algumas das diversas portarias e decretos do Ministério das Cidades do Brasil referente ao PMCMV também foram utilizadas, tendo as mesmas formas de coleta de dados às formas citadas anteriormente.

O III Plano Diretor de Pelotas foi novamente material de consulta utilizado, no que se refere às áreas mínimas verdes e de lazer que os empreendimentos do PMCMV deveriam respeitar em sua implantação.

Como método de análise de dados primeiramente pesquisou-se os dados dos três empreendimentos, como imagens, informações construtivas, de localização e de concepção geral de arranjo das edificações.

Após, fez-se um levantamento utilizando o *software* AutoCAD, onde se colocaram as imagens de plantas baixas de implantação dos três empreendimentos – obtidas junto à PMPel – e mediram-se as áreas verdes referentes ao lazer, canteiros, recuos de ajardinamento e vagas de estacionamento de veículos de cada empreendimento, somando-se estas e avaliando seus percentuais de representatividade na área geral da gleba dos

respectivos empreendimentos. Estes dados foram registrados em três tabelas apresentadas no decorrer do subitem.

Com isso, pode-se estabelecer quais eram os índices de áreas verdes de cada empreendimento, para confrontá-los com as recomendações da legislação pelotense em vigor, e com as recomendações que vigoravam no III Plano Diretor de Pelotas, e que foram substituídas por estas leis municipais posteriores, a fim de finalizar a análise e subsidiar o argumento de incapacidade das novas leis de promover a não aprovação de construções de empreendimentos com índices de áreas verdes de lazer inferiores aos adequados, conforme preconizava o III Plano Diretor da cidade.

3 A INSERÇÃO URBANA, OS AGENTES PROMOTORES E A LEGISLAÇÃO DO PMCMV EM PELOTAS

3.1 Identificação da produção do PMCMV em Pelotas

Em Pelotas, desde o início do PMCMV (2009) até dezembro de 2015, foram construídos ou contratados 60 empreendimentos, totalizando 11.919 unidades habitacionais. Abaixo se relacionam todos os empreendimentos, identificando as variáveis: faixa de renda⁴⁴, ano de conclusão, número de pavimentos, número de unidades (casa ou apartamento), área total construída e agente promotor privado – Tabela 7.

Tabela 7 – Empreendimentos do PMCMV em Pelotas⁴⁵

Nº	Empreendimento	Faixa de renda	Ano de conclusão	Nº Pavimentos	Nº Unidades Habitac.		Área Total construída (m²)	Agente promotor privado
					Casa	Apto		
1	Residencial Terra Nova	III	2010	1	438	0	25.334,02	Rodobens
2	Residencial Simon Bolívar I	II	2009	5	0	120	5638,48	Ricardo Ramos
3	Loteamento XV de Julho II	II	2011	1	88	0	3787,26	Serial Engenharia e Estruturas Ltda.
4	Residencial Farroupilha II	II	2010	1	27	0	1333,95	Roberto Ferreira
5	Residencial Solar dos Almeida	II	2010	5	0	160	6874,77	Ricardo Ramos
6	Residencial Eldorado	I	2011	1	432	0	15414,00	Roberto Ferreira
7	Residencial Caminho das Charqueadas	III	2010	1	18	0	1099,48	SPO Construções e Incorporações
8	Residencial Albatroz	II	2010	5	0	180	7633,60	Labore Engenharia
9	Residencial Moradas Pelotas	II	2011	1	714	0	28060,50	Rodobens

⁴⁴ Como o recorte temporal das análises desta dissertação compreende apenas os empreendimentos promovidos nas Fases 1 e 2 do PMCMV em Pelotas, não há a identificação de nenhum empreendimento pertencente à Faixa 1,5 do PMCMV, já que está se iniciou somente na Fase 3 do Programa, em março 2016.

⁴⁵ Os empreendimentos são apresentados na tabela de acordo com uma indexação que leva em consideração a ordem cronológica de seus anos de contratações, sendo essa informação suprimida nesta tabela, mas presente na tabela do Banco de Dados, apresentado no Apêndice A desta dissertação.

Nº	Empreendimento	Faixa de renda	Ano de conclusão	Nº Pavimentos	Nº Unidades Habitac.		Área Total construída (m²)	Agente promotor privado
					Casa	Apto		
10	Residencial Jardins do Obelisco	I	2011	5	0	240	11080,47	Zechlinski Engenharia e Construção
11	Residencial Fragata	I	2011	5	0	340	16201,27	Ricardo Ramos
12	Residencial Simon Bolivar II	II	2011	5	0	80	3392,80	Ricardo Ramos
13	Residencial Piazza Toscana	II	2011	5	0	300	14357,08	Ricardo Ramos
14	Residencial Montevideo	I	2013	5	0	240	11091,88	Labore Engenharia
15	Residencial Buenos Aires	I	2013	5	0	240	11084,10	Labore Engenharia
16	Residencial das Alamedas	II	2012	5	0	240	11422,88	Ricardo Ramos
17	Residencial Village Center IV	II	2013	3	0	120	6552,30	SPE Village Center IV Empreendimentos Imobiliários
18	Residencial Reserva D'ouro	II	2013	5	0	220	13747,64	SPO Construções e Incorporações
19	Residencial Pinheiros	II	2012	2	202	0	14280,84	Roberto Ferreira
20	Residencial Moradas Club	II	2012	1	350	0	20007,94	Rodobens
21	Loteamento Terra Nativa	II	2012	2	149	0	6854,00	Serial Engenharia e Estruturas
22	Vila Urbanística Solar Santa Bárbara	III	2011	1	11	0	710,82	Construtora ACPO
23	Residencial Parque Velho	II	2012	5	0	240	11672,08	Ricardo Ramos
24	Residencial Arcobaleno	II	2013	1	155	0	6897,50	Roberto Ferreira
25	Residencial Estrada do Engenho	III	2015	3	0	96	6403,77	BCG Incorporações
26	Residencial Haragano	I	2014	2	280	0	12598,90	Roberto Ferreira
27	Residencial Granada	II	2013	5	0	200	9479,65	Ricardo Ramos
28	Residencial Luna	II	2013	5	0	60	3419,28	MGM Empresa Construtora
29	Residencial Praça dos Recreios	II	2013	5	0	240	11422,48	Ricardo Ramos

Nº	Empreendimento	Faixa de renda	Ano de conclusão	Nº Pavimentos	Nº Unidades Habitac.		Área Total construída (m²)	Agente promotor privado
					Casa	Apto		
30	Condomínio das Pedras – Residencial Safira	III	2013	1	21	0	1681,19	Solum Construtora e Incorporadora
31	Residencial Maria Clara	II	2013	2	0	28	1923,63	Olavo Rocha Construtora
32	Residencial Granada II	II	2014	5	0	180	8543,15	Ricardo Ramos
33	Residencial Plaza Del Sol	II	2014	5	0	76	6241,36	Zechlinski Engenharia e Construção
34	Residencial Vila do Prado I	III	2014	1	19	0	1087,40	Produsul Corretora Comércio e Empreendimentos
35	Residencial Sevilha	II	Em obras	5	0	280	13270,49	Ricardo Ramos
36	Residencial Maria Clara – Fragata	III	2015	3	0	60	3491,90	Olavo Rocha Construtora
37	Residencial Moradas Pelotas 2	II	Em obras	1	492	0	21563,24	Rodobens
38	Residencial Moradas Clube 2	II	Em obras	1	476	0	25407,92	Rodobens
39	Residencial Roraima	I	Em obras	5	0	280	15548,37	Labore Engenharia
40	Residencial Azaléia	I	Em obras	5	0	240	12892,95	Serial Engenharia e Estruturas
41	Residencial Amazonas	I	Em obras	5	0	280	14119,70	Serial Engenharia e Estruturas
42	Residencial Acácia	I	Em obras	5	0	240	12892,95	Zechlinski Engenharia e Construção
43	Condomínio das Pedras – Residencial Jade	III	2013	1	21	0	1643,48	Solum Construtora e Incorporadora
44	Residencial Parque Central	III	Em obras	5	0	160	10355,77	SPO Construções e Incorporações
45	Residencial Arcobaleno II	II	2014	1	53	0	2269,50	Navarini Engenharia e Construções
46	Residencial Fragata Park Plaza	III	Em obras	5	0	120	6471,64	SPE Fragata Empreendimento

Nº	Empreendimento	Faixa de renda	Ano de conclusão	Nº Pavimentos	Nº Unidades Habitac.		Área Total construída (m²)	Agente promotor privado
					Casa	Apto		
								os Imobiliários
47	Residencial Anita Garibaldi	III	2015	5	0	240	11547,28	Zechlinski Engenharia e Construção
48	Condomínio das Pedras – Residencial Cristal	III	2014	1	21	0	1646,73	Solum Construtora e Incorporadora
49	Residencial Valle Del Fiore	II	Em obras	5	0	160	9090,36	Construtora ACPO
50	Residencial Piazza Toscana II	III	Em obras	5	0	260	15479,54	Carmelo Construções e Incorporações
51	Condomínio das Pedras – Residencial Ametista	III	2015	1	27	0	2969,69	Solum Construtora e Incorporadora
52	Residencial Rua Jardim	III	Em obras	4	0	68	7372,27	Lange Imóveis
53	Residencial Life Club Fragata	III	Em obras	5	0	320	20896,59	Construtora ACPO
54	Residencial Quinta do Vale	III	Em obras	5	0	100	6492,86	Construtora ACPO
55	Residencial Ildefonso II	III	Em obras	1	480	0	30778,56	Rodobens
56	Residencial Ildefonso III	II	Em obras	1	268	0	15184,76	Rodobens
57	Residencial Ildefonso V	II	Em obras	1	372	0	20913,84	Rodobens
58	Residencial Maria Clara Umuharama	III	Em obras	3	0	192	26833,15	Olavo Rocha Construtora
59	Residencial Jardim dos Álamos	III	Em obras	2	200	0	65930,27	Roberto Ferreira
60	Residencial das Flores	III	Em obras	4	0	80	5514,20	Solum Construtora e Incorporadora

Fonte: NAUrb/UFPel, 2014; CAIXA–REDUR, 2014; CAIXA–GIHAB, 2016; elaboração própria.

3.1.1 Casos específicos de alguns empreendimentos

Alguns empreendimentos listados na Tabela 7 já existiam anteriormente ao PMCMV, porém estes fazem parte de pequeno grupo que possui alguma característica especial que os fazem ser contabilizados neste trabalho.

O Village Center IV, por exemplo, foi construído em 1996 pela empresa privada Concretos Carvalho, tendo sido bancado por esta empresa construtora sem a intervenção de fundos estatais. Porém, em 2013 foi aprovada uma ampliação deste empreendimento, construindo-se mais 120 unidades habitacionais. Assim como o Village Center IV, outros três empreendimentos similares, também nomeados Village Center (I, II e III), foram construídos pela mesma empresa construtora na época, entre 1995 e 1996, dentro do Plano 100 (CHIARELLI, 2014. p.125).

O Simon Bolivar 1 – 120 unidades habitacionais – foi aprovado ainda quando o PAR estava vigente, porém foi construído somente depois. Conforme Chiarelli (2014, p.195), o Residencial Simon Bolivar tem algumas características especiais, pois a iniciativa de sua construção se deu através da Universidade Federal de Pelotas (UFPeI), que tinha por objetivo construir um “PAR” que servisse como moradia para os servidores técnicos administrativos da Universidade, já que nesta mesma época se instalava muito próximo ao terreno de implantação do Residencial um grande campus da UFPeI, que abrigaria várias instalações de cursos da mesma. Porém, Chiarelli lembra que o Simon Bolivar 1 não pertenceu nem ao PAR, nem ao PMCMV, sendo subsidiada a sua construção com recursos do FGTS e do PSH, por intermédio da CAIXA, sendo executado através do Programa Imóvel na Planta.

Por outro lado, Chiarelli (2014, p.195) explica que o Simon Bolivar 2 – 80 unidades habitacionais – (pela autora considerada a segunda fase do Residencial Simon Bolivar), já foi contratado via PMCMV, posteriormente, embora a empresa construtora responsável tenha sido a mesma, e mesmo ainda na fase de execução do Simon Bolivar 1, esta construtora já tivesse o projeto para o Simon Bolivar 2.

Para fins de estudos nesta dissertação, o Simon Bolivar 1 também foi contabilizado dentro do PMCMV, mesmo tendo Chiarelli muito bem elucidado os fatos a respeito deste empreendimento. A justificativa da inclusão neste estudo se baseia em ter-se verificado que os padrões de projeto e de construção, assim como os recursos bases para financiamento deste Simon Bolivar 1 eram similares ao do Simon Bolivar 2. Ainda, a sua finalização da construção ocorreu justamente quando já não existia mais o PAR, e o PMCMV já havia iniciado. Também se separam os empreendimentos, nesta dissertação, em Simon Bolivar 1 e Simon Bolivar 2, pelas mesmas razões que se separam outros empreendimentos, como os três residenciais Ildefonso e os residenciais Safira, Jade, Cristal e Ametista, que também são empreendimentos com padrão de implantação, acabamentos e tipologia bastante similares, construídos pelos mesmos agentes promotores privados, respectivamente, e em terrenos contíguos, porém com datas de início e término de execuções diferentes, e que possuem separações físicas entre si.

Ressalta-se também que em seu estudo, Chiarelli (2014, p.197) também incluiu o Simon Bolívar 1 em sua contabilização de unidades habitacionais produzidas na primeira fase do PMCMV.

Já o Residencial Plaza del Sol também tem uma peculiaridade similar ao Village Center IV, dado que, conforme Chiarelli (2014, p.296), este empreendimento foi originalmente construído no ano de 1982, durante a vigência do Período BNH. Segundo a autora foram 116 unidades habitacionais executadas pela empresa privada Schumann Ltda. Três décadas depois, em 2014, foram construídas mais 76 unidades habitacionais através dos recursos provenientes do PMCMV, em sua segunda fase, por intermédio da empresa Zechlinski Engenharia e Construção. Para esta dissertação, este empreendimento somente foi considerado nesta segunda fase, dado o recorte do estudo no PMCMV. Porém, deve-se levar em consideração que, assim como o Village Center IV, o Plaza del Sol também possui um número maior de unidades, entretanto construídas em época anterior.

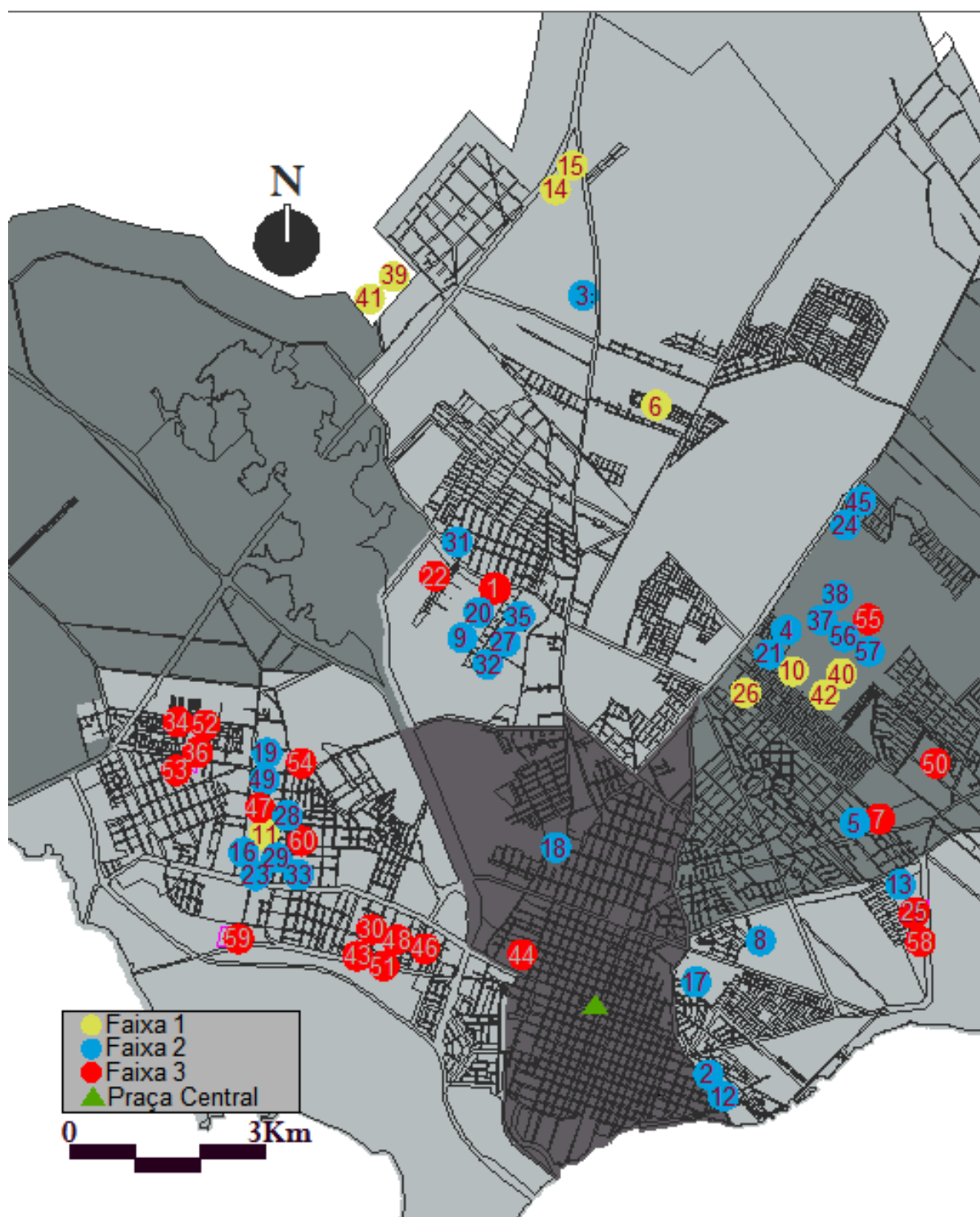
O Residencial Solar dos Almeida, assim como o Simon Bolívar 1, também já havia sido aprovado antes do término do PAR, tendo inclusive sido realizado o cadastramento das famílias interessadas no Residencial (CHIARELLI, p.197). Porém, com o fim do PAR, a autora informa que o Solar dos Almeida teve sua construção realizada por intermédio do PMCMV (CHIARELLI, p.155).

Portanto, esses empreendimentos dessa fase de transição evidenciaram que as construtoras que tinham projetos e obras em andamento, entre os anos de 2008 e 2009, “migraram” para o PMCMV, ou pela extinção do programa anterior (PAR), ou pelas vantagens na comercialização que o PMCMV passou a oferecer.

3.1.2 Localização dos empreendimentos em Pelotas

A Figura 4 demonstra a localização dos empreendimentos do PMCMV na cidade de Pelotas. A identificação do número que representam os mesmos faz referência à tabela de Empreendimentos do PMCMV em Pelotas – Tabela 7 –, e ao Banco de Dados apresentado no Apêndice A desta dissertação.

Figura 4 – Localização dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas



Fonte: NAUrb/UFPel, 2014; elaboração própria

Percebe-se que em pelo menos 44 empreendimentos – 73,33% do total – a produção do PMCMV em Pelotas se posiciona nas franjas periurbanas da cidade, nas regiões administrativas dos bairros Três Vendas (a norte da região central do tecido urbano da

cidade), São Gonçalo (a leste e sudeste da região central do tecido urbano da cidade), Fragata (a oeste e noroeste da região central do tecido urbano da cidade) e Areal (a nordeste da região central do tecido urbano da cidade), conforme o mapeamento de regiões administrativas e bairros do III Plano Diretor de Pelotas⁴⁶. Ou seja, 9.649 unidades habitacionais – 80,95% do total – do PMCMV em Pelotas estão localizadas em empreendimentos inseridos em franjas periurbanas de Pelotas.

Essa localização nas franjas pode acarretar em dificuldades de locomoção e inserção social para os moradores, conforme já apontado no capítulo 1 através da citação de diversos pesquisadores de empreendimentos do PMCMV em outras regiões brasileiras.

Ainda, se percebem alguns aglomerados de conjuntos em determinados setores de bairros da cidade, como no bairro Fragata, com os 12 empreendimentos (Pinheiros, Quinta do Vale, Valle del Fiore, Anita Garibaldi, Luna Fragata, Residencial das Flores, Residencial das Alamedas, Praça dos Recreios, Parque Velho, Plaza del Sol e Jardim dos Álamos), ou no bairro Três Vendas, com seis empreendimentos (Terra Nova, Moradas Club, Moradas Pelotas, Sevilha, Granada e Granada II), e no bairro Areal, com 11 empreendimentos (Moradas Clube 2, Moradas Pelotas 2, Ildefonso II, Ildefonso III, Ildefonso V, Farroupilha II, Terra Nativa, Jardins do Obelisco, Azaléia, Acácia e Haragano), sendo estas áreas já consolidadas na cidade.

Sob um contexto de implantação de empreendimentos para as menores faixas de renda, os aglomerados podem se tornar prejudiciais no tecido urbano, pois estes acentuam a colocação de famílias de faixas de renda similares em locais próximos (e em grandes quantidades, pois na maioria das vezes os empreendimentos possuem grande número de unidades habitacionais), acarretando em fragmentações socioeconômicas do território, e possíveis guetificações de determinadas zonas das cidades, pois não promovem a miscigenação de diferentes classes sociais nestas.

3.2 Inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas

Conforme exposto na parte introdutória desse trabalho, o conceito de inserção urbana aqui trabalhado mescla os diferentes entendimentos deste tema por alguns autores, como Shimbo (2015, p.30), Cardoso et al. (2013a, p.154), Chiarelli (2014, p.200), Nascimento, Pequeno e Rosa (2014, p.8), Medvedovski et al. (2010, p.5), entre outros. Para as análises

⁴⁶ No mapa verificam-se os empreendimentos 1, 2, 3, 4, 6, 9, 10, 12, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 45, 47, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59 e 60 nesta situação.

que seguem, sobre a qualidade da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV, foram adotados alguns critérios que estes autores utilizaram em suas análises deste tema em seus estudos, conforme é indicado no capítulo 2, e também indicado nos parágrafos introdutórios de cada análise, a seguir.

Portanto, ratifica-se que o conceito de inserção urbana adotado nessa dissertação, e mais precisamente, o conceito de qualidade na inserção urbana de um empreendimento do PMCMV se confirmará quando este empreendimento prover ao seu usuário (morador) um acesso qualificado a serviços e condições que o ajudem a obter qualidade de vida e inclusão social, sendo estes serviços, por exemplo, equipamentos de ensino, saúde, lazer e transporte público. A medição da qualificação do acesso a estes serviços se dará através de parâmetros e indicadores adotados na bibliografia como adequados para as situações de implantação de um empreendimento de HIS.

Também poderá se qualificar como adequada a inserção urbana do empreendimento, quando este estiver inserido em uma zona/bairro que apresente níveis adequados de acesso ao transporte público, conforme critérios da bibliografia, miscigenação acerca de indicadores socioeconômicos, como dados de distribuição de renda por família, por exemplo, e localização em setores censitários que apresentem índices adequados quanto ao abastecimento por serviços de infraestrutura.

Abaixo, portanto, se analisa a inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV de Pelotas. Os critérios utilizados para a coleta de dados e análises foram descritos no capítulo 2, sendo identificados pelos itens e subitens específicos de cada análise que segue.

3.2.1 Inserção urbana a partir das zonas de abrangência dos equipamentos de serviço

Como já mencionado, para esta análise utilizaram-se critérios encontrados nos trabalhos de Medvedovski et al. (2010, p.15-16) e Chiarelli (2014, p.205), baseados nos parâmetros de Santos (1988, p.162), estabelecendo índices de distâncias em escalas de vizinhança, de bairro e de cidade que os empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida (EMCMV) podem apresentar até os equipamentos urbanos.

3.2.1.1 Equipamentos de ensino

Primeiramente são analisados os empreendimentos a partir dos equipamentos de ensino. No Apêndice B, as Figuras 74, 75, 76 e 77 demonstram a localização dos empreendimentos do PMCMV e suas áreas de influência, que são círculos inscritos a partir de raios de 500 metros e 1.000 metros ao redor dos equipamentos. As Faixas 1, 2 e 3 de empreendimentos são apresentadas nas Figuras 75, 76 e 77, respectivamente. A seguir, a Tabela 8 e o gráfico pertencente à Figura 5 apresentam os resultados dessa análise.

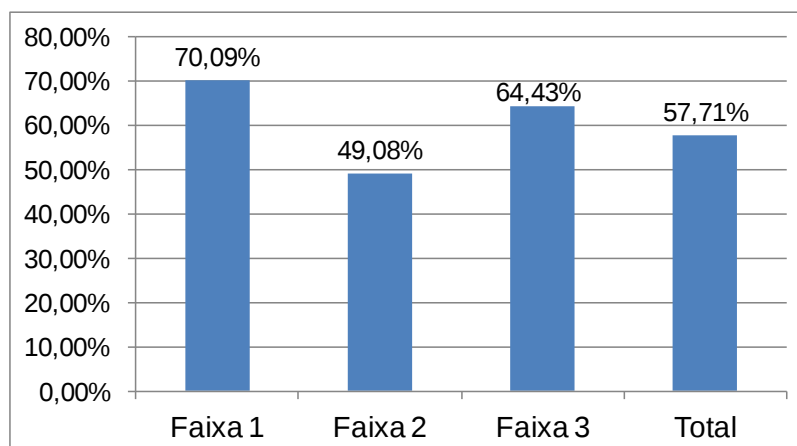
Os critérios de 500 metros e 1.000 metros são utilizados conforme as escalas pré-definidas no estudo de Santos (1988, p.161). O autor estabelece estas duas distâncias para representar as áreas de influência de um equipamento de serviço passível de acesso em uma escala de vizinhança, e passível de acesso em uma escala de bairro, respectivamente.

Tabela 8 – Abrangência dos equipamentos de ensino sobre os empreendimentos do PMCMV

Faixa de renda	Nº unidades habitacionais dentro da Zona de Abrangência de 500 metros	Perc. unid. habitac. dentro da Zona 500 metros (%)	Nº unidades habitacionais dentro da Zona de Abrangência de 1.000 metros	Perc. unid. habitac. dentro da Zona 1.000 metros (%)	Nº unidades habitacionais além da Zona de Abrangência de 1.000 metros	Perc. unid. habitac. além da Zona 1.000 metros (%)
Faixa 1	1.971	70,09	841	29,91	0	0,00
Faixa 2	3.068	49,08	2.662	42,59	521	8,33
Faixa 3	1.840	64,43	646	22,62	370	12,96
Total	6.879	57,71	4.149	34,81	891	7,48

Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

Figura 5 – Número de unidades habitacionais que se localizam a uma distância aceitável dos equipamentos de ensino (até 500 metros) divididas por faixa de renda do PMCMV.



Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

De acordo com as figuras, dos 10 empreendimentos Faixa 1, dois – Roraima e Amazonas – não são atendidos sequer parcialmente pelas abrangências de 500 metros e um – Eldorado – é atendido apenas parcialmente, ficando sua maior parte não atendida.

Para as abrangências de 1.000 metros todos são atendidos. Portanto, das 2.812 unidades para a Faixa 1, 841 – 29,91% – não são atendidas por equipamentos de ensino a uma distância mínima de 500 metros.

Para os 29 empreendimentos da Faixa 2, somente 3 não se localizam totalmente dentro das zonas de abrangência de 1.000 metros de uma escola estadual ou municipal, mas somente 17 se localizam totalmente até 500 metros das escolas.

Para os 21 empreendimentos Faixa 3, 100% destes estão a no máximo 1.000 metros de uma escola, e 16 estão localizados inclusive até 500 metros das escolas.

Em termos de unidades habitacionais por faixa de renda, verifica-se na Tabela 8 que a Faixa 1 é a que possui o maior número de unidades habitacionais dentro das zonas de abrangência de 500 metros. É também a Faixa 1 a única a possuir todas as unidades habitacionais dentro das zonas de até 1.000 metros. No geral a Faixa 3 é a que possui os piores índices de unidades habitacionais até 1.000 metros, tendo 12,96% destas além desta distância. Um dos motivos para esta melhor localização dos empreendimentos da Faixa 1 pode se dar pelo fato da comercialização da Faixa 1 ser realizada pelo cadastro da PMPel, onde os critérios são mais rígidos⁴⁷ quanto ao acesso aos serviços. As unidades das Faixas 2 e 3 são comercializadas através do mercado, com menos serviços públicos próximos.

⁴⁷ Excluem-se os casos dos residenciais Roraima e Amazonas, já que estes estão localizados em zonas que eram consideradas fora dos limites urbanos de Pelotas, sendo aprovados mediante legislação específica editada no final do governo municipal do ex-prefeito Adolfo Antonio Fetter

Como um todo, as unidades habitacionais promovidas pelo PMCMV na cidade possuem uma classificação onde apenas 57,71% estão a no máximo 500 metros de distância de uma escola estadual ou municipal – a distância que é classificada por Santos (1988, p.162) como compatível com uma escala de vizinhança. Apesar de, em termos de escala de bairro (até 1.000 metros de distância de um equipamento de ensino), o percentual de unidades contempladas por esta escala ser alto (87,04%), verifica-se a não adequação total dos empreendimentos do PMCMV à qualidade de inserção urbana quanto à distância aos equipamentos de ensino.

3.2.1.2 Equipamentos de saúde

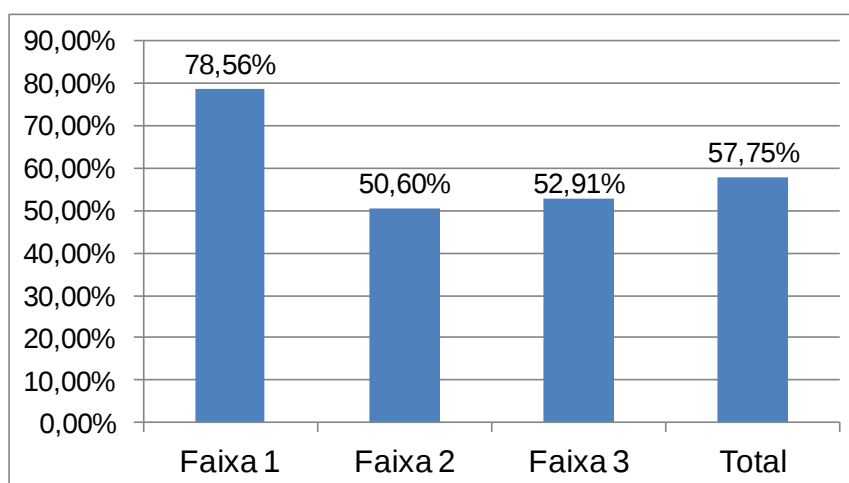
Para os equipamentos de saúde, a distância recomendada pela bibliografia é de um raio de 800 metros ao redor dos postos de saúde e hospitais mais próximos. No Apêndice B, as Figuras 78, 79, 80 e 81 apresentam os mapas de localização destes equipamentos e suas áreas de abrangência em comparação aos empreendimentos do PMCMV separando-os por suas faixas de renda. A seguir, a Tabela 9 e a Figura 6 apresentam os resultados dessa análise.

Tabela 9 – Abrangência dos equipamentos de saúde sobre os empreendimentos do PMCMV

Faixa de renda	Nº unidades habitacionais dentro da Zona de Abrangência de 800 metros	Perc. de unidades habitacionais dentro da Zona de 800 metros (%)	Nº unidades habitacionais além da Zona de Abrangência de 800 metros	Perc. de unidades habitacionais além da Zona de 800 metros (%)
Faixa 1	2.209	78,56	603	21,44
Faixa 2	3.163	50,60	3.088	49,40
Faixa 3	1.511	52,91	1.345	47,09
Total	6.883	57,75	5.036	42,25

Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

Figura 6 – Número de unidades habitacionais que se localizam a uma distância aceitável dos equipamentos de saúde (até 800 metros) divididas por faixa de renda dos empreendimentos do PMCMV.



Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

Para os Faixa 1, novamente os empreendimentos Roraima e Amazonas tem uma má classificação, pois estão distantes, no mínimo, 1.200 metros do posto de saúde mais próximo, Além destes, uma pequena porção do Eldorado também fica além deste limite de 800 metros, totalizando aproximadamente 603 unidades (21,44%) fora dessa zona. O restante dos empreendimentos está dentro da área de abrangência dos equipamentos de saúde.

Para os Faixa 2, oito empreendimentos não se localizam dentro das zonas, além de outros três se localizarem apenas parcialmente. Em comparação com os empreendimentos das Faixas 1 e 3, esta Faixa 2 possui a pior qualificação nesta análise.

Ainda registra-se que existem situações como a relatada por alguns moradores do Residencial Jardins do Obelisco, na qual afirmam que o posto de saúde mais próximo de seu empreendimento (aproximadamente 450 metros de distância) não aceitava, à época de entrevista realizada em visita técnica ao Residencial, prestar atendimento aos residentes deste conjunto, já que atendia exclusivamente os moradores do bairro onde se insere – Navegantes – condicionando os residentes do Jardins do Obelisco a buscarem atendimento em outro posto de saúde, localizado no outro lado da Avenida Ildefonso Simões Lopes, a uma distância superior a 800 metros (informação verbal)⁴⁸.

⁴⁸ Informação fornecida por alguns moradores do Residencial Jardins do Obelisco em entrevistas realizadas em fevereiro de 2014, através de visita técnica realizada no empreendimento.

Para os empreendimentos Faixa 3, sete dos 21 não estão dentro das zonas de abrangência de 800 metros, e um oitavo empreendimento está com apenas 15% de suas unidades habitacionais dentro destas zonas.

No geral, dos 60 empreendimentos, apenas 38 (63,33%) estão totalmente localizados dentro das zonas de abrangência dos equipamentos de saúde. Apesar de se constituírem como a maioria, ainda há uma grande representatividade sem uma localização adequada quanto ao serviço analisado.

Em termos de unidades habitacionais são apenas 57,75% dos empreendimentos localizados a uma distância de 800 metros, sendo que a Faixa 1 possui a melhor classificação entre as três faixas de renda, e a Faixa 2 a pior classificação.

O aglomerado de seis empreendimentos localizados na região central do tecido urbano da cidade (Terra Nova, Moradas Club, Moradas Pelotas, Sevilha, Granada e Granada II) está a uma distância de, no mínimo, 1.200 metros do equipamento de saúde mais próximo.

Portanto, verifica-se que o acesso a este serviço é mal qualificado para os empreendimentos do PMCMV em Pelotas, pois os índices são muito baixos. Além disso, é necessário enfatizar que mesmo aquela parte de empreendimentos e unidades habitacionais que se encontra dentro dos limites de distâncias aceitáveis pode não estar promovendo acesso qualificado aos seus moradores, pois casos como o evidenciado para os moradores do Jardins do Obelisco podem estar se repetindo em outros residenciais, quais sejam o de imposição de acesso dos moradores a um posto de saúde mais longe que o localizado próximo ao residencial, em virtude de tomada de decisão administrativa deste posto de saúde de não atendimento aos moradores do empreendimento.

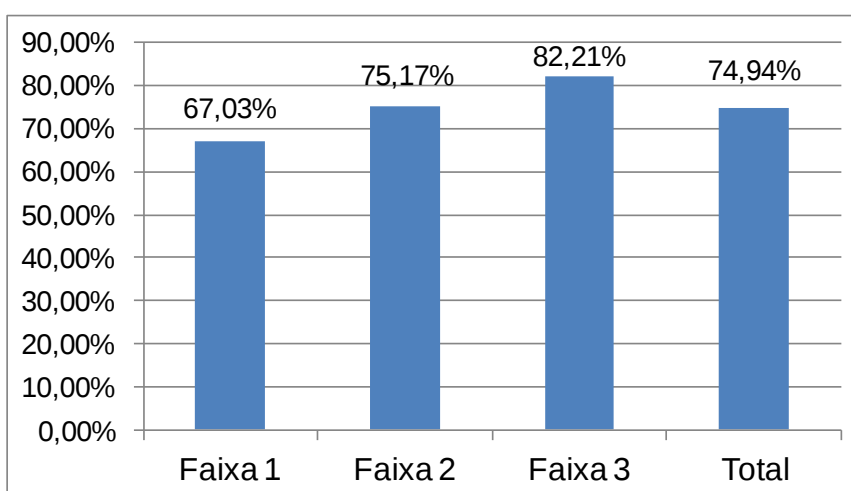
3.2.1.3 Acesso ao transporte público

Quanto ao acesso ao transporte público executado através de ônibus, a bibliografia recomenda como adequada a distância de até 400 metros do trajeto do transporte mais próximo. No Apêndice B, as Figuras 82, 83, 84 e 85 apresentam, separando as faixas de renda dos empreendimentos, a localização dos trajetos dos ônibus e suas áreas de abrangência, trazendo também uma zona de abrangência de 200 metros ao redor dos trajetos. A seguir, a Tabela 10 e a Figura 7 apresentam os resultados dessa análise.

Tabela 10 – Abrangência do transporte público sobre os empreendimentos do PMCMV

Faixa de renda	Nº unidades habitacionais dentro da Zona de Abrangência de 200 metros	Perc. de unid. habitac. dentro da Zona 200 metros (%)	Nº unidades habitacionais dentro da Zona de Abrangência de 400 metros	Perc. de unid. habitac. dentro da Zona 400 metros (%)	Nº unidades habitacionais além da Zona de Abrangência de 400 metros	Perc. de unid. habitac. além da Zona 400 metros (%)
Faixa 1	975	34,67	910	32,36	927	32,97
Faixa 2	2.910	46,55	1.789	28,62	1.552	24,83
Faixa 3	1.579	55,29	769	26,93	508	17,79
Total	5.464	45,84	3.468	29,10	2.987	25,06

Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

Figura 7 – Número de unidades habitacionais que se localizam a uma distância aceitável do trajeto do transporte público (até 400 metros) divididas por faixa de renda do PMCMV.

Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

Novamente Roraima e Amazonas não tem nenhuma unidade habitacional dentro das zonas de abrangência. O Eldorado possui metade das unidades na mesma situação, e o Residencial Acácia aproximadamente 140 moradias. Além destes pertencentes à Faixa 1, a Faixa 2 tem 140 unidades fora das zonas de abrangência. Para a Faixa 3, apenas um dos 21 empreendimentos possui uma pequena parte de suas unidades habitacionais fora das zonas de 400 metros de distância até o trajeto de transporte coletivo mais próximo.

A Faixa 1 possui quatro dos 10 empreendimentos com pelo menos parte de suas unidades fora das zonas de abrangência, e a Faixa 2 possui sete dos 29 empreendimentos com pelo menos parte de suas unidades habitacionais além da distância dos 400 metros.

Em termos de unidades habitacionais a Faixa 3 também apresenta a melhor classificação, com 82,21% das unidades dentro das zonas de 400 metros. Conclui-se que a Faixa 3 possui esta melhor classificação por estar inserida em zonas de áreas mais consolidadas na cidade, e que, por consequência, possuem acesso mais facilitado ao transporte público.

A Faixa 1 possui a pior classificação dentre as três faixas.

Por mais que no geral este quesito de análise apresente os melhores resultados dentre os quatro serviços analisados neste item – ensino, saúde, transporte e lazer –, pois 74,94% das unidades habitacionais estão a distâncias de até 400 metros dos trajetos mais próximos, buscou-se analisar, conforme critérios encontrados no estudo de Barandier Júnior (2012a), como se dava o tempo de acesso dos moradores de empreendimentos do PMCMV até os pontos de coleta deste transporte público.

Barandier Júnior (2012a, p.141) avaliou, para os empreendimentos da primeira fase do PMCMV promovidos na cidade do Rio de Janeiro, o tempo médio de caminhada dos moradores de residências de diferentes faixas de renda até o ponto mais próximo de acesso ao transporte público local.

Barandier Júnior (2012a, p.141) constatou que os empreendimentos pertencentes à Faixa 3 possuíam mais de 89% das unidades habitacionais localizadas a menos de cinco minutos do ponto de acesso ao transporte coletivo mais próximo. Já os empreendimentos da Faixa 1 possuíam menos de 40% das suas unidades nesta mesma classificação.

Para Pelotas faz-se essa mesma avaliação, demonstrada no Apêndice B deste trabalho – Figura 86 –, também separando os empreendimentos por faixa de renda do PMCMV. Como em Pelotas o único meio de transporte público coletivo urbano é o ônibus, analisaram-se os dados de distâncias dos pontos de paradas de ônibus para coleta de passageiros com os pontos centrais dos empreendimentos analisados. Os critérios utilizados para o tempo médio de caminhada de uma pessoa adulta (adotada a velocidade de 1,30 m/s⁴⁹) foram os mesmos retirados do trabalho de Barandier Júnior (2012a, p.141) – os quais foram utilizados segundo as diretrizes de segurança de trânsito do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), de 1979. Respectivamente as Tabelas 11 e 12, a seguir, demonstram os dados retirados da análise, apresentando os números de empreendimentos e unidades habitacionais que permitem, com sua localização, que seus moradores possam caminhar menos de cinco minutos para chegar até o ponto de parada de ônibus mais próximo. Após, as Figuras 8 e 9 apresentam estes dados em forma de gráficos, também respectivamente, em termos de número de empreendimentos e unidades habitacionais.

⁴⁹ O que representa uma caminhada de 390 metros em cinco minutos.

Tabela 11 – Empreendimentos do PMCMV que estão a mais de cinco minutos de caminhada do ponto de parada de ônibus de transporte coletivo mais próximo

Faixa de renda	EMCMV acima de 5 minutos de caminhada	Nº total de EMCMV na faixa	Perc. de EMCMV acima de 5 minutos de caminhada (%)
Faixa 1	3	10	30,00
Faixa 2	21	29	27,59
Faixa 3	18	21	14,29

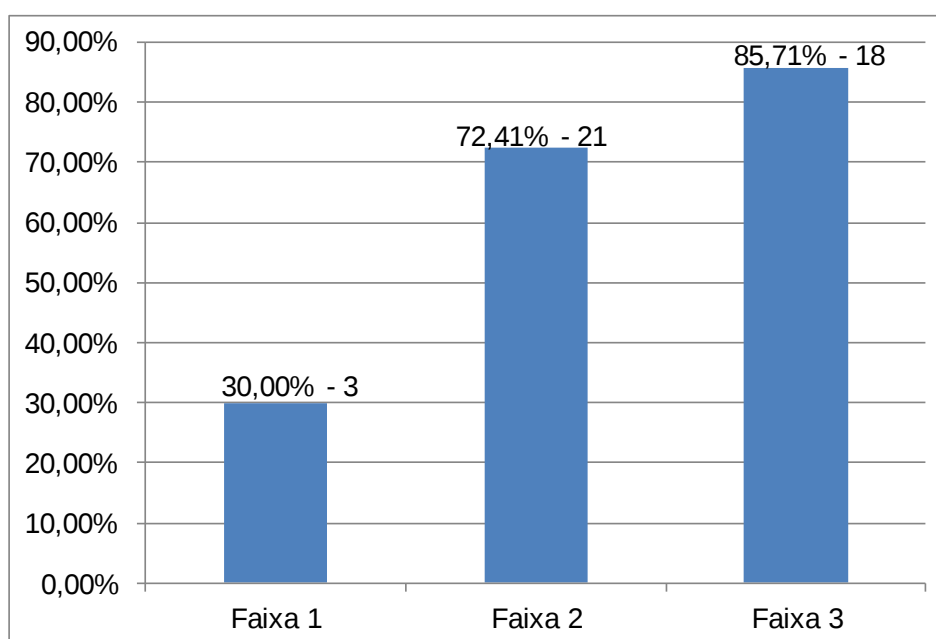
Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

Tabela 12 – Nº de unidades habitacionais do PMCMV que estão a mais de cinco minutos de caminhada do ponto de parada de ônibus de transporte coletivo mais próximo

Faixa de renda	Unidades habitacionais acima de 5 minutos de caminhada	Nº total de unidades habitacionais na faixa	Perc. de unidades habitacionais acima de 5 minutos de caminhada (%)
Faixa 1	1.992	2.812	70,84
Faixa 2	2.710	6.251	43,35
Faixa 3	708	2.856	24,79

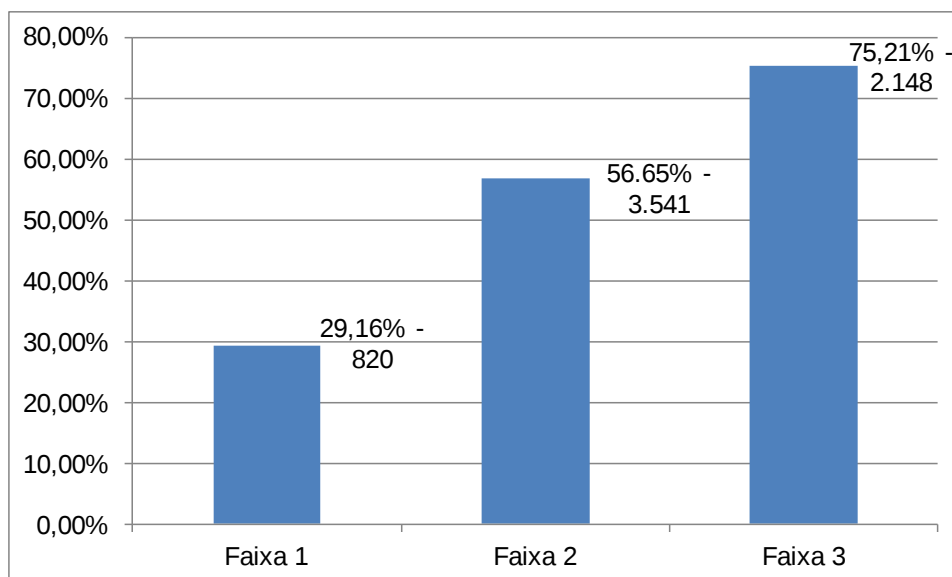
Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

Figura 8 – Empreendimentos do PMCMV que estão a menos de cinco minutos de caminhada do ponto de parada de ônibus de transporte coletivo mais próximo.



Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

Figura 9 – N° de unidades habitacionais do PMCMV que estão a menos de cinco minutos de caminhada do ponto de parada de ônibus de transporte coletivo mais próximo.



Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

Verifica-se que a Faixa 3 é a que possui o maior percentual de empreendimentos e unidades habitacionais que estão localizados a menos de cinco minutos de um ponto de coleta do transporte coletivo mais próximo.

Em contrapartida, a Faixa 1 é a que possui o maior percentual de empreendimentos e unidades habitacionais localizados a mais de cinco minutos destes pontos.

No geral, apenas 54,61% das unidades habitacionais do PMCMV em Pelotas estão a menos de cinco minutos de um ponto de coleta de transporte coletivo mais próximo, sendo este um índice bastante baixo.

Estes dados vão de encontro à análise das zonas de abrangência do transporte público, pois demonstram que mesmo próximos às rotas de transporte da cidade, os empreendimentos estão localizados distantes dos pontos de coleta de pessoas deste transporte, fazendo com que quase metade das mesmas tenha que caminhar por mais de cinco minutos para acessar o ponto mais próximo.

Portanto, neste quesito os empreendimentos do PMCMV também são avaliados com baixa qualidade de inserção urbana.

3.2.1.4 Equipamentos de lazer

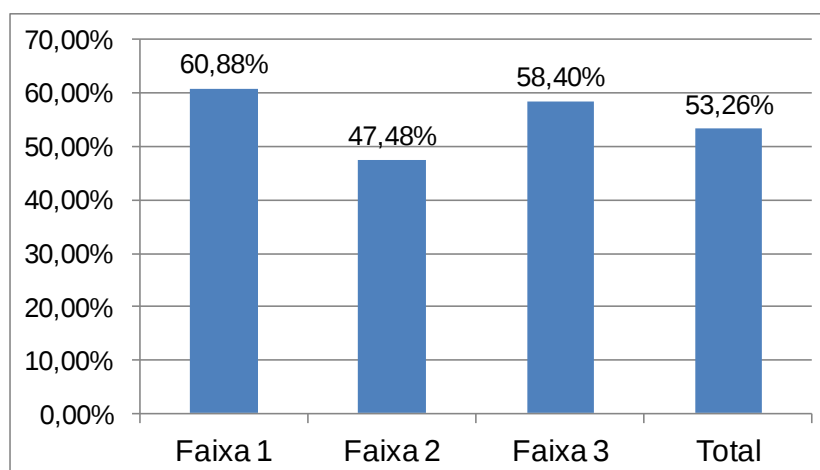
O último quesito analisado foi a distância até a área de lazer (área verde) mais próxima, conforme as Figuras 87, 88, 89 e 90, apresentadas no Apêndice B. Foram inscritas duas zonas de abrangência ao redor destas áreas de lazer, uma com um raio de 500 metros e outra com raio de 1.000 metros, conforme critério apontado por Santos (1988, p.161)⁵⁰. Na sequência a Tabela 13 e a Figura 10 apresentam os resultados dessa análise.

Tabela 13 – Abrangência das áreas verdes sobre os empreendimentos do PMCMV

Faixa de renda	Nº unidades habitacionais dentro da Zona de Abrangência de 500 metros	Perc. de unid. habitac. dentro da Zona 500 metros (%)	Nº unidades habitacionais dentro da Zona de Abrangência de 1.000 metros	Perc. de unid. habitac. dentro da Zona 1.000 metros (%)	Nº unidades habitacionais além da Zona de Abrangência de 1.000 metros	Perc. de unid. habitac. além da Zona 1.000 metros (%)
Faixa 1	1.712	60,88	540	19,20	560	19,91
Faixa 2	2.968	47,48	2.498	39,96	785	12,56
Faixa 3	1.668	58,40	1.122	39,29	66	2,31
Total	6.348	53,26	4.160	34,90	1.411	11,84

Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

Figura 10 – Número de unidades habitacionais que se localizam a uma distância aceitável dos equipamentos de áreas de lazer (até 500 metros) divididas por faixa de renda do PMCMV.



⁵⁰ As distâncias de até 500 metros, até 1.000 metros, e acima de 1.000 metros, significam, novamente, as escalas de vizinhança, bairro e cidade, respectivamente, colocadas pelo autor Carlos Nelson dos Santos (1988). Ou seja, quando uma área de lazer está localizada a até 500 metros de um empreendimento, esta pode ser considerada pelos moradores do mesmo como passíveis de acesso em uma escala que não ultrapassa os limites de sua vizinhança. Quando localizada entre 500 metros e 1.000 metros, está em uma escala de bairro para estes moradores. Acima de 1.000 metros, está localizada em uma escala de cidade.

Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

Dos 10 empreendimentos Faixa 1, Roraima e Amazonas, complementando o analisado nos outros quesitos, estão a uma distância superior a 1.500 metros da área de lazer mais próxima. Dos demais empreendimentos da faixa, os residenciais Montevideo e Buenos Aires estão nas zonas entre 500 metros e 1.000 metros, e os outros dentro das zonas de 500 metros.

Para a Faixa 2, apenas dois empreendimentos estão parcialmente fora da distância de 1.000 metros, porém apenas 14 estão totalmente dentro das zonas de 500 metros.

Para a Faixa 3, apenas oito estão dentro das zonas de 500 metros, mas somente um está fora das zonas de 1.000 metros.

Em termos de unidades habitacionais a Faixa 2 é a que possui o menor percentual destas dentro das zonas de 500 metros (47,48%), seguida da Faixa 3 (58,40%). Para até 1.000 metros a situação se inverte, e a Faixa 1 é a que possui a pior classificação, com 80,09% das unidades habitacionais dentro das zonas.

No geral, a análise do quesito indica que apenas 53,26% das unidades estão a distâncias de até 500 metros dos equipamentos de áreas de lazer, e 88,16% das unidades estão a distâncias de 1.000 metros.

3.2.1.5 Quadro geral das abrangências dos equipamentos de serviço

Verifica-se que os quatro serviços analisados – ensino, saúde, transporte público e lazer – não são suficientes nas zonas onde se instalaram os 60 empreendimentos do PMCMV de Pelotas, pois em todas as análises se verificaram situações onde grande parte dos empreendimentos e unidades habitacionais não se localiza em distâncias compatíveis com um acesso qualificado, conforme os critérios encontrados em estudos anteriores, a ser proporcionado aos moradores destes empreendimentos, já que os sujeitam a distâncias superiores às recomendadas até os equipamentos.

Mesmo em casos que aparentemente boa parte dos empreendimentos foram atendidos, como para o transporte público, verificou-se que, sob um enfoque de qualificação de inserção urbana a partir de tempos de deslocamento dos usuários, este bom atendimento foi superado por índices qualificados como ruins.

3.2.2 Inserção Urbana a partir das distâncias dos empreendimentos até o centro da cidade e da localização dos empreendimentos nos bairros de Pelotas, diferenciações de distribuições de renda familiar nestes bairros, e dos custos dos valores da terra onde os empreendimentos foram implantados

Para fazer a análise deste subitem investigaram-se dados de localização, renda familiar e valor do custo da terra de cada bairro de Pelotas, se cruzando estas informações com a localização dos empreendimentos do PMCMV.

3.2.2.1 Distâncias dos empreendimentos ao centro da cidade

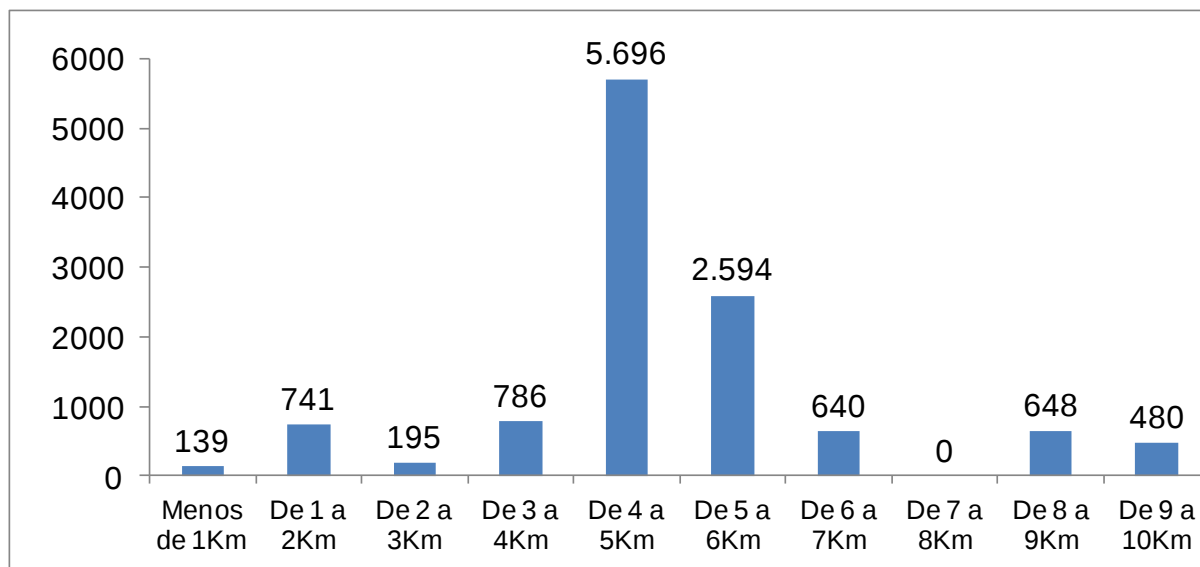
A Tabela 14 e a Figura 11 apresentam as distâncias (em linha reta) das unidades habitacionais do PMCMV ao centro de Pelotas. Nesta análise foi adotado como ponto central de Pelotas o centro da Praça Coronel Pedro Osório, assim como Chiarelli (2014, p.75) utilizou em seu trabalho. Tal praça se localiza na zona central de Pelotas e está próxima a importantes vias da cidade, como as ruas General Osório, Marechal Deodoro da Fonseca, Marechal Floriano Peixoto, entre outros acessos utilizados pela população que faz o trajeto bairro-centro-bairro diariamente. A localização das unidades foi dividida em diversos anéis circulares imaginários que se formaram em volta da Praça com um raio de circunferência de um quilômetro de distância entre si. Assim, estabeleceram-se vários anéis concêntricos em volta da Praça Coronel Pedro Osório onde foram identificados quais os empreendimentos se localizavam em cada anel. A partir disso, somaram-se as unidades habitacionais pertencentes a cada anel para chegar aos quantitativos abaixo.

Tabela 14 – Distâncias das unidades habitacionais do PMCMV ao centro de Pelotas

Distância à praça central	Nº de unidades habitacionais	Perc. de unidades habitacionais (%)
Menos de 1 km	139	1,17
De 1 a 2 km	741	6,22
De 2 a 3 km	195	1,64
De 3 a 4 km	786	6,59
De 4 a 5 km	5.696	47,79
De 5 a 6 km	2.594	21,76
De 6 a 7 km	640	5,37
De 7 a 8 km	0	0,00
De 8 a 9 km	648	5,44
De 9 a 10 km	480	4,03

Fonte: elaboração própria.

Figura 11 – Comparativo de distâncias das unidades habitacionais do PMCMV ao centro de Pelotas



Fonte: elaboração própria.

As distâncias das unidades habitacionais ao centro de Pelotas medidas em linha reta através do método descrito acima apresentam quase 50% entre quatro e cinco quilômetros, e apenas 10,80% destas unidades a menos de três quilômetros. As unidades a distâncias superiores a cinco quilômetros representam 30,70%. Isso ajuda a concluir que em geral, a localização dos empreendimentos ocorre em zonas mais afastadas do centro de Pelotas.

3.2.2.2 Diferenças de localização por custos diferenciados do solo e por bairros com distribuições de rendas familiares distintas

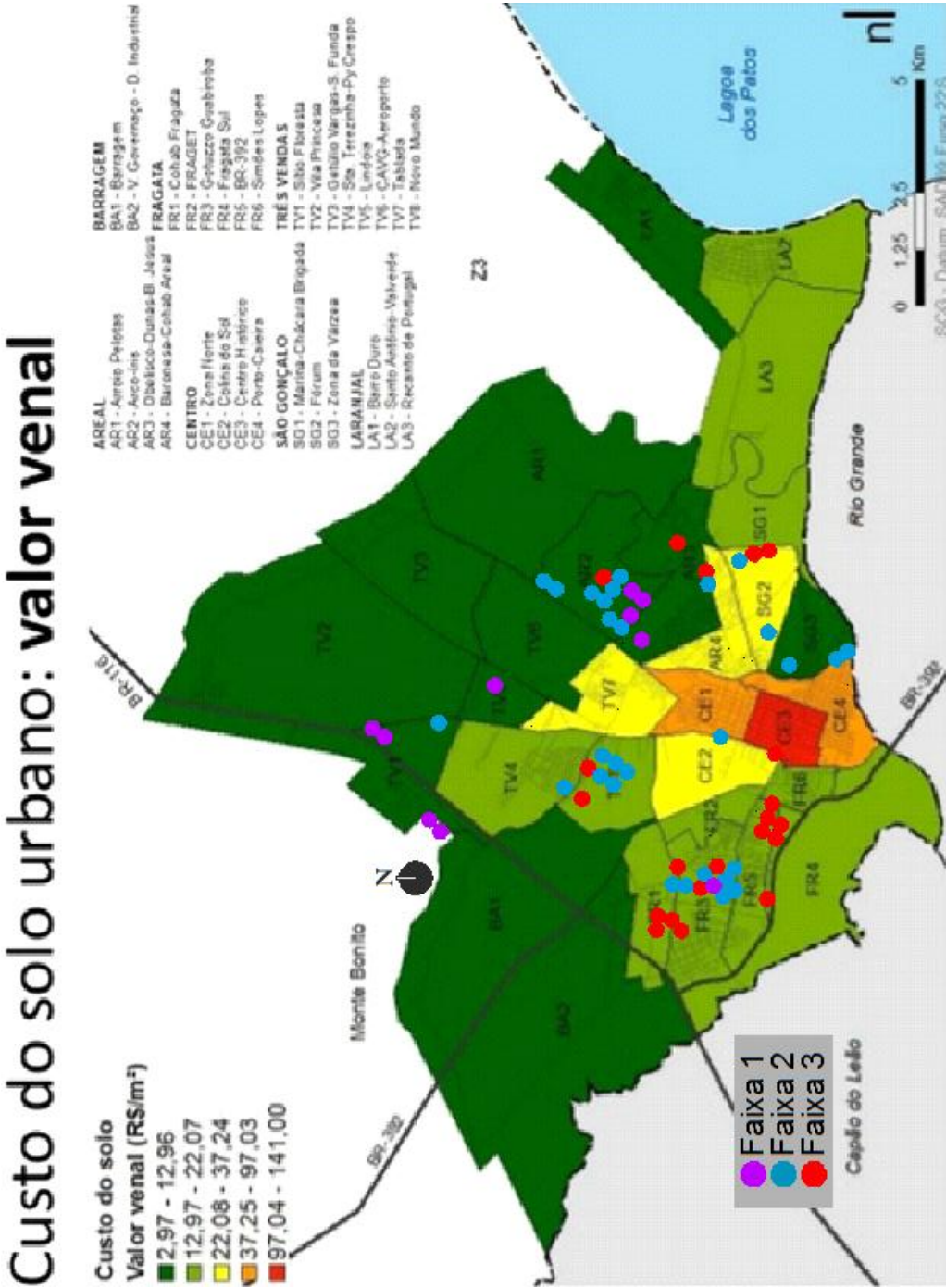
A Figura 12 retirada do estudo do PLHIS (2013a) apresenta o custo do valor venal do solo urbano por metro quadrado em cada região de Pelotas, sendo possível a identificação dos bairros de Pelotas na imagem. Sobre a imagem foram localizados os empreendimentos do PMCMV de Pelotas, para que se pudesse avaliar qual a representatividade de unidades habitacionais por faixas de custos de valores venais da terra na cidade. Tal avaliação também é feita por Chiarelli (2014, p.166).

A Tabela 15 apresenta o número de unidades habitacionais por faixa de custo do valor venal do solo urbano de cada região da cidade, demonstrando também o percentual de representatividade de unidades em cada faixa de custo do valor venal sobre o total de unidades produzidas pelo PMCMV.

O conceito de custo do valor venal do solo urbano por metro quadrado é utilizado neste trabalho seguindo o conceito do PLHIS (2013b, p.27), qual seja o valor médio em dinheiro

(representado pela moeda real) de um espaço de terreno localizado na região urbana de Pelotas de dimensões de um metro quadrado que pode ser adotado como indexador em uma estimativa que o poder público realiza para servir como base de cálculo para o preço do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) cobrado dos moradores da região. Nesta dissertação, mais importante do que saber exatamente qual é o valor de cada região urbana de Pelotas, é comparar as diferenças entre os valores de cada região, em uma escala de variações das proporções de um custo do valor venal do solo em um bairro para o custo do valor venal de um solo em outro.

Figura 12 – Mapa de custo do solo urbano de Pelotas: custo do valor venal do solo.



Fonte: PLHIS, 2013a; elaboração própria.

Tabela 15 – Localização das unidades habitacionais do PMCMV por custo do solo

Custo do solo (R\$/m²)	Nº Unidades Habitacionais	Perc. Unidades Habitacionais (%)
2,97 a 12,96	5.790	48,58
12,97 a 22,07	5.041	42,29
22,08 a 37,24	1.088	9,13
37,25 a 97,03	0	0,00
97,04 a 141,00	0	0,00

Fonte: PLHIS, 2013a; elaboração própria.

A Tabela 16 apresenta os números de unidades habitacionais por faixa de custo do valor venal do solo urbano e por faixa de renda do PMCMV.

Tabela 16 – Localização das unidades habitacionais do PMCMV por custo do solo e faixa de renda

Faixa 1		
Custo do solo (R\$/m²)	Nº Unidades Habitacionais	Perc. Unidades Habitacionais (%)
2,97 a 12,96	2.472	87,91
12,97 a 22,07	340	12,09
22,08 a 37,24	0	0,00
37,25 a 97,03	0	0,00
97,04 a 141,00	0	0,00

Faixa 2		
Custo do solo (R\$/m²)	Nº Unidades Habitacionais	Perc. Unidades Habitacionais (%)
2,97 a 12,96	2.560	40,95
12,97 a 22,07	2.970	47,51
22,08 a 37,24	721	11,53
37,25 a 97,03	0	0,00
97,04 a 141,00	0	0,00

Faixa 3		
Custo do solo (R\$/m²)	Nº Unidades Habitacionais	Perc. Unidades Habitacionais (%)
2,97 a 12,96	758	26,54
12,97 a 22,07	1.731	60,61
22,08 a 37,24	367	12,85
37,25 a 97,03	0	0,00
97,04 a 141,00	0	0,00

Fonte: PLHIS, 2013a; elaboração própria.

Comparando-se o custo do valor venal do solo com a localização das unidades habitacionais, verifica-se que mais de 48,58% das unidades habitacionais do PMCMV estão localizadas em zonas onde o custo da terra é o menor (de 2,97 a 12,96 R\$/m²), e outras 42,29% onde o custo é o segundo menor (de 12,97 a 22,07 R\$/m²), restando apenas 9,13% das unidades para a terceira faixa de valores da terra.

Isto demonstra a estratégia de não colocar empreendimentos do PMCMV em áreas mais valorizadas, provavelmente devido aos custos se tornarem superiores, inviabilizando parte da taxa de retorno financeiro aos investidores, conforme demonstrado como estratégia destes no capítulo 1.

Verificando-se a distribuição da produção do PMCMV pelos bairros do PMCMV em Pelotas, a Tabela 17 apresenta a distribuição de todas as unidades habitacionais (UH) por bairro e por faixa de renda.

Tabela 17 – Unidades Habitacionais do PMCMV por faixa de renda e bairros

Bairro	UH Faixa 1	Perc. Faixa 1 (%)	UH Faixa 2	Perc. Faixa 2 (%)	UH Faixa 3 (%)	Perc. Faixa 3 (%)	Total UH	Perc. Total (%)
Três Vendas	1.472	52,35	1.840	29,44	449	15,72	3.761	31,55
Fragata	340	12,09	1.218	19,48	1.282	44,89	2.840	23,83
Areal	1.000	35,56	2.152	34,43	758	26,54	3.910	32,80
São Gonçalo	0	0,00	800	12,80	228	7,98	1.028	8,62
Centro	0	0,00	241	3,86	139	4,87	380	3,19

Fonte: elaboração própria.

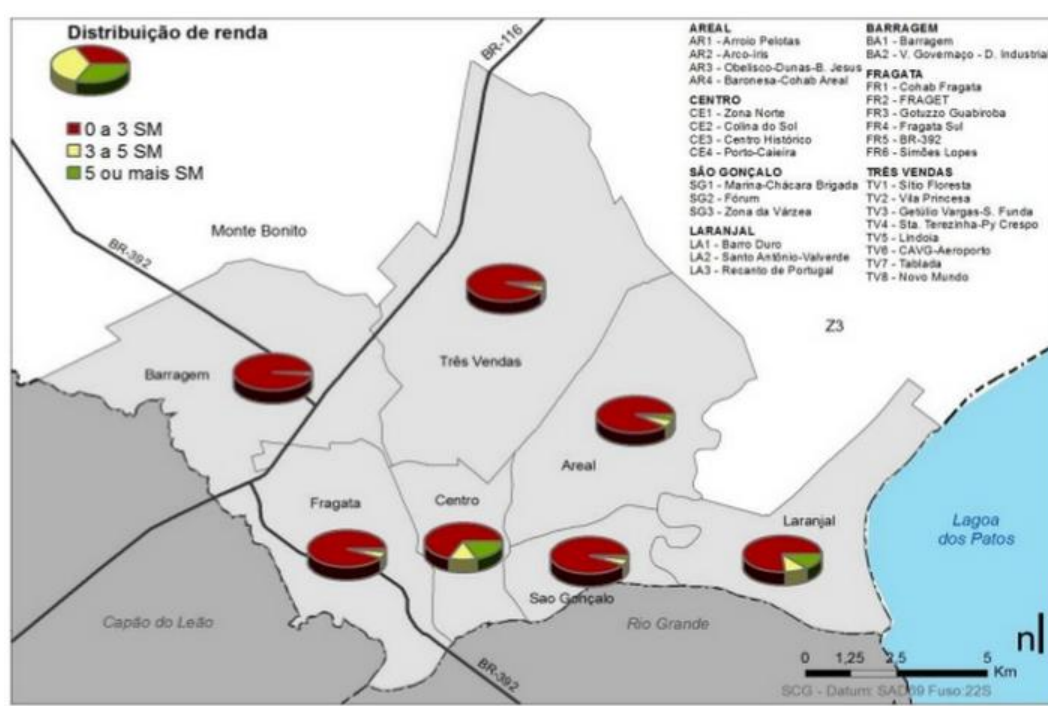
Conforme a Tabela 17, no bairro Três Vendas é onde se encontra a segunda maior concentração de unidades habitacionais, ligeiramente abaixo do bairro Areal. Neste Três Vendas é onde há a maior concentração de unidades Faixa 1 entre todas as unidades desta faixa na cidade.

O bairro Areal é o que possui a maior concentração de unidades habitacionais no geral, e é o segundo com a maior concentração de unidades Faixa 1. O Fragata é o bairro que possui o terceiro maior número de unidades habitacionais no geral e o terceiro maior número de unidades Faixa 1. Somados os três bairros possuem mais de 88% das unidades totais do PMCMV em Pelotas.

Fazendo-se agora um comparativo entre os diversos perfis de distribuição de renda familiar na cidade de Pelotas, divididos por bairro, em relação à localização dos empreendimentos do PMCMV divididos por suas faixas de renda, tem-se a Figura 13, retirada do PLHIS (2013b, p.23) e adaptada para esta dissertação, apresentando os gráficos de distribuição de renda familiar registrados em cada bairro de Pelotas, a partir das divisões em três escalas

de renda: de zero a três salários mínimos; acima de três até cinco salários mínimos; e acima de cinco salários mínimos. Sobre essas informações foram localizados os empreendimentos do PMCMV, a fim de verificar a concentração de empreendimentos para faixas de renda menores, e uma possível lógica de localização similar à encontrada nas análises anteriores deste subitem. Para esta análise utilizaram-se os dados apresentados anteriormente, na Tabela 17, que apresentou a distribuição de unidades habitacionais por faixas de renda do PMCMV e bairros de Pelotas.

Figura 13 – Mapa de distribuição de renda por bairros em Pelotas.



Fonte: PLHIS, 2013a.

Analisando-se a Figura 13, e ainda levando em consideração os dados apresentados anteriormente na Tabela 17, verifica-se que com exceção do bairro Barragem, que não possui empreendimentos do PMCMV, o bairro Três Vendas apresenta o pior perfil de distribuição de renda familiar entre todos os outros bairros de Pelotas, pois é o que possui o maior percentual de famílias com renda de até três salários mínimos, e é o bairro que possui o maior percentual de unidades habitacionais para a Faixa 1 (52,35%). O bairro Fragata, que é o terceiro colocado em termos de maior número de unidades para Faixa 1, é o segundo pior bairro em termos de menores rendas familiares entre os cinco que receberam empreendimentos do PMCMV.

Logo, percebe-se que há uma relação evidente entre os perfis de distribuição de renda familiar dos bairros pelotenses, os custos dos valores venais dos solos urbanos da cidade, e a localização dos empreendimentos do PMCMV por faixas diferenciadas nesses locais. Pois assim como se apontou para uma distribuição de maior número de empreendimentos em

regiões com o menor custo de valor venal do solo, a localização destes empreendimentos em bairros onde há uma maior aglomeração de famílias com menor renda familiar também é visível, sobretudo a colocação de empreendimentos destinados à Faixa 1 do PMCMV em bairros onde há o maior percentual de famílias com renda familiar de até três salários mínimos.

3.2.3 Inserção Urbana a partir das zonas de abrangência dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas

Nesta terceira análise, se escreveu um círculo ao redor do ponto central de cada um dos empreendimentos do PMCMV, com um raio de 500 metros, denominando a área como zona de abrangência. Verificou-se o que estas zonas de abrangência englobavam, atentando para a existência de outros empreendimentos, equipamentos de serviço (postos de saúde ou hospitais, escolas estaduais ou municipais e áreas verdes), vias de tráfego (consideradas as vias arteriais ou rodovias estabelecidas e demarcadas no III Plano Diretor de Pelotas), e outros empreendimentos do PMCMV, conforme critério de análise de Nascimento, Pequeno e Rosa (2014, p.9), realizada para a Região Metropolitana de Fortaleza.

A partir desta interpretação, classificam-se os empreendimentos do PMCMV em contíguos, agrupados ou isolados.

Para estes conceitos, utiliza-se aqui como referência uma classificação encontrada na bibliografia (NASCIMENTO; PEQUENO; ROSA, 2014, p.3). Os autores, em suas análises de empreendimentos do PMCMV no município de Caucaia-Ce, classificam os empreendimentos conforme a presença de outros empreendimentos do Programa em lotes imediatamente vizinhos; em lotes vizinhos, mas que não fazem divisa com o empreendimento analisado; ou a não presença de outros empreendimentos do PMCMV em um círculo descrito por um raio de 500 metros inscrito ao redor do centro do empreendimento analisado.

Segundo Nascimento, Pequeno e Rosa (2014, p.3), um empreendimento será considerado como contíguo, caso em pelo menos uma de suas divisas de lote exista outro empreendimento construído ou contratado pela mesma empresa construtora ou incorporadora, pois assim esses dois empreendimentos configurarão um único de porte maior. Caso esta primeira condição não seja verdade, mas exista um ou mais empreendimentos do PMCMV, em uma mesma região, a uma distância menor ou igual a 500 metros (descrita por um círculo imaginário conforme a descrição do parágrafo anterior), ou ainda, caso existam empreendimentos localizados em lotes vizinhos, mas de empresas construtoras ou incorporadoras diferentes, os autores consideram os empreendimentos

analisados como agrupados. E, por último, caso as duas primeiras condições não sejam verdades, o empreendimento analisado será considerado isolado.

Ainda sobre estes conceitos de contíguos, agrupados ou isolados, verifica-se que Rolnik (2014, p.4), também utiliza descrição similar em suas análises para alguns empreendimentos do PMCMV da cidade e Região Metropolitana de São Paulo, onde a autora também classifica como “empreendimentos contíguos” aqueles que são “adjacentes produzidos por uma mesma construtora”, e “agrupamentos”, quando se refere a “conjuntos de empreendimentos especialmente próximos, mas não necessariamente adjacentes, e não necessariamente produzidos pela mesma construtora”⁵¹. Essa análise de condição dos empreendimentos perante os demais do PMCMV se mostra importante, pois, como se verá em Pelotas – assim como se verifica nos estudos de Pequeno e Rosa (2015a, p.140), para a Região Metropolitana de Fortaleza, de Andrade (2015, p.166), para a cidade do Rio de Janeiro, e de Nascimento et al. (2015, p.212), para a Região Metropolitana de Belo Horizonte, entre outros –, a estratégia de construir dois ou mais empreendimentos, pelo mesmo agente promotor privado na forma contígua, acaba sendo uma praxe no PMCMV, e pode ser bastante prejudicial para o tecido urbano da cidade, pois conforme Pequeno e Rosa (2015a, p.145), este tipo de promoção pode levar à “fragmentação socioespacial”, e com isso impactar negativamente nas “relações sociais” dos moradores destes locais.

A análise ainda ajuda a identificar a estratégia dos agentes privados de incorporar mais de um empreendimento em áreas tão próximas que possam vir a baratear a infraestrutura que devem propor no local, conforme Paulo Ribeiro afirma como tática corriqueira da iniciativa privada (informação verbal)⁵².

Também faz parte da estratégia das empresas o lançamento de empreendimentos contíguos, com um processo de valorização dos terrenos já adquiridos ao redor deste primeiro empreendimento, como identificado no capítulo 1.

A seguir são apresentados todos os empreendimentos do PMCMV em Pelotas – em formato de fichas – pelo ângulo de observação de suas vistas aéreas, extraídas do sítio eletrônico Google Maps, e trabalhadas no *software* AutoCAD, a fim de se demonstrar os empreendimentos (demarcados por poligonais na cor vermelha) e suas zonas de

⁵¹ Shimbo (2015, p.33) também utiliza classificação semelhante em seu estudo, juntamente com um grupo de pesquisadores que avaliaram os empreendimentos do PMCMV em seis estados brasileiros, porém a autora e o grupo, para caracterizar os empreendimentos agrupados, estabeleceram que esta condição fosse satisfeita por aqueles que se localizassem a uma distância de 250 metros a um quilômetro um do outro, variando conforme o tamanho do município analisado. Como para a pesquisa dessa dissertação, a cidade avaliada é apenas uma, e se assemelha com as características apresentadas na cidade de estudos de Nascimento, Pequeno e Rosa (2014, p.9), decidiu-se fixar a distância em 500 metros. Para o conceito de “contíguo”, Shimbo e o grupo de pesquisadores trabalham com a mesma descrição de Nascimento, Pequeno e Rosa, e Raquel Rolnik (2014, p.16-17).

⁵² Informação fornecida por Paulo Oppa Ribeiro em entrevista realizada em abril de 2015.

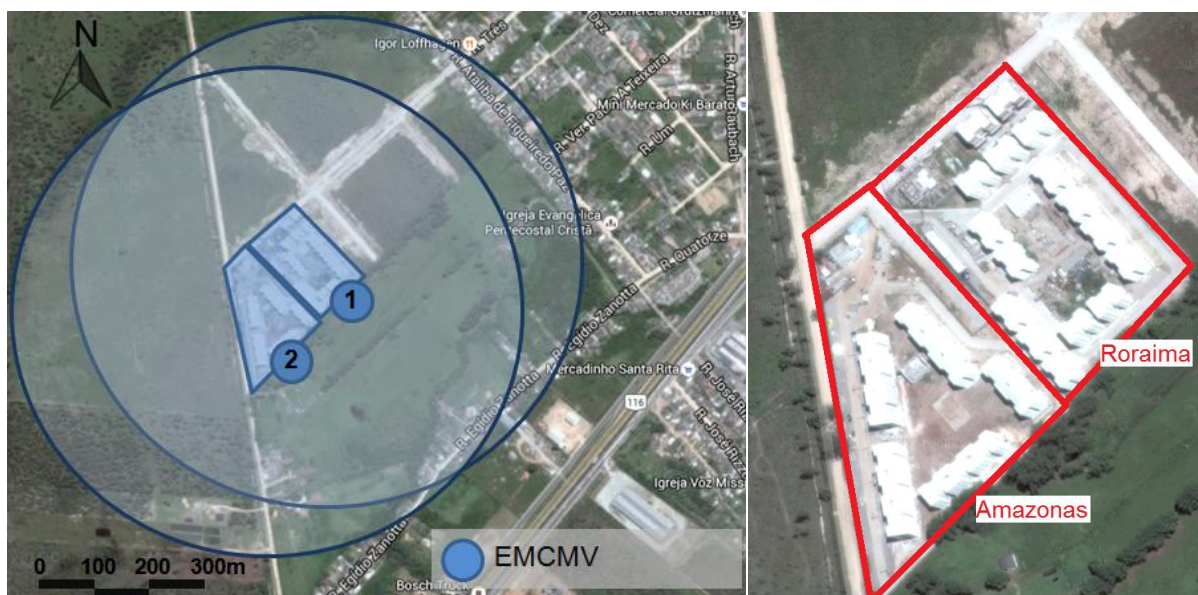
abrangência (círculos com raios de 500 metros executados a partir do ponto central destes empreendimentos). Também nas imagens são demonstrados os diversos equipamentos de serviço localizados dentro destas zonas de abrangências inscritas pelos empreendimentos. Além da identificação dentro de cada ficha, os empreendimentos também são identificados pelo “Nº” (número de identificação) que o representam no Apêndice A desta dissertação – Banco de Dados dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas (Banco de Dados), sendo possível, assim, identificar demais dados dos empreendimentos, como endereços de localização, número de pavimentos, entre outras informações.

A análise segue os critérios já explicitados no capítulo 2.

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 01 – residenciais Roraima e Amazonas

A Figura 14 demonstra os empreendimentos Faixa 1 Roraima (1) e Amazonas (2), localizados, inicialmente, além do perímetro urbano estabelecido no III Plano Diretor de Pelotas⁵³. “Nº” no Banco de Dados: 39 e 41, respectivamente.

Figura 14 – Abrangência dos empreendimentos: Roraima e Amazonas.



Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

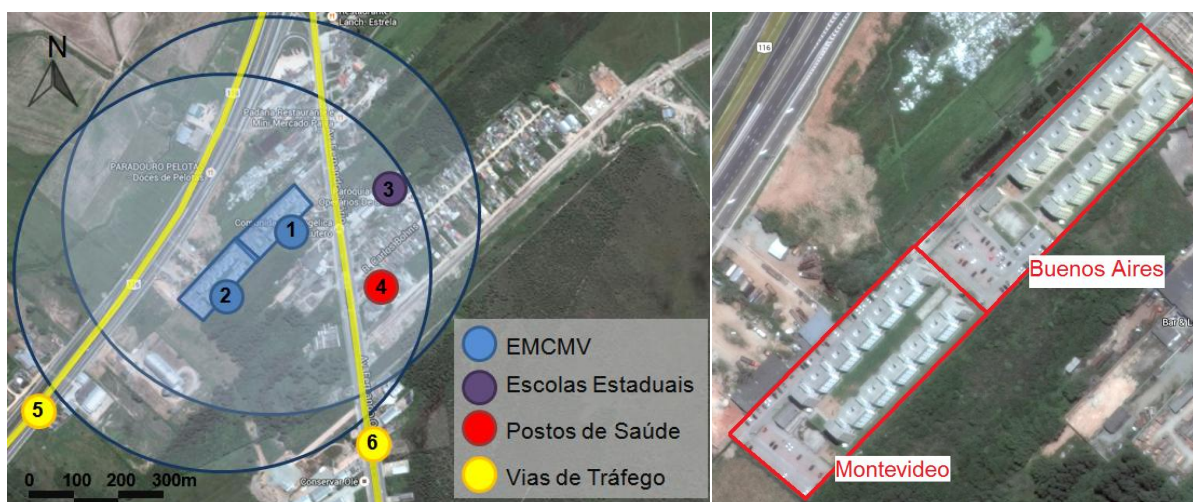
Localizam-se em terrenos vizinhos, porém não são classificados como contíguos por não estarem sendo construídos pelo mesmo agente promotor privado, sendo, portanto, agrupados. Não possuem nenhum equipamento de serviço em suas zonas de abrangência. A via de tráfego mais próxima é a Rodovia Federal BR-116, localizada a aproximadamente 650 metros. Somados, constituirão 560 unidades habitacionais. A escola e o posto de saúde mais próximos estão a 800 metros dos empreendimentos, e a área de lazer mais próxima a 1.400 metros.

⁵³ Esta alteração do perímetro urbano do III Plano Diretor será mais bem explicada ainda neste capítulo 3, mas se refere à edição da Lei Municipal 5.963, aprovada em 28 de dezembro de 2012, que alterou alguns dos limites do perímetro urbano previamente estabelecidos para Pelotas através do III Plano Diretor da cidade. Mateus Coswig explica que a edição desta Lei 5.963, assim como outras que tornaram mais permissivo o processo de aprovação de empreendimentos habitacionais em Pelotas, foi motivada pela própria influência que as empresas privadas construtoras exerceram sobre a legislação municipal pelotense, no intuito de conseguir aprovar empreendimentos em locais onde anteriormente não poderiam ser aprovados dadas as suas zonas de futuras instalações se situarem em locais constituintes da zona rural de Pelotas (informação verbal fornecida por Mateus Treptow Coswig em entrevista realizada em dezembro de 2015).

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 02 – residenciais Buenos Aires e Montevideo

A Figura 15 traz os residenciais Faixa 1 Buenos Aires (1) e Montevideo (2), localizados no bairro Três Vendas. “Nº” no Banco de Dados: 15 e 14, respectivamente.

Figura 15 – Abrangência dos empreendimentos: Montevideo e Buenos Aires.



Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

Assim como Roraima e Amazonas estão em lotes vizinhos, mas classificados como contíguos, já que edificadas pela empresa incorporadora – Labore. Em sua zona de abrangência possuem uma escola estadual (3) e um posto de saúde (4), além de duas vias de tráfego – BR-116 (5) e Av. Fernando Osório (6). Não foram identificadas áreas verdes dentro das zonas de abrangência, sendo que a mais próxima se localiza a cerca de 700 metros do Residencial Montevideo. Totalizam 480 unidades.

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 03 – Residencial XV de Julho II

A Figura 16 apresenta o Residencial XV de Julho II (1) – Faixa 2. “Nº” no Banco de Dados: 3.

Figura 16 – Abrangência dos empreendimentos: XV de Julho III e XV de Julho IV.



Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

Possui 88 unidades habitacionais (casas). Não apresenta qualquer equipamento de serviço em sua abrangência, tendo duas vias arteriais – Avenida Fernando Osório (3) e Avenida Leopoldo Broad (2) – dentro desta zona. Além de não possuir equipamentos de serviço em sua zona de abrangência, dista a 900 metros da área de lazer mais próxima, 750 metros da escola mais próxima e 700 metros do posto de saúde mais próximo.

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 04 – Loteamento Eldorado

A Figura 17 apresenta o Residencial Eldorado (1) – Faixa 1. “Nº” no Banco de Dados: 6.

Figura 17 – Abrangência dos empreendimentos: Eldorado.



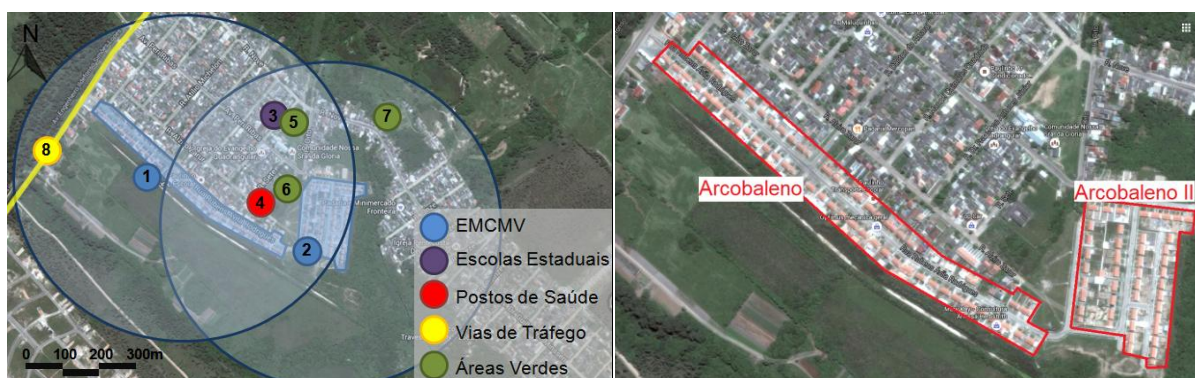
Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

O Eldorado (432 casas térreas) é único empreendimento Faixa 1 não disposto na forma de condomínio fechado do PMCMV em Pelotas. Tem somente duas áreas verdes (3) e (4) em sua zona de abrangência. Além disso, possui uma escola estadual (2) e uma via de tráfego (5). O posto de saúde mais próximo está à distância de 600 metros do empreendimento.

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 05 – residenciais Arcobaleno e Arcobaleno II

A Figura 18 apresenta os residenciais Arcobaleno (1) e Arcobaleno II (2), 155 e 53 casas térreas, respectivamente. “Nº” no Banco de Dados: 24 e 45, respectivamente.

Figura 18 – Abrangência dos empreendimentos: Arcobaleno e Arcobaleno II.



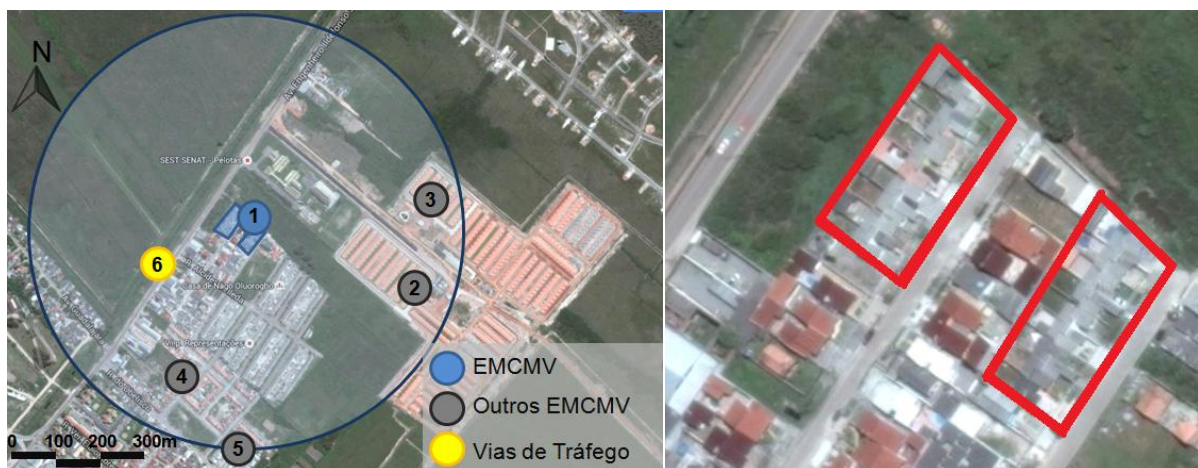
Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

Somados, os dois empreendimentos totalizam 208 unidades. Pertencem à Faixa 2 do PMCMV, tendo em suas zonas de abrangência uma escola estadual (3), duas áreas verdes (5 e 6), um posto de saúde (4) e uma via de tráfego (8), esta última pertencente somente à zona de abrangência do Arcobaleno. O Arcobaleno II possui mais uma área de lazer (7) em sua zona de abrangência. São classificados como agrupados, pois não estão em terrenos contíguos. Foram edificadas pelas empresas Roberto Ferreira – Arcobaleno –, e Navarini – Arcobaleno II.

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 06 – Residencial Farroupilha II

A Figura 19 traz o Residencial Farroupilha II (1) (Faixa 2). “Nº” no Banco de Dados: 4.

Figura 19 – Abrangência dos empreendimentos: Farroupilha II.



Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

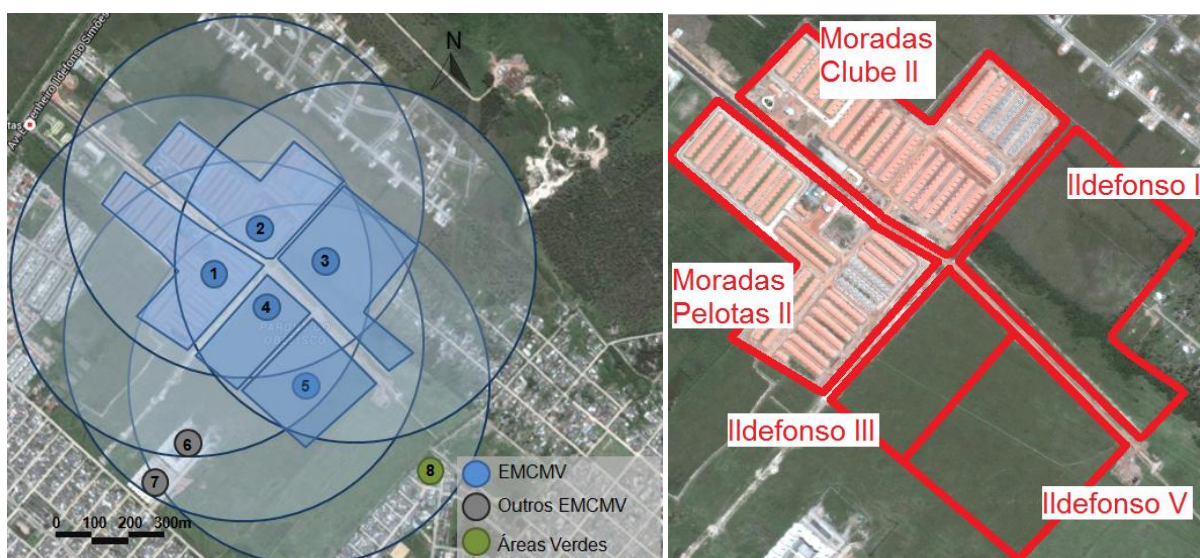
Apesar de não estar localizado em um único lote desmembrado em diversos lotes menores, é aqui considerado como um único empreendimento.

O Residencial (27 casas) também não possui nenhum equipamento de serviço em sua zona de abrangência, tendo somente a presença de uma via de tráfego (6). Além disso, existem outros quatro empreendimentos do PMCMV presentes nesta zona (2, 3, 4 e 5), além de demais empreendimentos de outros programas, como dois do PAR, o que agrava a situação de não presença de equipamentos de serviço próximos, pois a demanda por estes serviços só é aumentada com a presença de mais empreendimentos ao redor.

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 07 – residenciais Moradas Pelotas 2, Moradas Clube 2, Ildefonso II, Ildefonso III e Ildefonso V

A Figura 20 apresenta os residenciais Moradas Clube 2 (2), Moradas Pelotas 2 (1), Ildefonso II (3), Ildefonso III (4) e Ildefonso V (5), sendo o Ildefonso II pertencente à Faixa 3 e os demais à Faixa 2 do PMCMV. Como os três últimos residenciais ainda estão em fase inicial de construção, as imagens apenas apresentam a demarcação destes residenciais, não sendo possível uma identificação detalhada da disposição das moradias nos empreendimentos. “Nº” no Banco de Dados: 37, 38, 55, 56 e 57, respectivamente.

Figura 20 – Abrangência dos empreendimentos: Moradas Pelotas 2, Moradas Clube 2, Ildefonso II, Ildefonso III e Ildefonso V.



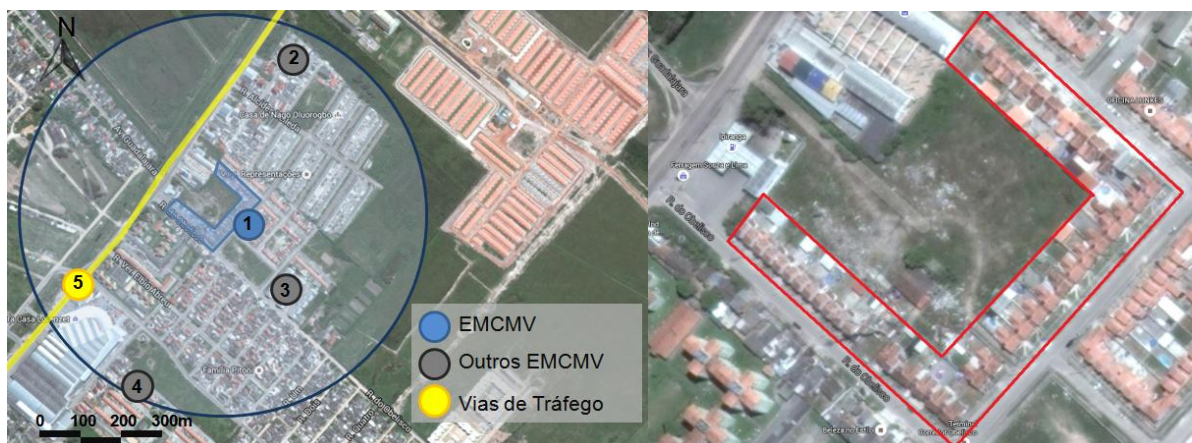
Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

Somente o Ildefonso V possui uma área de lazer em sua zona de abrangência (8). No restante não existe nenhum outro equipamento de serviço próximo, além de não existir nenhuma via de tráfego também. Juntos, os cinco empreendimentos somam 2.088 unidades habitacionais (casas térreas na forma de condomínios fechados). São todos contíguos, pois estão localizados em terrenos vizinhos e por estarem sendo incorporados pela mesma empresa privada – Rodobens Negócios Imobiliários. Existem outros dois empreendimentos dentro das zonas de abrangência do Moradas Pelotas 2, Ildefonso III e Ildefonso V (6 e 7). A escola mais próxima se localiza a aproximadamente 700 metros de três dos cinco empreendimentos. A área de lazer mais próxima está a 800 metros também de três dos cinco empreendimentos. E o posto de saúde mais próximo está a 800 metros de dois dos cinco empreendimentos mais próximos.

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 08 – Loteamento Terra Nativa

A Figura 21 apresenta o Loteamento Terra Nativa (1) – Faixa 2 do PMCMV. “Nº” no Banco de Dados: 21.

Figura 21 – Abrangência do empreendimento: Terra Nativa.



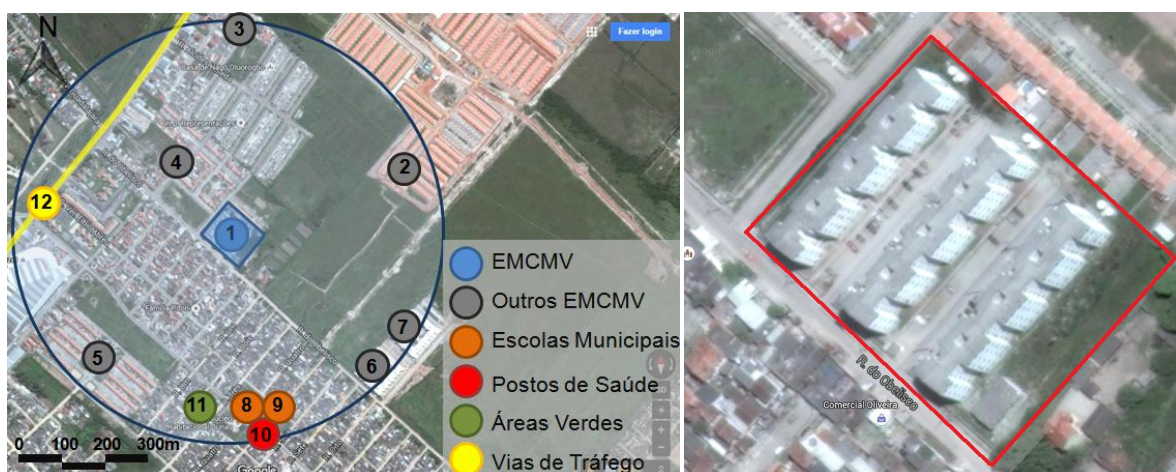
Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

O Loteamento possui 149 unidades habitacionais (casas). Não apresenta nenhum equipamento de serviço em sua zona de abrangência. Assim como os empreendimentos apresentados na Ficha anterior, tem como agravante o fato de estar próximo a três outros empreendimentos do PMCMV (2, 3 e 4), além de dois empreendimentos PAR, o que também agrava a demanda gerada pela infraestrutura de serviços no local que se apresenta como deficitária. Tem uma via de tráfego em sua zona de abrangência (5) – Avenida Ildefonso Simões Lopes. A escola e a área de lazer mais próximas se localizam a aproximadamente 650 metros do empreendimento. O posto de saúde mais próximo está a 600 metros.

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 09 – Residencial Jardins do Obelisco

A Figura 22 apresenta o Residencial Jardins do Obelisco (1), pertencente à Faixa 1 do PMCMV. “Nº” no Banco de Dados: 10.

Figura 22 – Abrangência do empreendimento: Jardins do Obelisco.



Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

O Jardins do Obelisco possui 240 unidades habitacionais. Assim como os empreendimentos das fichas anteriores, possui uma grande quantidade de outros empreendimentos do PMCMV em sua zona de abrangência (seis empreendimentos: 2, 3, 4, 5, 6 e 7), além dos mesmos dois empreendimentos PAR, por estar localizado na mesma região da cidade das fichas anteriores. Ao contrário dos empreendimentos analisados anteriormente, possui todos os tipos de equipamentos de serviço em sua zona de abrangência, sendo duas escolas municipais (8 e 9), um posto de saúde (10), e uma área de lazer (11). Também possui uma via de tráfego em sua zona (12). Porém, como já relatado anteriormente, foi identificado que apesar de este posto de saúde estar localizado próximo ao Residencial, os moradores do Jardins do Obelisco, conforme seu próprio relato, não podem ser atendidos neste posto de saúde, dado que o mesmo é destinado a apenas moradores do outro bairro – Navegantes –, vizinho ao bairro em que se localiza o Jardins do Obelisco, condicionando os moradores ao acesso a outro posto de saúde localizado a mais de 800 metros do Residencial (informação verbal)⁵⁴.

⁵⁴ Informação fornecida por alguns moradores do Residencial Jardins do Obelisco em entrevistas realizadas em fevereiro de 2014, através de visita técnica realizada no empreendimento.

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 10 – residenciais Azaléia e Acácia

A Figura 23 apresenta os residenciais Azaléia (1) e Acácia (2), pertencentes à Faixa 1 do PMCMV. “Nº” no Banco de Dados: 40 e 42, respectivamente.

Figura 23 – Abrangência dos empreendimentos: Azaléia e Acácia.



Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

Somados, os dois empreendimentos possuem 480 unidades habitacionais. Estão localizados na mesma região da cidade dos empreendimentos apresentados anteriormente – Jardins do Obelisco e Terra Nativa –, portanto apresentando mais quatro empreendimentos do PMCMV em suas zonas de abrangência (3, 4, 5 e 6). Possuem todos os equipamentos de serviço analisados em suas zonas de abrangência, sendo duas escolas municipais (7 e 8), um posto de saúde (9), e uma área de lazer (10). O Residencial Acácia ainda possui outra área de lazer em sua zona (11)

Por não estarem ainda ocupados pelos moradores, não se pode apontar que apresentarão os mesmos problemas identificados no Jardins do Obelisco, como abandono das empresas terceirizadas responsáveis pela portaria de acesso ao condomínio, por exemplo. Porém, esses dois empreendimentos se assemelham bastante ao Jardins do Obelisco – sendo também de cinco pavimentos, Faixa 1, e promovidos na forma de condomínios fechados –, portanto podem vir a apresentar problemas similares na sua pós-ocupação.

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 11 – Residencial Haragano

A Figura 24 apresenta o Residencial Haragano (1) – Faixa 1 do PMCMV. “Nº” no Banco de Dados: 26.

Figura 24 – Abrangência do empreendimento: Haragano.



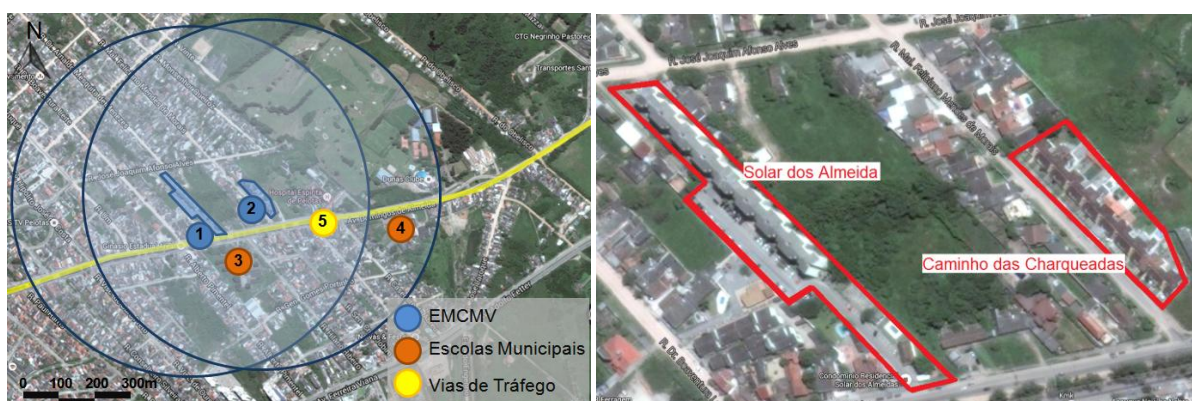
Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

O Residencial Haragano possui 280 unidades habitacionais (casas de dois pavimentos). Também possui todos os equipamentos de serviço em sua zona de abrangência, sendo três escolas municipais (4, 5 e 6), um posto de saúde (7), e uma área de lazer (8). Também possui uma via de tráfego (9). Por estar na mesma região da cidade de Pelotas dos empreendimentos apresentados anteriormente, também possui a presença de outros dois empreendimentos do PMCMV em sua zona de abrangência (2 e 3).

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 12 – residenciais Solar dos Almeida e Caminho das Charqueadas

A Figura 25 apresenta os residenciais Solar dos Almeida (1) e Caminho das Charqueadas (2), Faixas 2 e 3, respectivamente, do PMCMV. “Nº” no Banco de Dados: 5 e 7, respectivamente.

Figura 25 – Abrangência dos empreendimentos: Solar dos Almeida e Caminho das Charqueadas.



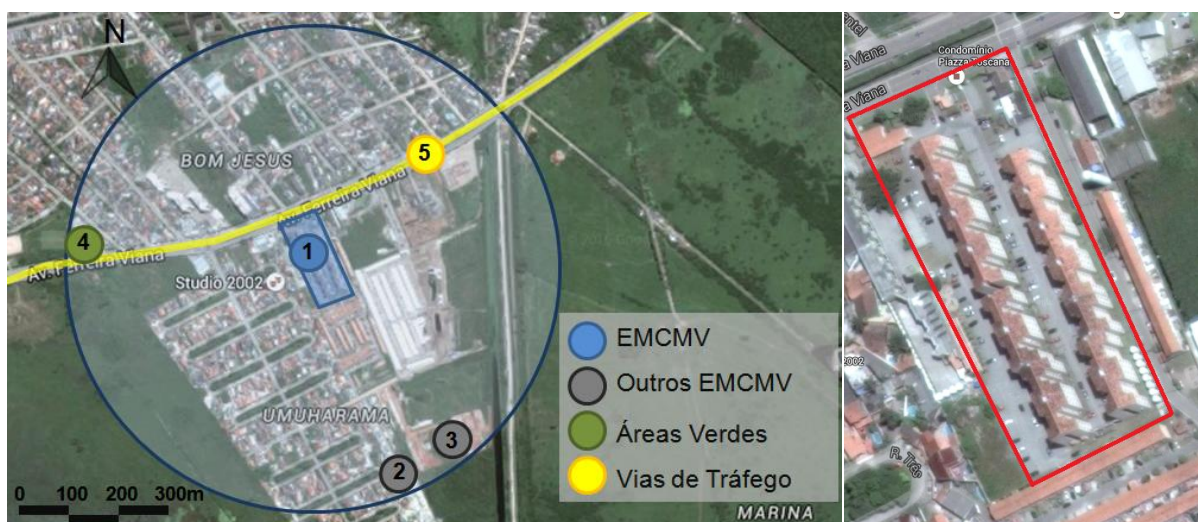
Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

O Residencial Solar dos Almeida possui 160 unidades habitacionais, e o Caminho das Charqueadas 18 unidades. Juntos, os dois empreendimentos somam 178 unidades habitacionais. Somente apresentam escolas municipais em suas zonas de abrangência, sendo o Caminho das Charqueadas com duas escolas (3 e 4) e o Solar dos Almeida uma (3). Possuem uma via de tráfego nestas zonas (5). O posto de saúde mais próximo está localizado a cerca de 850 metros do Solar dos Almeida e 1.100 metros do Caminho das Charqueadas. A área de lazer mais próxima está localizada a 650 metros dos dois empreendimentos.

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 13 – Residencial Piazza Toscana

A Figura 26 apresenta o Residencial Piazza Toscana (1) – Faixa 2 do PMCMV –, 300 unidades habitacionais. “Nº” no Banco de Dados: 13.

Figura 26 – Abrangência dos empreendimentos: Piazza Toscana.



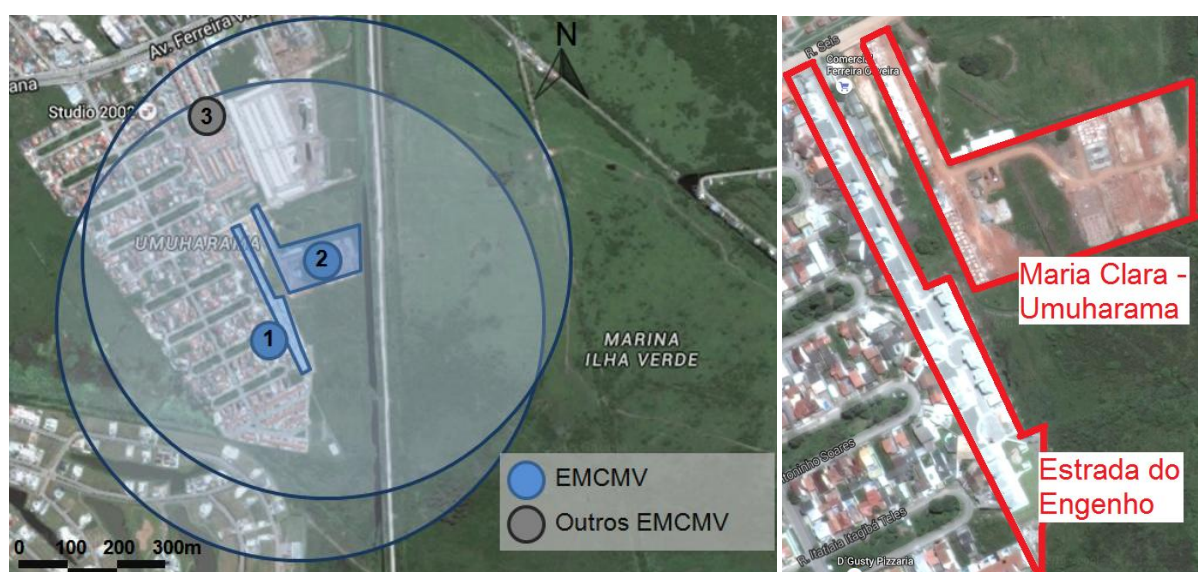
Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

Somente possui uma área de lazer (4) em sua zona de abrangência. Além disso, possui uma via de tráfego também (5). Em contrapartida, possui outros dois empreendimentos do PMCMV em sua zona (2 e 3). A escola mais próxima se localiza a aproximadamente 550 metros do Residencial e o posto de saúde mais próximo está a 1.100 metros.

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 14 – residenciais Estrada do Engenho e Maria Clara – Umuharama

A Figura 27 apresenta os residenciais Estrada do Engenho (1) e Maria Clara – Umuharama (2). O Estrada do Engenho possui 96 unidades habitacionais, porém somente 36 pertencem à Faixa 3 do PMCMV, sendo o restante não enquadrável no Programa. Já o Maria Clara – Umuharama possui 192 unidades, sendo pertencente à Faixa 3 do PMCMV também. “Nº” no Banco de Dados: 25 e 58, respectivamente.

Figura 27 – Abrangência dos empreendimentos: Estrada do Engenho e Maria Clara – Umuharama.



Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

Somados, os dois empreendimentos totalizam 288 unidades habitacionais. Assim como vários empreendimentos anteriores, apresentam as piores situações de inserção urbana, além de não apresentarem nenhum equipamento de serviço dentro de suas zonas de abrangência, ainda apresentam outro empreendimento do PMCMV nestas (3). A escola mais próxima se localiza a aproximadamente 850 metros dos empreendimentos. A área de lazer mais próxima está a 800 metros dos mesmos. E o posto de saúde mais próximo está a 1.600 metros.

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 15 – Residencial Village Center IV

A Figura 28 apresenta o Residencial Village Center IV (1). Como explicado anteriormente, este Residencial já existia anteriormente ao PMCMV, sendo enquadrável agora somente uma continuação do mesmo, através da construção de 120 novas unidades habitacionais. É pertencente à Faixa 2 do PMCMV. “Nº” no Banco de Dados: 17.

Figura 28 – Abrangência do empreendimento: Village Center IV.



Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

Apresenta duas áreas verdes (4 e 5) e duas escolas (2 e 3) – uma estadual e outra municipal – em sua zona de abrangência. Além disso, possui três vias de tráfego em sua zona (6, 7 e 8). O posto de saúde mais próximo está localizado a cerca de 650 metros.

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 16 – Residencial Albatroz

A Figura 29 apresenta o Residencial Albatroz (1) – Faixa 2 do PMCMV, com 180 unidades habitacionais. “Nº” no Banco de Dados: 8.

Figura 29 – Abrangência dos empreendimentos: Albatroz.



Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

Não apresenta nenhum outro empreendimento do PMCMV em sua zona de abrangência, porém possui um empreendimento PAR nesta zona. Possui todos os equipamentos de serviço analisados, sendo duas áreas verdes (4 e 5), uma escola municipal (2), e um posto de saúde (3), além de duas vias de tráfego (6 e 7).

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 17 – residenciais Simon Bolivar I e Simon Bolivar II

A Figura 30 apresenta os residenciais Simon Bolivar 1 (1) e Simon Bolivar 2 (2). Como também mencionado anteriormente, o Simon Bolivar 1 é de contratação anterior ao PMCMV, porém nesta dissertação, assim como em demais estudos, como em Chiarelli (2014, p.196), é considerado dentro do PMCMV para efeitos de estudos sobre a produção do Programa. Os mesmos se conformam como contíguos – construídos pela empresa privada Ricardo Ramos. São pertencentes à Faixa 2 do PMCMV, com 120 e 80 unidades habitacionais, totalizando 200 unidades. “Nº” no Banco de Dados: 2 e 12, respectivamente.

Figura 30 – Abrangência dos empreendimentos: Simon Bolivar I e Simon Bolivar II.



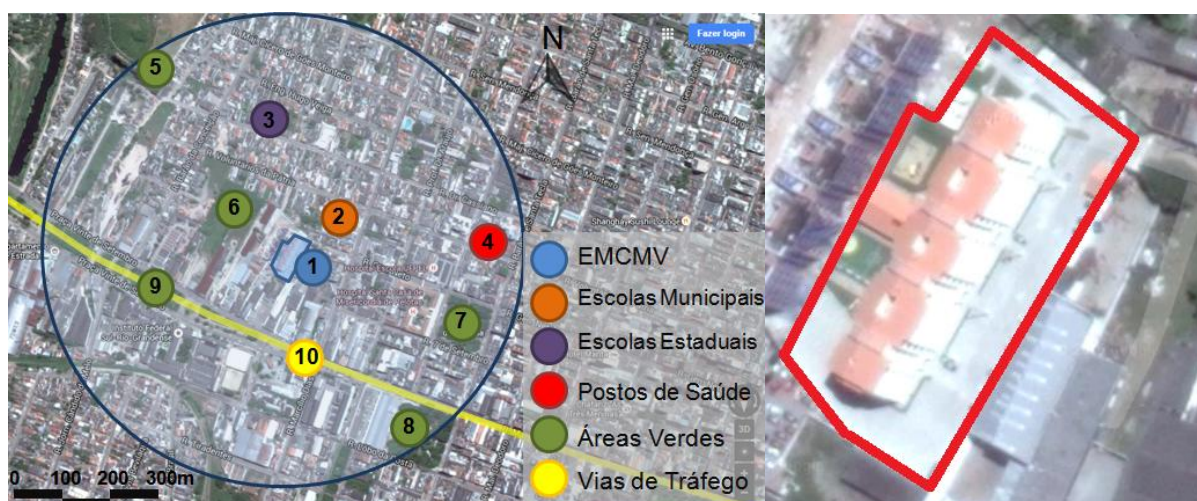
Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

Em suas zonas de abrangência possuem uma escola municipal (3), uma escola estadual (4), duas áreas verdes (5 e 6) e duas vias de tráfego (7 e 8). Há a falta de um posto de saúde nestas zonas, sendo que o posto de saúde mais próximo está localizado a 550 metros dos empreendimentos.

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 18 – Residencial Parque Central

A Figura 31 apresenta o Residencial Parque Central (1). Possui 139 unidades habitacionais Faixa 3 e 21 unidades Faixa 2. “Nº” no Banco de Dados: 44.

Figura 31 – Abrangência dos empreendimentos: Parque Central.



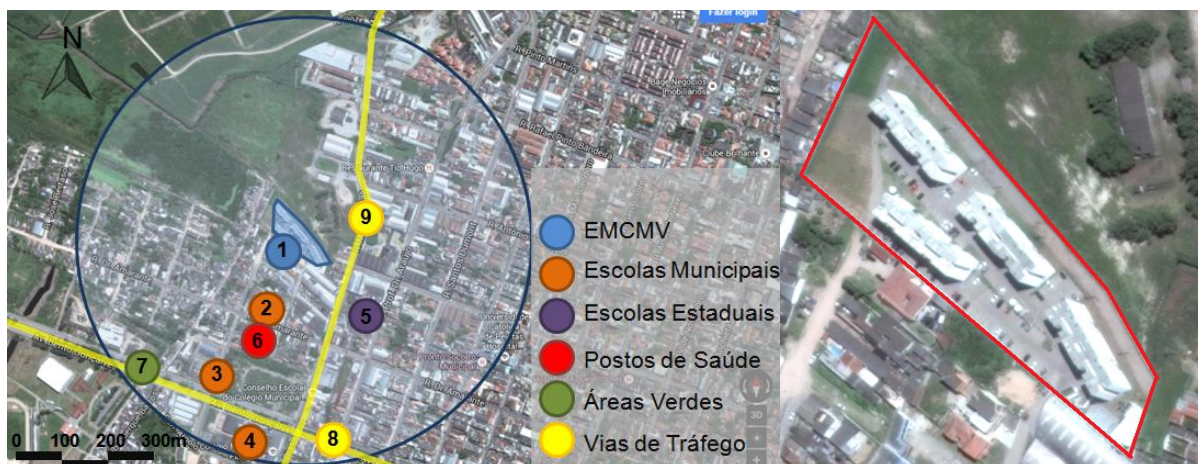
Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

Tem em sua zona de abrangência todos os equipamentos de serviço analisados, sendo uma escola municipal (2), uma escola estadual (3), um posto de saúde (4), cinco áreas verdes (5, 6, 7, 8 e 9) e uma via de tráfego (10).

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 19 – Residencial Reserva D'ouro

A Figura 32 apresenta o Residencial Reserva D'ouro (1) – Faixa 2, 220 unidades habitacionais. “Nº” no Banco de Dados: 18.

Figura 32 – Abrangência dos empreendimentos: Reserva D'ouro.



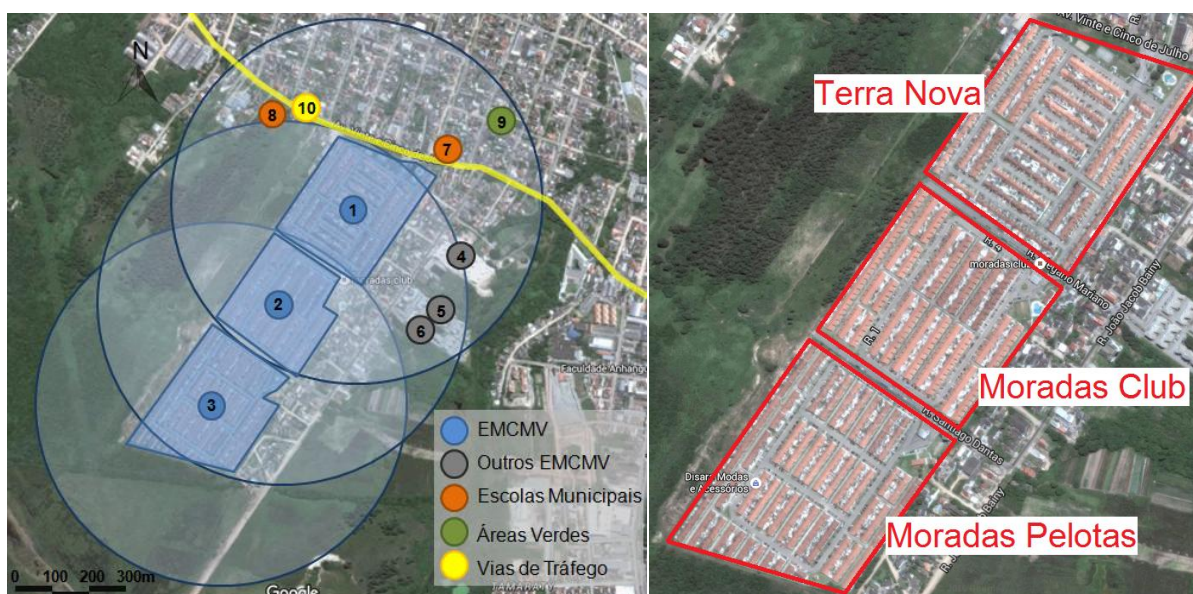
Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

Assim como o Parque Central, possui todos os equipamentos de serviço analisados em sua zona de abrangência, sendo três escolas municipais (2, 3 e 4), uma escola estadual (5), um posto de saúde (6), uma área de lazer (7) e duas vias de tráfego (8 e 9).

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 20 – residenciais Terra Nova, Moradas Club e Moradas Pelotas

A Figura 33 apresenta os residenciais Terra Nova (1), Moradas Club (2) e Moradas Pelotas (3). Juntos, totalizam 1.502 unidades habitacionais (casas térreas), tendo sido construídos pela mesma empresa – Rodobens Negócios Imobiliários. São empreendimentos contíguos. Juntamente com os outros cinco empreendimentos já apresentados anteriormente – Moradas Clube 2, Moradas Pelotas 2, Ildefonso II, Ildefonso III e Ildefonso V –, somam os oito empreendimentos incorporados pela Rodobens em Pelotas. Os Moradas Club e Moradas Pelotas pertencem à Faixa 2 do PMCMV, já o Terra Nova, à Faixa 3. “Nº” no Banco de Dados: 1, 20 e 9, respectivamente.

Figura 33 – Abrangência dos empreendimentos: Terra Nova, Moradas Club e Moradas Pelotas.



Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

A zona de abrangência do empreendimento Moradas Pelotas não possui nenhum equipamento de serviço. A zona de abrangência do Residencial Moradas Club possui apenas uma escola municipal (8), e uma via de tráfego (10). Já a zona de abrangência do Terra Nova possui duas escolas municipais (7 e 8), uma área de lazer (9) e uma via de tráfego (10).

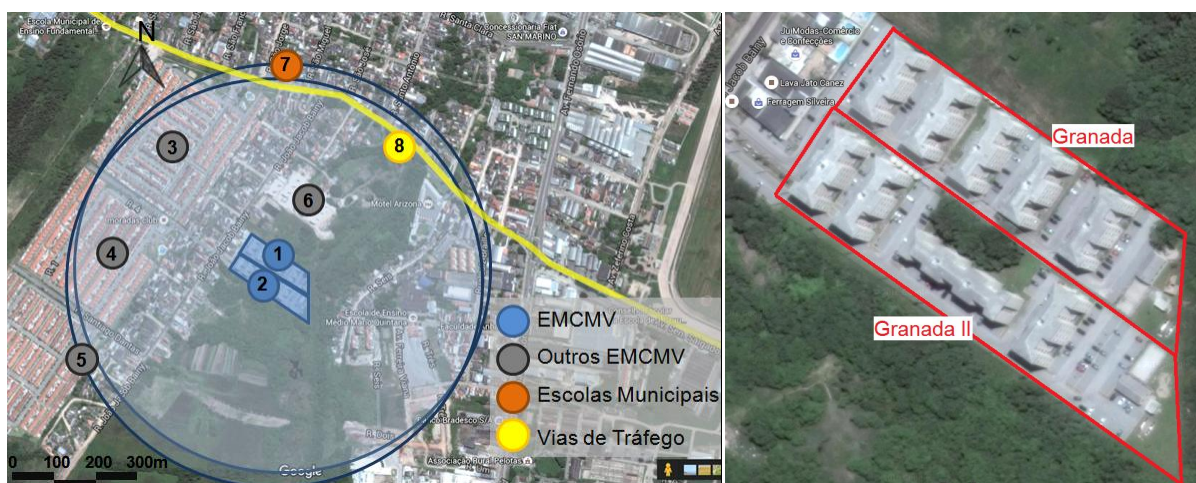
Como agravante, as zonas do Moradas Club e do Terra Nova possuem outros três empreendimentos do PMCMV (4, 5 e 6). O posto de saúde mais próximo se localiza a 1.500 metros do empreendimento mais próximo (Terra Nova). Assim como os outros cinco empreendimentos produzidos pela empresa incorporadora privada Rodobens Negócios

Imobiliários, são empreendimentos que são lidos como contíguos, totalizando um grande número de unidades habitacionais concentradas em uma mesma região, e com baixa qualidade de inserção urbana medida através deste tipo de análise.

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 21 – residenciais Granada e Granada II

A Figura 34 apresenta os residenciais Granada (1) e Granada II (2). Ambos pertencem à Faixa 2 do PMCMV, e totalizam 380 unidades habitacionais. São empreendimentos contíguos, construídos pela empresa privada Ricardo Ramos. “Nº” no Banco de Dados: 27 e 32, respectivamente.

Figura 34 – Abrangência dos empreendimentos: Granada e Granada II.



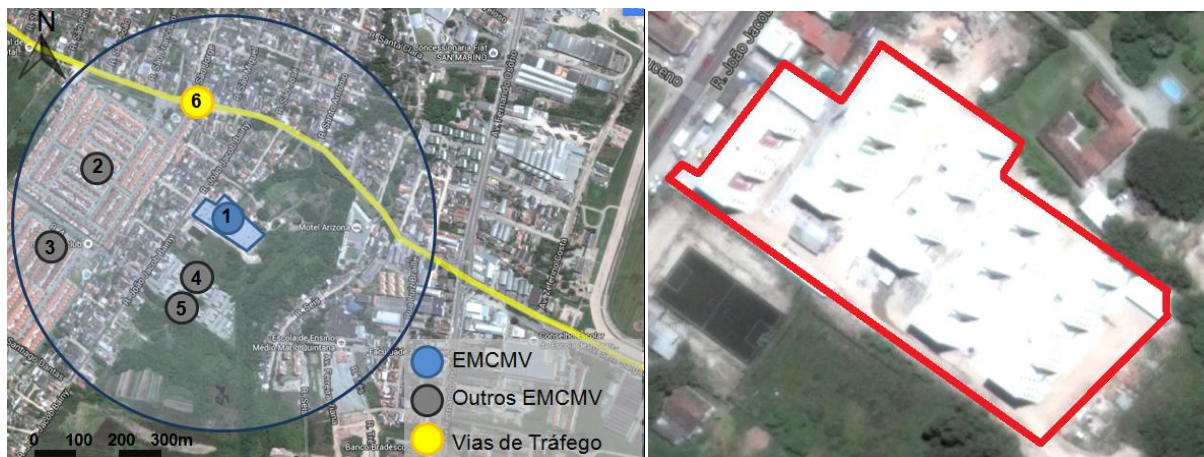
Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

Quase tão agravante quanto a situação apresentada em outras fichas, para os residenciais Granada e Granada II também não há a presença de equipamentos de serviço de saúde e áreas verdes. Além disso, por estarem próximos aos residenciais da empresa Rodobens Negócios Imobiliários, possuem outros quatro empreendimentos do PMCMV em suas zonas de abrangências (3, 4, 5 e 6). Possuem uma escola municipal em suas zonas (7), e uma via de tráfego (8). O Posto de saúde mais próximo está localizado a cerca de 1.600 metros dos empreendimentos e a área de lazer mais próxima está a 700 metros dos mesmos.

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 22 – Residencial Sevilha

A Figura 35 apresenta o Residencial Sevilha (1), pertencente à Faixa 2, com 280 unidades habitacionais. “Nº” no Banco de Dados: 35.

Figura 35 – Abrangência dos empreendimentos: Sevilha.



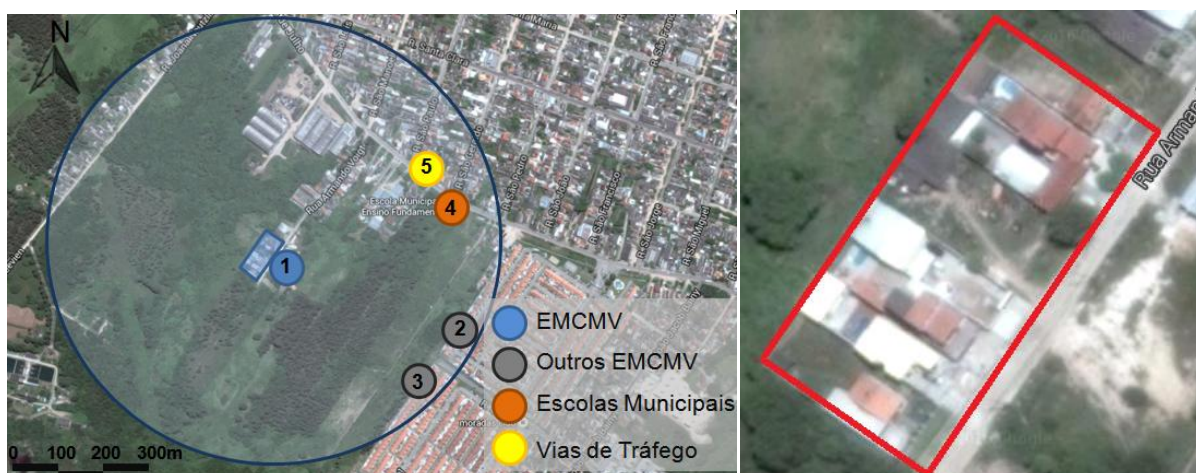
Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

Localiza-se na mesma região da cidade onde se encontram os empreendimentos das Fichas 20 e 21 desta análise. Portanto, possui outros quatro empreendimentos em sua zona de abrangência (2, 3, 4 e 5). Como agravante, não possui nenhum equipamento de serviço nesta zona, tendo somente uma via de tráfego (6). A escola mais próxima está localizada a 350 metros do Residencial, o posto de saúde mais próximo está localizado a 1.600 metros, e a área de lazer mais próxima está a 450 metros.

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 23 – Vila Urbanística Solar Santa Bárbara

A Figura 36 apresenta o empreendimento Vila Urbanística Solar Santa Bárbara (1), pertencente à Faixa 3 do PMCMV, com 11 casas térreas. “Nº” no Banco de Dados: 22.

Figura 36 – Abrangência dos empreendimentos: Solar Santa Bárbara.



Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

Possui somente uma escola municipal em sua zona de abrangência (4), e uma via de tráfego (5). Em contrapartida, por estar próxima à região de instalação dos empreendimentos iniciais da empresa incorporadora Rodobens, possui dois outros empreendimentos em sua zona (2 e 3). A área de lazer mais próxima está a 950 metros do empreendimento, e o posto de saúde mais próximo está a 1.300 metros.

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 24 – Residencial Maria Clara

A Figura 37 apresenta o Residencial Maria Clara (1), pertencente à Faixa 2 do PMCMV, com 28 unidades habitacionais. “Nº” no Banco de Dados: 31.

Figura 37 – Abrangência dos empreendimentos: Maria Clara.



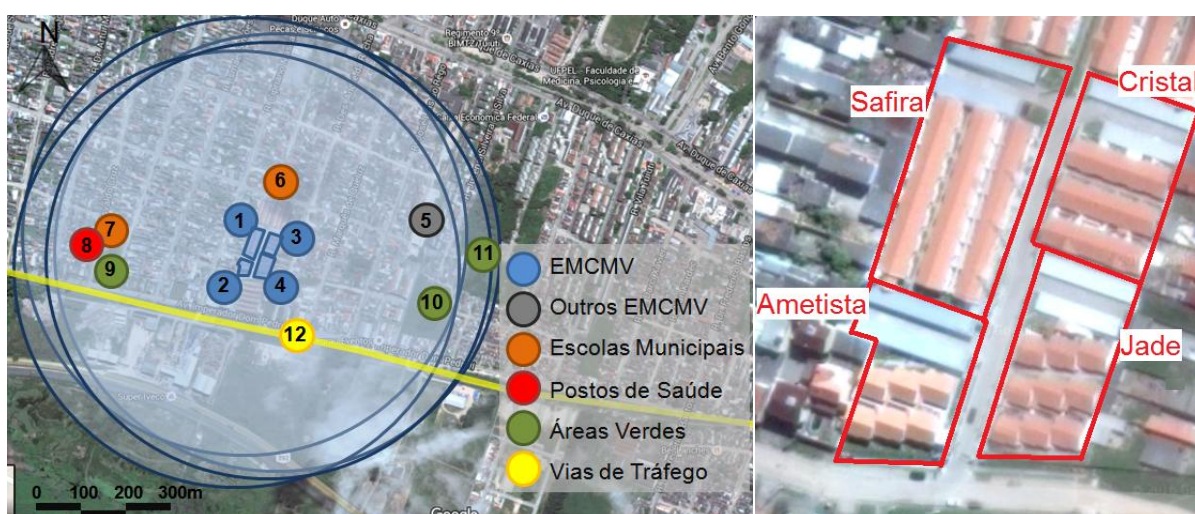
Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

Somente possui uma área de lazer (2) em sua zona de abrangência e uma via de tráfego (3). A escola mais próxima se localiza a aproximadamente 350 metros do Residencial e o posto de saúde mais próximo está a 600 metros.

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 25 – residenciais Safira, Jade, Cristal e Ametista. “Nº” no Banco de Dados: 30, 43, 48 e 51, respectivamente.

A Figura 38 apresenta os residenciais Safira (1), Jade (4), Cristal (3) e Ametista (2). Todos pertencem à Faixa 3 do PMCMV, porém os residenciais Cristal e Ametista possuem algumas unidades que não se enquadram no Programa. Dentre às unidades pertencentes ao Programa, os quatro empreendimentos somam 75 unidades habitacionais. São considerados empreendimentos contíguos, pois foram construídos pela empresa privada Solum e se localizam em terrenos contíguos.

Figura 38 – Abrangência dos empreendimentos: Safira, Jade, Cristal e Ametista.



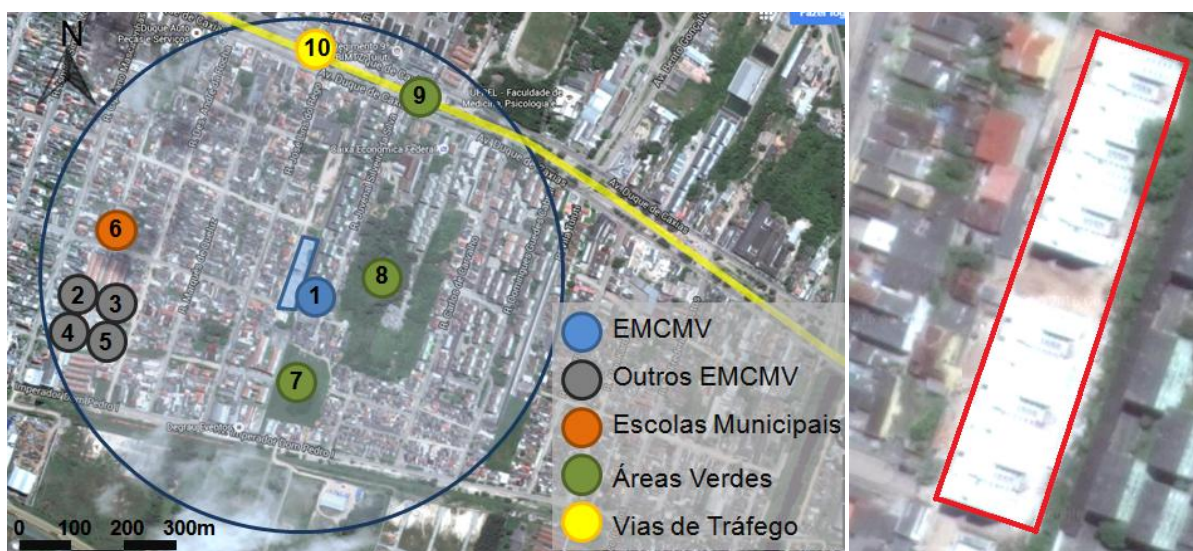
Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

Os residenciais Jade e Cristal possuem três áreas de lazer em suas zonas de abrangência (9, 10 e 11). Já os residenciais Safira e Ametista, duas (9 e 10). Todos possuem duas escolas municipais em suas zonas (6 e 7), um posto de saúde (8) e uma via de tráfego (12). Além disso, também têm a presença de outro empreendimento do PMCMV em suas zonas de abrangência (5).

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 26 – Residencial Fragata Park Plaza

A Figura 39 apresenta o Residencial Fragata Park Plaza (1), pertencente à Faixa 3 do PMCMV, com 120 unidades habitacionais. “Nº” no Banco de Dados: 46.

Figura 39 – Abrangência dos empreendimentos: Fragata Park Plaza.



Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

O Fraga Park Plaza tem em sua zona de abrangência os quatro empreendimentos apresentados na ficha anterior (Safira, Jade, Cristal e Ametista – 2, 3, 4 e 5). Além disso, possui três áreas verdes (7, 8 e 9), uma escola municipal (6) e uma via de tráfego (10). Não possui nenhum posto de saúde em sua zona, sendo que o mais próximo está localizado a aproximadamente 1.200 metros.

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 27 – Residencial Jardim dos Álamos

A Figura 40 apresenta o Residencial Jardim dos Álamos (1), pertencente à Faixa 3, com 200 unidades habitacionais. “Nº” no Banco de Dados: 59.

Figura 40 – Abrangência dos empreendimentos: Jardim dos Álamos.



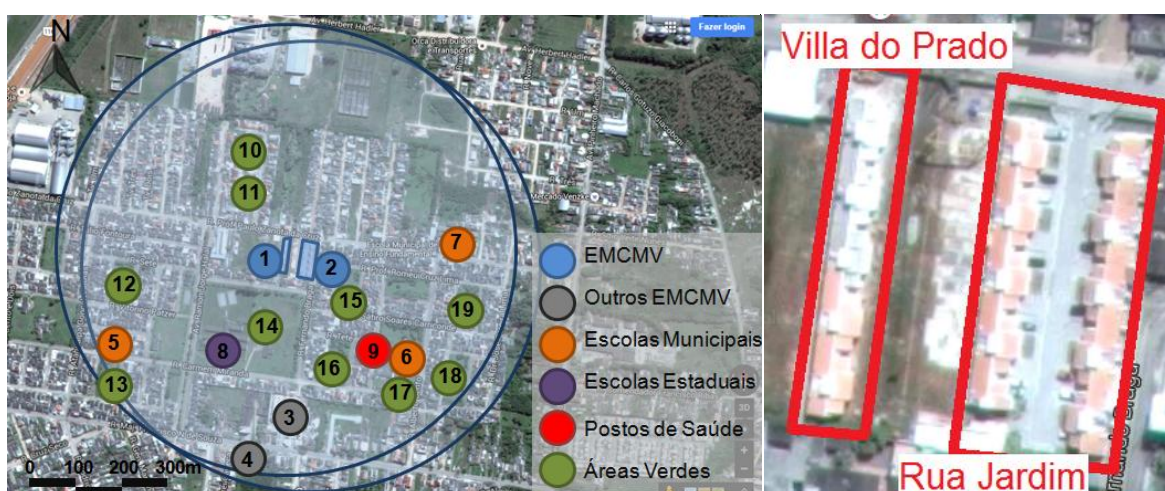
Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

Este empreendimento está localizado em uma região que é considerada uma franja do perímetro urbano de Pelotas. Além disso, não possui nenhum equipamento de serviço em sua zona de abrangência, sendo que a escola mais próxima está localizada a 700 metros do Residencial, o posto de saúde mais próximo a 950 metros e a área de lazer a 750 metros. Apresenta um dos piores indicadores dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas, juntamente com outros residenciais, como o Roraima e Amazonas, por exemplo.

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 28 – residenciais Vila do Prado I e Rua Jardim

A Figura 41 apresenta os residenciais Vila do Prado I (1) e Rua Jardim (2), sendo o primeiro pertencente à Faixa 3 do PMCMV, com 19 unidades habitacionais (casas), e o segundo à Faixa 3 também, porém com 200 unidades habitacionais. Caracterizam-se como empreendimentos agrupados, por não estarem localizados em terrenos contíguos. “Nº” no Banco de Dados: 34 e 52, respectivamente.

Figura 41 – Abrangência dos empreendimentos: Vila do Prado I e Rua Jardim.



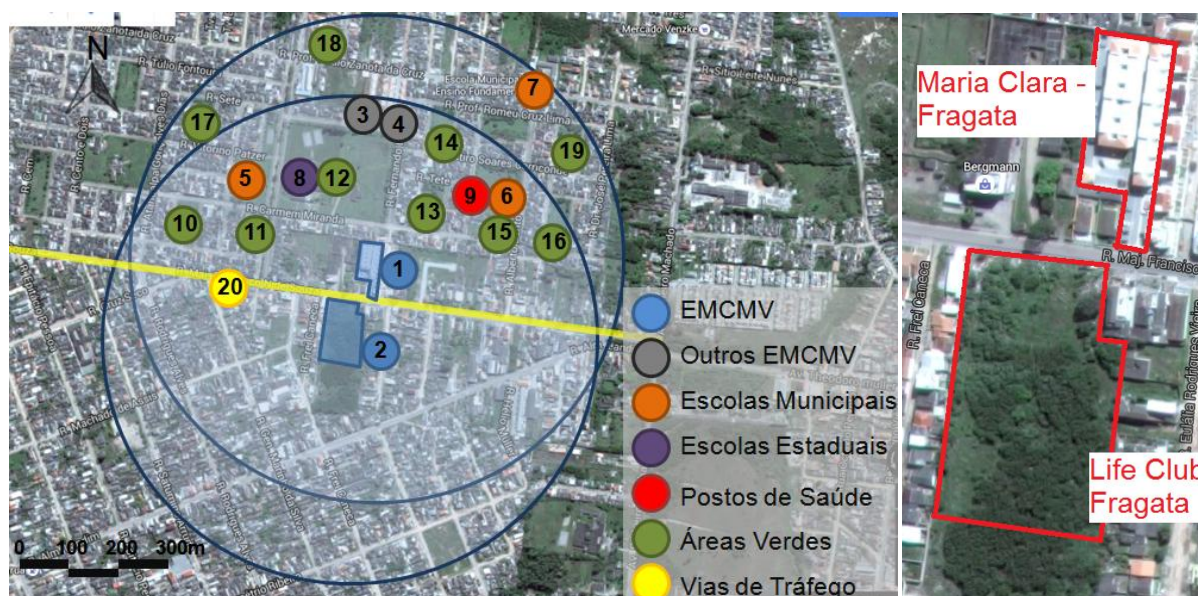
Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

Em suas zonas de abrangência têm a presença de outros dois empreendimentos do PMCMV (3 e 4). Possuem amplo atendimento de áreas de lazer (10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19), totalizando 10 em suas zonas. Também possuem três escolas municipais (5, 6 e 7) e uma escola estadual (8). Têm ainda um posto de saúde em suas zonas de abrangência (9). Não possuem via de tráfego.

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 29 – residenciais Maria Clara –
Fragata e Life Club Fragata

A Figura 42 apresenta os residenciais Maria Clara – Fragata (1) e Life Club Fragata (2), ambos pertencentes à Faixa 3 do PMCMV, com 60 e 320 unidades habitacionais. Também são considerados empreendimentos agrupados. “Nº” no Banco de Dados: 36 e 53, respectivamente.

Figura 42 – Abrangência dos empreendimentos: Maria Clara – Fragata e Life Club Fragata.



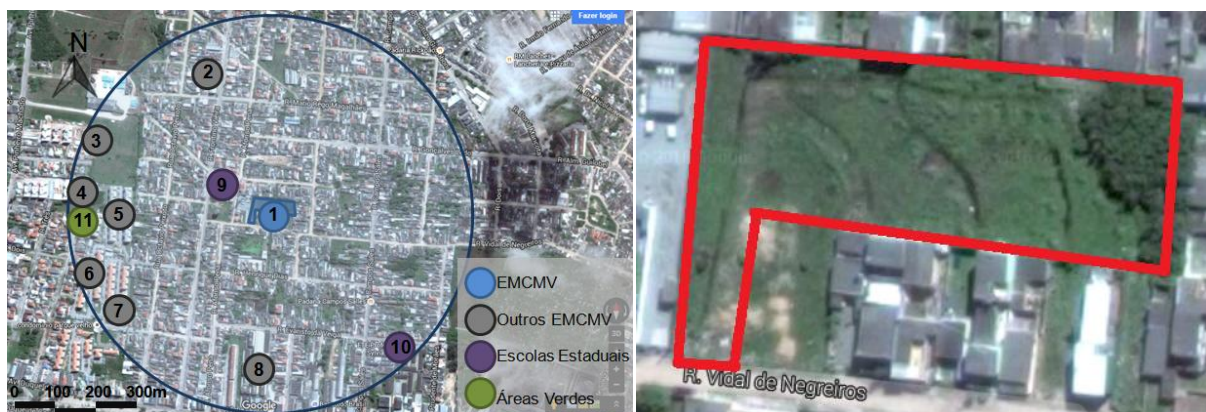
Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

Apresentam uma situação bastante similar aos dois empreendimentos da ficha anterior, pois também possuem dois empreendimentos do PMCMV (3 e 4) em suas zonas de abrangência, ampla oferta de áreas de lazer – sete na zona do Life Club Fragata (10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16), e 10 na zona do Maria Clara – Fragata (todas as presentes na zona do Life Club Fragata, acrescidas das 17, 18 e 19) –, duas escolas municipais para o Life Club Fragata (5 e 6), e três escolas municipais para o Maria Clara – Fragata (5, 6 e 7). Possuem ainda uma escola estadual (8), um posto de saúde (9) e uma via de tráfego (20) em ambas as zonas de abrangência.

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 30 – Residencial das Flores

A Figura 43 apresenta o Residencial das Flores (1) – Faixa 3 do PMCMV, com 80 unidades habitacionais. “Nº” no Banco de Dados: 60.

Figura 43 – Abrangência dos empreendimentos: Residencial das Flores.



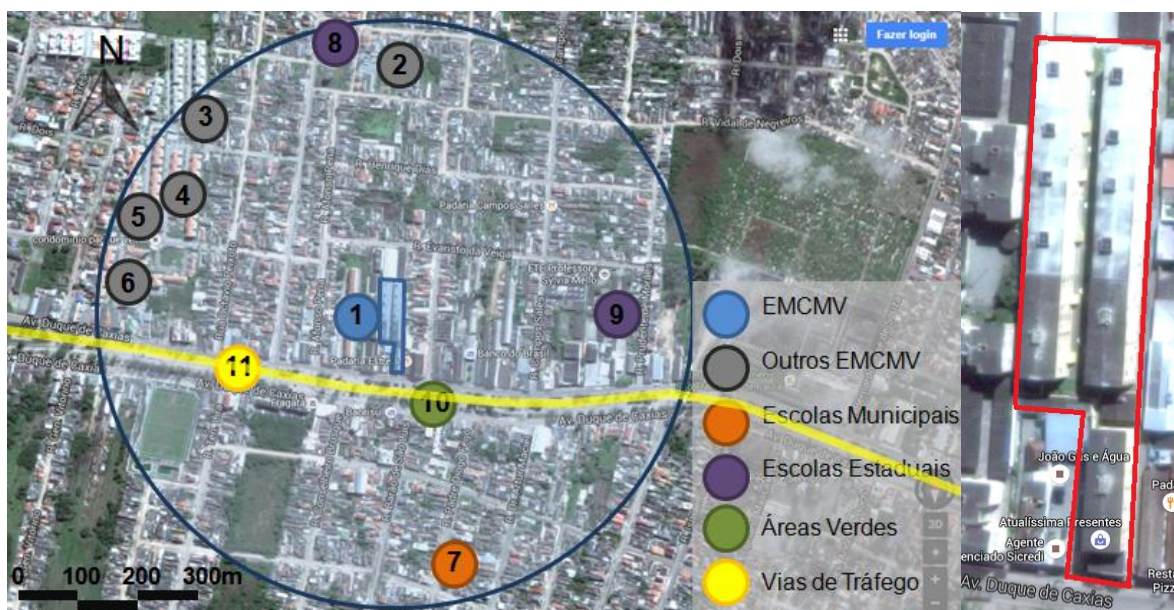
Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

Diferentemente das duas fichas anteriores, o Residencial das Flores possui mediana oferta de equipamentos de serviço em sua zona de abrangência, e grande quantidade de outros empreendimentos do PMCMV nesta, sendo sete (2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8). Possui duas escolas estaduais em sua zona (9 e 10) e uma área de lazer (11). Não apresenta via de tráfego, e o posto de saúde mais próximo está localizado a aproximadamente 700 metros do empreendimento.

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 31 – Residencial Plaza del Sol

A Figura 44 apresenta o Residencial Plaza del Sol (1). Assim como outros casos específicos já citados, o Plaza del Sol também já existia anteriormente ao PMCMV, porém dentro deste Programa foram edificadas mais 76 unidades habitacionais, pertencentes à Faixa 2 do PMCMV. “Nº” no Banco de Dados: 33.

Figura 44 – Abrangência dos empreendimentos: Plaza Del Sol.



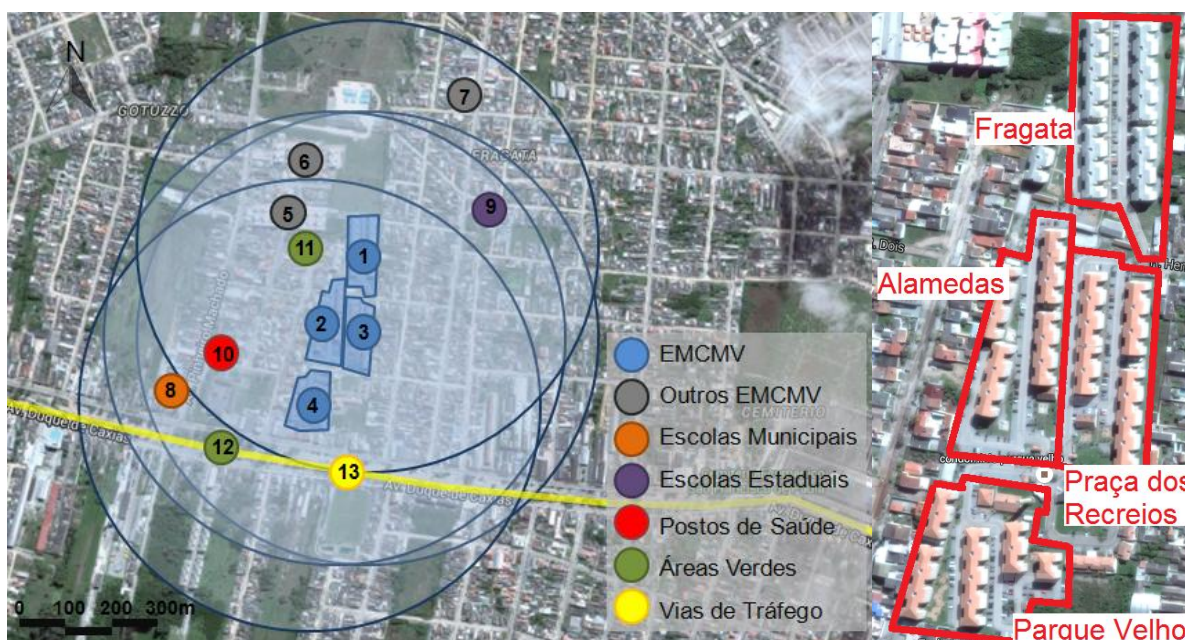
Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

Em situação similar a do empreendimento apresentado na ficha anterior, o Plaza del Sol possui grande quantidade de empreendimentos em sua zona de abrangência – cinco (2, 3, 4, 5 e 6). Apresenta uma área de lazer (10), uma escola municipal (7), duas escolas estaduais (8 e 9) e uma via de tráfego. O posto de saúde mais próximo está localizado a aproximadamente 750 metros.

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 32 – residenciais Fragata, Alamedas, Praça dos Recreios e Parque Velho.

A Figura 45 apresenta quatro residenciais: Residencial Fragata (1), Residencial das Alamedas (2), Residencial Praça dos Recreios (3) e Residencial Parque Velho (4). Com exceção do Residencial Fragata, que pertence à Faixa 1 do PMCMV, com 340 unidades habitacionais, todos os demais pertencem à Faixa 2 do PMCMV, cada um deles com 240 unidades habitacionais. Os quatro empreendimentos totalizam 1.060 unidades, e são classificados como contíguos, por estarem localizados em terrenos assim dispostos e terem sido incorporados pela mesma empresa privada – Ricardo Ramos. “Nº” no Banco de Dados: 11, 16, 29 e 33, respectivamente.

Figura 45 – Abrangência dos empreendimentos: Fragata, Alamedas, Praça dos Recreios e Parque Velho.



Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

Além destes quatro empreendimentos se localizarem de forma contígua no tecido urbano, possuem outros três empreendimentos do PMCMV (5, 6 e 7) próximos a eles, sendo que Fragata e Alamedas apresentam estes três empreendimentos em suas zonas de abrangência, Praça dos Recreios apresenta dois (5 e 6), e Parque Velho apresenta um (5). Com exceção do Fragata, os demais possuem duas áreas de lazer (11 e 12) e uma via de tráfego (13) em suas zonas. O Fragata possui uma área de lazer (11) e uma via de tráfego (13). Todos possuem um posto de saúde (10) e uma escola municipal (8) em suas zonas de

abrangência, e com exceção do Parque Velho, todos os demais também possuem uma escola estadual (9).

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 33 – residenciais Anita Garibaldi e Valle Del Fiore

A Figura 46 apresenta os residenciais Anita Garibaldi (1) e Valle del Fiore (2). O primeiro pertence à Faixa 3, com 240 unidades habitacionais, já o segundo à Faixa 2, com 160 unidades. São classificados como empreendimentos agrupados. “Nº” no Banco de Dados: 47 e 49, respectivamente.

Figura 46 – Abrangência dos empreendimentos: Anita Garibaldi e Valle Del Fiore.



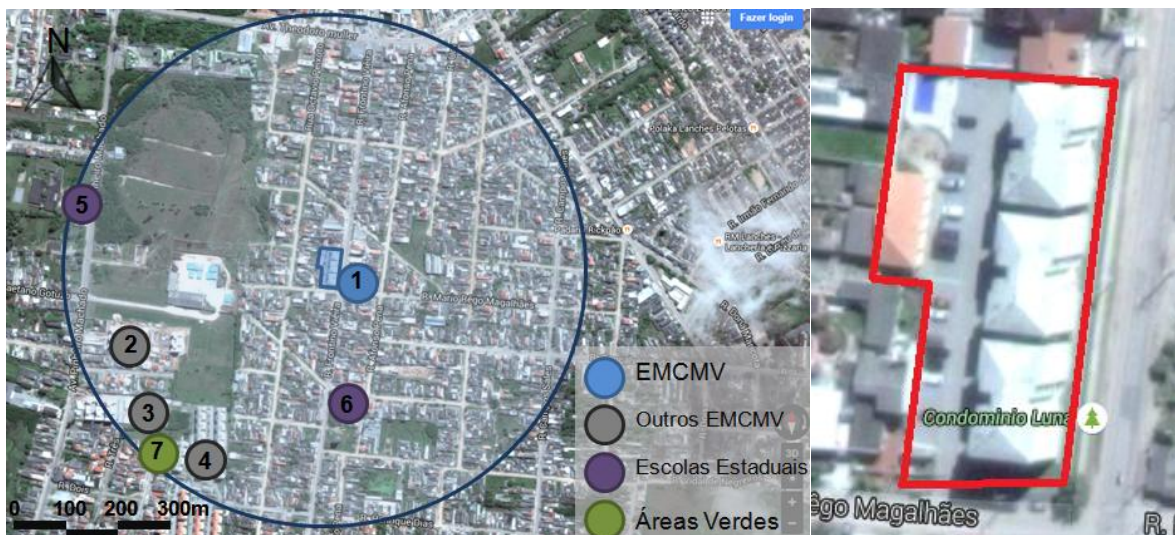
Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

Ambos possuem cinco outros empreendimentos em suas zonas de abrangência (3, 4, 5, 6 e 7). Quanto aos equipamentos de serviço, possuem duas escolas estaduais (8 e 9), uma área de lazer (11) e um posto de saúde (10). Não possuem via de tráfego em suas zonas.

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 34 – Residencial Luna

A Figura 47 apresenta o Residencial Luna (1), pertencente à Faixa 2 do PMCMV, com 60 unidades habitacionais. “Nº” no Banco de Dados: 28.

Figura 47 – Abrangência dos empreendimentos: Luna.



Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

O Residencial Luna apresenta três outros empreendimentos do PMCMV em sua zona de abrangência (2, 3 e 4). Não apresenta posto de saúde nesta zona, sendo o mais próximo localizado a 750 metros do empreendimento. Possui duas escolas estaduais em sua zona de abrangência (5 e 6) e uma área de lazer (7).

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 35 – Residencial Pinheiros

A Figura 48 apresenta o Residencial Pinheiros (1), pertencente à Faixa 2 do PMCMV, com 202 unidades habitacionais. “Nº” no Banco de Dados: 19.

Figura 48 – Abrangência dos empreendimentos: Pinheiros.



Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

O Residencial Pinheiros possui outro empreendimento do PMCMV em sua zona de abrangência (2). Quanto aos equipamentos de serviço, não possui nenhuma escola ou posto de saúde, sendo os mais próximos localizados a 500 metros – escola – e 600 metros – posto de saúde –, aproximadamente, do empreendimento. Possui duas áreas de lazer em sua zona de abrangência (3 e 4) e uma via de tráfego (5).

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 36 – Residencial Quinta do Vale

A Figura 49 apresenta o Residencial Quinta do Vale (1), pertencente à Faixa 3 do PMCMV, com 100 unidades habitacionais. “Nº” no Banco de Dados: 54.

Figura 49 – Abrangência dos empreendimentos: Quinta do Vale.



Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

Apresenta situação bastante similar ao Residencial Pinheiros, pois também possui outro empreendimento do PMCMV (2) em sua zona de abrangência, e não apresenta nenhuma escola ou posto de saúde nesta zona. A escola mais próxima está localizada a aproximadamente 450 metros do empreendimento, e o posto de saúde a 700 metros. Possui uma área de lazer em sua zona de abrangência (3) e uma via de tráfego (4).

Ficha de Zona de Abrangência de Empreendimentos 37 – Residencial Piazza Toscana II

Para finalizar, a Figura 50 apresenta o Residencial Piazza Toscana II (1) – Faixa 3 do PMCMV, com 260 unidades habitacionais. “Nº” no Banco de Dados: 50.

Figura 50 – Abrangência dos empreendimentos: Piazza Toscana II.



Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria

O Piazza Toscana II apresenta uma escola municipal (2) e uma escola estadual (3) em sua zona de abrangência. Além disso, também possui uma área de lazer (4) e duas vias de tráfego (5 e 6). Não possui posto de saúde, sendo que o mais próximo está localizado a aproximadamente 700 metros do empreendimento.

Apresentadas as 37 fichas de zonas de abrangência dos empreendimentos, verificou-se que em pelo menos 24 destas (64,86%) há situações em que não existe nenhum equipamento de serviço nas zonas de abrangência dos empreendimentos. Além disso, existem outras situações em que não há a presença de dois ou três equipamentos de serviço nas zonas dos empreendimentos, qualificando-os negativamente quanto a esta análise.

Para complementar, em 23 fichas (62,16%) há situações em que além dos empreendimentos já analisados como contíguos ou agrupados – reunidos na mesma ficha de análise –, existem também outros empreendimentos do PMCMV identificados dentro das zonas de abrangência, o que, conforme já exposto, pode ser prejudicial à qualidade da inserção urbana dos empreendimentos, pois aumenta a demanda por serviços em determinadas regiões da cidade, intensificando um processo de segregação das famílias destas classes sociais na cidade, e de estratificação do tecido urbano. Porém é necessário reconhecer que este processo diminui a formação de vazios urbanos nestas zonas.

A Tabela 18 apresenta a classificação de cada empreendimento analisado, conforme sua classificação como contíguo, agrupado ou isolado.

Tabela 18 – Classificação dos empreendimentos do PMCMV por tipo de proximidade

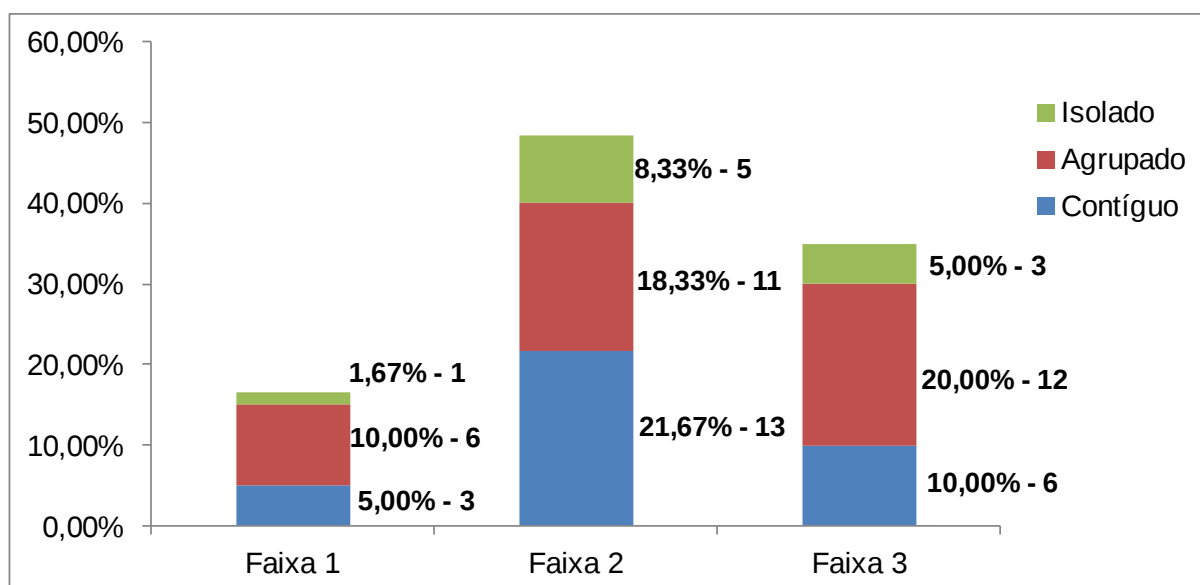
Empreendimento	Faixa de renda	Relação de proximidade com os demais empreendimentos do PMCMV
Residencial Terra Nova	III	Contíguo
Residencial Simon Bolivar I	II	Contíguo
Loteamento XV de Julho II	II	Isolado
Residencial Farroupilha II	II	Agrupado
Residencial Solar dos Almeida	II	Agrupado
Residencial Eldorado	I	Isolado
Residencial Caminho das Charqueadas	III	Agrupado
Residencial Albatroz	II	Isolado
Residencial Moradas Pelotas	II	Contíguo
Residencial Jardins do Obelisco	I	Agrupado
Residencial Fragata	I	Contíguo
Residencial Simon Bolivar II	II	Contíguo
Residencial Piazza Toscana	II	Agrupado
Residencial Montevideo	I	Contíguo
Residencial Buenos Aires	I	Contíguo
Residencial das Alamedas	II	Contíguo
Residencial Village Center IV	II	Isolado
Residencial Reserva D'ouro	II	Isolado
Residencial Pinheiros	II	Agrupado

Empreendimento	Faixa de renda	Relação de proximidade com os demais empreendimentos do PMCMV
Residencial Moradas Club	II	Contíguo
Loteamento Terra Nativa	II	Agrupado
Vila Urbanística Solar Santa Bárbara	III	Agrupado
Residencial Parque Velho	II	Contíguo
Residencial Arcobaleno	II	Agrupado
Residencial Estrada do Engenho	III	Agrupado
Residencial Haragano	I	Agrupado
Residencial Granada	II	Contíguo
Residencial Luna	II	Agrupado
Residencial Praça dos Recreios	II	Contíguo
Condomínio das Pedras – Residencial Safira	III	Contíguo
Residencial Maria Clara	II	Isolado
Residencial Granada II	II	Contíguo
Residencial Plaza Del Sol	II	Agrupado
Residencial Vila do Prado I	III	Agrupado
Residencial Sevilha	II	Agrupado
Residencial Maria Clara – Fragata	III	Agrupado
Residencial Moradas Pelotas 2	II	Contíguo
Residencial Moradas Clube 2	II	Contíguo
Residencial Roraima	I	Agrupado
Residencial Azaléia	I	Agrupado
Residencial Amazonas	I	Agrupado
Residencial Acácia	I	Agrupado
Condomínio das Pedras – Residencial Jade	III	Contíguo
Residencial Parque Central	III	Isolado
Residencial Arcobaleno II	II	Agrupado
Residencial Fragata Park Plaza	III	Agrupado
Residencial Anita Garibaldi	III	Agrupado
Condomínio das Pedras – Residencial Cristal	III	Contíguo
Residencial Valle Del Fiore	II	Agrupado
Residencial Piazza Toscana II	III	Isolado
Condomínio das Pedras – Residencial Ametista	III	Contíguo
Residencial Rua Jardim	III	Agrupado
Residencial Life Club Fragata	III	Agrupado
Residencial Quinta do Vale	III	Agrupado
Residencial Ildefonso II	III	Contíguo
Residencial Ildefonso III	II	Contíguo

Empreendimento	Faixa de renda	Relação de proximidade com os demais empreendimentos do PMCMV
Residencial Ildefonso V	II	Contíguo
Residencial Maria Clara Umuharama	III	Agrupado
Residencial Jardim dos Álamos	III	Isolado
Residencial das Flores	III	Agrupado

Fonte: elaboração própria.

Figura 51 – Empreendimentos do PMCMV por tipo de proximidades e por faixa de renda



Fonte: elaboração própria

Em resumo, conforme a Tabela 18 e a Figura 51, são 22 empreendimentos contíguos, 29 agrupados e apenas nove isolados. Percebe-se que a Faixa 2 do PMCMV é a que apresenta o maior percentual de empreendimentos contíguos. O percentual de empreendimentos isolados é de apenas 15% do total, e, na Faixa 1, somente um dos 10 empreendimentos é classificado como isolado. Esta análise corrobora alguns apontamentos verificados na bibliografia, onde também são identificados inúmeros casos de empreendimentos contíguos, como em Rosa, Pequeno e Silva (2014, p.6). Assim como diversos autores apontam, esta situação pode se tornar bastante prejudicial para a qualidade da inserção urbana dos empreendimentos e dos arredores urbanos destes, pois se formam empreendimentos que são lidos como sendo ainda maiores, e que na maioria das vezes são constituídos na forma de condomínios fechados – como verificado em Pelotas –, segregando alguns dos espaços das cidades, e propiciando a formação de guetos (TELLES, 2010, p.9; ROLNIK, 2014, p.34).

Verifica-se também que o único empreendimento da Faixa 1 que se caracteriza como isolado é o Eldorado, justamente o único desta Faixa promovido na forma de loteamento. Disto conclui-se que além dos agentes promotores privados incorporarem prioritariamente empreendimentos na forma de condomínios fechados para a Faixa 1, também fazem estes, na maioria dos casos, na forma contígua ou agrupada com outros empreendimentos do PMCMV, e até mesmo outros da Faixa 1.

Outro dado importante é o de que os empreendimentos da empresa Rodobens (única empresa com origem externa a Pelotas, como se verá em item específico deste trabalho) são todos contíguos. Visto que eles possuem grande quantidade de unidades habitacionais, conclui-se que a atuação desta empresa pode ser bastante prejudicial à cidade, conforme as características negativas que empreendimentos grandes e contíguos podem trazer ao tecido urbano, apontadas pela bibliografia.

3.2.4 Inserção Urbana a partir de dados sociais e urbanos dos setores censitários onde se localizam os empreendimentos do PMCMV em Pelotas

Na análise deste subitem verificaram-se indicadores de qualidade do entorno imediato dos empreendimentos, buscados a partir dos dados censitários do IBGE, elaborados pelo Censo Demográfico realizado por esta instituição em 2010, baseando-se no critério de avaliação também utilizado por Rosa, Pequeno e Silva (2014, p.9).

Primeiramente, identificou-se em quais setores censitários cada empreendimento, ou conjunto de empreendimentos, se localizavam, dividindo-os, inclusive, por faixa de renda do PMCMV. Após, buscaram-se dados sobre as densidades populacionais destes setores, características físicas dos domicílios (existência de banheiro ou sanitário), formas de abastecimento de água e energia, e coleta de lixo. A análise foi realizada conforme a descrição presente no capítulo 2.

A construção destes indicadores é denominada por Pequeno e Rosa (2015b, p.10) como “indicadores sintéticos”, em estudo que utilizou técnica similar para análise dos empreendimentos do PMCMV promovidos na Região Metropolitana de Fortaleza.

Também aqui denominados de dados sintéticos, estes foram agrupados conforme a faixa de renda do PMCMV a qual os empreendimentos pertenciam, chegando-se aos resultados das análises conforme as cinco tabelas demonstradas a seguir.

A Tabela 19 apresenta o percentual de domicílios por setor censitário que possuem um ou dois, três ou quatro e cinco ou mais moradores por residência.

Tabela 19 – Quantidade de moradores por domicílio nos setores de implantação de empreendimentos do PMCMV

Nº moradores	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3
1 ou 2	36,99%	44,20%	46,50%
3 ou 4	45,29%	43,68%	43,55%
5 ou mais	17,71%	12,12%	9,95%

Fonte: IBGE, 2015; elaboração própria.

Verifica-se que para os empreendimentos da Faixa 1, as moradias com cinco ou mais moradores estão presentes em maior quantidade que para os da Faixa 2 ou os da Faixa 3. Assim como, na categoria de moradias de três ou quatro moradores, novamente os da Faixa 1 superam as demais faixas de renda. Disso depreende-se que os locais de implantação dos empreendimentos para a Faixa 1 do PMCMV em Pelotas possuem moradias já ali instaladas que se caracterizam por possuir maior densidade do que as zonas (setores censitários) utilizadas para a localização de empreendimentos de outras faixas de renda. Isso pode ser prejudicial à cidade, conforme Cardoso e Aragão (2013, p.55) avaliam, através de constatação similar, em seu estudo para alguns empreendimentos do PMCMV na cidade do Rio de Janeiro, pois a estratégia pode acabar por não miscigenar a densidade populacional ao longo do território, criando setores sobrecarregados, haja vista que a demanda por serviços aumenta, e a oferta se torna incipiente, já que os usos praticados na maioria desses empreendimentos são monofuncionais (apenas uso residencial), tendo em vista que a grande maioria dos Faixa 1 do PMCMV em Pelotas (90% dos casos), ter sido promovida na forma de condomínios fechados.

Também se analisou a existência de abastecimento de água por rede geral da empresa concessionária nos setores censitários de instalação dos empreendimentos, conforme a Tabela 20.

Tabela 20 – Quantidade de domicílios com abastecimento de água por rede geral nos setores de implantação de empreendimentos do PMCMV

Domicílios	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3
SIM	79,64%	94,18%	97,18%
NÃO	20,36%	5,82%	2,82%

Fonte: IBGE, 2015; elaboração própria.

Os empreendimentos da Faixa 1 do PMCMV novamente estão localizados nos setores com os índices mais altos de moradias sem o serviço adequado. Neste caso, verifica-se uma grande diferença entre o percentual apresentado pela menor faixa de renda e o percentual das outras duas faixas.

Após, analisaram-se os índices de moradias com coleta de lixo por setor, conforme a Tabela 21.

Tabela 21 – Quantidade de domicílios com coleta de lixo setores de implantação de empreendimentos do PMCMV

Domicílios	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3
SIM	92,51%	99,23%	85,87%
NÃO	7,49%	0,77%	14,13%

Fonte: IBGE, 2015; elaboração própria.

Neste quesito os empreendimentos Faixa 1 do PMCMV se mostram melhor classificados que os Faixa 3, indo de encontro aos dados anteriores, porém obtendo resultados piores que os pertencentes à Faixa 2.

A Tabela 22 demonstra a análise do percentual de domicílios que possuem no mínimo um banheiro ou sanitário por zona censitária.

Tabela 22 – Quantidade de domicílios com no mínimo um banheiro ou sanitário nos setores de implantação de empreendimentos do PMCMV

Domicílios	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3
SIM	97,76%	98,57%	99,30%
NÃO	2,24%	1,43%	0,70%

Fonte: IBGE, 2015; elaboração própria.

Verifica-se que mesmo os empreendimentos Faixa 1 se localizando nos setores com os índices mais baixos de domicílios desprovidos de banheiro e sanitários, a diferença, neste caso, é pequena entre as três faixas, indo ao encontro da análise de setores com presença de coleta de lixo nos domicílios. Esta análise demonstra que no geral os setores de implantação dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas apresentam excelente indicador, pois se concluiu que em mais de 98% dos domicílios de setores censitários que possuem algum empreendimento do PMCMV localizado, há a presença de domicílio pré-existent com no mínimo um banheiro ou sanitário.

Para finalizar, a Tabela 23 traz um comparativo entre os setores censitários e o número de domicílios que possuem abastecimento de energia elétrica pela empresa concessionária de energia, além da existência de medidor deste consumo.

Tabela 23 – Quantidade de domicílios com abastecimento de energia elétrica por companhia de energia e medidor nos setores de implantação de empreendimentos do PMCMV

Domicílios	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3
SIM	94,79%	95,63%	97,85%
NÃO	5,21%	4,37%	2,15%

Fonte: IBGE, 2015; elaboração própria.

Verifica-se que para os setores onde se implantaram os empreendimentos da Faixa 1 do PMCMV esta condição é presente em percentual menor de residências, do que para os setores onde se localizam os Faixas 2 e 3 do Programa, concordando com os resultados das análises de abastecimento de água e de existência de banheiro ou sanitário.

Porém, novamente percebe-se que as diferenças são mínimas, e que nesta análise também são encontrados resultados que apontam para um excelente índice geral de setores censitários onde se localizam empreendimentos do PMCMV, pois em mais de 95% dos domicílios pré-existentes localizados nestes há o abastecimento de energia elétrica com medidor.

3.3 O perfil dos agentes promotores privados (empresas construtoras e incorporadoras) no PMCMV em Pelotas

Neste subitem busca-se identificar o perfil dos agentes promotores privados (empresas privadas construtoras e incorporadoras) que atuam no PMCMV em Pelotas, buscando também informações relativas ao modo como os mesmos se organizam e se inserem nesse mercado.

Já tendo reconhecido que o déficit habitacional é um problema constante nas últimas décadas no Brasil, com a proposição de diferentes políticas habitacionais que se sucederam ao longo destas décadas, e com práticas de governanças que ora se caracterizaram por maior intervenção, ora por menor, na busca pela diminuição deste déficit habitacional. E, sendo o PMCMV caracterizado por intenso poder de decisão na mão dos agentes promotores privados – não somente na mão destes, mas ainda sim a partir da intervenção destes –, pode-se imaginar que o produto do Programa acaba se afastando dos reais objetivos de combate ao déficit com igualdade entre as regiões do país (IPEA, 2013, p.9).

Além disso, este poder de decisão acarreta em preferência por parte dos agentes promotores privados de produção em algumas cidades específicas em detrimento de outras, como Pelotas, que apresenta uma grande força atrativa de agentes promotores que veem nesta cidade um potencial superior ao de outras que possuem déficits absolutos menores

(MEDVEDOVSKI, 2013). Cunha (2014, p.209) aponta similaridade para a cidade de São José do Rio Preto-SP, onde também há um ambiente favorável para a produção de moradias, devido ao ímpeto dos negócios em geral – da construção civil, inclusive – e a alta demanda absoluta.

A partir das informações coletadas que constituíram o Banco de Dados dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas, faz-se a seguir um levantamento e identificação dos agentes promotores privados que atuaram em Pelotas até dezembro de 2015, em termos de número de unidades habitacionais e empreendimentos produzidos.

3.3.1 Caracterização dos agentes promotores privados do PMCMV e PAR em Pelotas

Para auxiliar na identificação do perfil destes agentes promotores privados, este subitem apresenta um levantamento da produção habitacional do PAR – vigente em Pelotas entre 2001 e 2008, com grande produção observada –, e de seus agentes promotores privados, a fim de que se comparem estes com os identificados no PMCMV.

A Tabela 24 apresenta a quantificação e representatividade total de cada agente promotor privado dentro do PAR em Pelotas.

Tabela 24 – Empreendimentos do PAR e unidades habitacionais por agente promotor no PAR em Pelotas

Agente promotor	Nº Empreendimentos	Perc. Empreem. por agente promotor (%)	Nº de unidades habitacionais	Perc. de unidades habitacionais por agente promotor (%)
Roberto Ferreira Comercial e Construtora Ltda.	5	27,78	966	30,41
Ricardo Ramos Construtora Ltda.	5	27,78	892	28,08
Labore Engenharia Ltda.	5	27,78	819	25,78
Conkretus Construções Ltda.	3	16,67	500	15,74

Fonte: Chiarelli, 2014, p.182; elaboração própria.

A Tabela 25 apresenta a quantificação e representatividade total de cada agente promotor privado dentro do PMCMV em Pelotas.

Tabela 25 – Empreendimentos do PMCMV e unidades habitacionais por agente promotor no PMCMV em Pelotas

Agente promotor	Nº Empreend.	Percentual Empreendimentos por agente promotor (%)	Nº de unid. habitac.	Percentual de unidades habitacionais por agente promotor (%)
Ricardo Ramos Construtora Ltda.	11	18,33	2.380	19,97
Rodobens Incorporadora Imobiliária	8	13,33	3.590	30,12
Roberto Ferreira Comercial e Construtora Ltda.	6	10,00	1.296	10,87
Solum Construtora e Incorporadora	5	8,33	155	1,30
Labore Engenharia Ltda.	4	6,67	940	7,89
Serial Engenharia e Estruturas Ltda.	4	6,67	757	6,35
Zechlinski Engenharia e Construção Ltda.	4	6,67	796	6,68
Construtora ACPO Ltda.	4	6,67	591	4,96
SPO Construções e Incorporações Ltda.	3	5,00	398	3,34
Olavo Rocha Construtora Ltda.	3	5,00	280	2,35
Carmelo Construções e Incorporações Ltda.	1	1,67	260	2,18
SPE Village Center IV Empreendimentos Imobiliários Ltda.	1	1,67	120	1,01
SPE Fragata Empreendimentos Imobiliários Ltda.	1	1,67	120	1,01
Lange Imóveis Ltda.	1	1,67	68	0,57
MGM Empresa Construtora Ltda.	1	1,67	60	0,50
Navarini Engenharia e Construções Ltda.	1	1,67	53	0,44
BCG Incorporações Ltda.	1	1,67	36	0,30
Produsul Corretora Comércio e Empreendimentos Imobiliários	1	1,67	19	0,16
TOTAL	60	100,00	11.919	100,00

Fonte: NAUrb/UFPel, 2014; elaboração própria.

Esta comparação se mostra válida à medida que se identificam três agentes promotores privados de grande representatividade nos dois programas habitacionais, além de se possibilitar traçar um pequeno paralelo entre a qualidade ofertada para a cidade por essas duas produções distintas, em termos de portes dos empreendimentos, estratégias de implantação, entre outros aspectos.

Em comum estes dois programas têm a consolidação das empresas privadas como os grandes agentes executores da política habitacional.

Como forma de caracterização das diferenças encontradas entre os agentes promotores dos dois programas, buscou-se traçar um paralelo entre os mesmos quanto às suas origens, estratégias, tecnológicas de produção, origens de seu capital, atuação no mercado imobiliário para faixas de renda superiores aos programas de habitação social, entre outras características.

Verificou-se que até o momento os 60 empreendimentos do PMCMV foram produzidos por 18 agentes promotores privados diferentes, sendo 17 locais e um de abrangência nacional. Já no PAR, verificaram-se 18 empreendimentos produzidos por quatro agentes promotores diferentes, sendo todos locais. Das quatro empresas do PAR, três continuam a produzir empreendimentos no PMCMV – Ricardo Ramos, Labore e Roberto Ferreira. Ainda neste item tentar-se-á explicar o porquê do PAR não ter despertado o interesse de empresas forasteiras à cidade de Pelotas, e o porquê do PMCMV ter despertado este interesse, embora quantitativamente esta seja apenas uma empresa em um conjunto de 18 agentes promotores identificados.

Fez-se, portanto, uma análise da diferenciação de unidades construídas por faixas de renda do PMCMV. A Tabela 26 demonstra os resultados.

Tabela 26 – Unidades habitacionais por faixa de renda do PMCMV

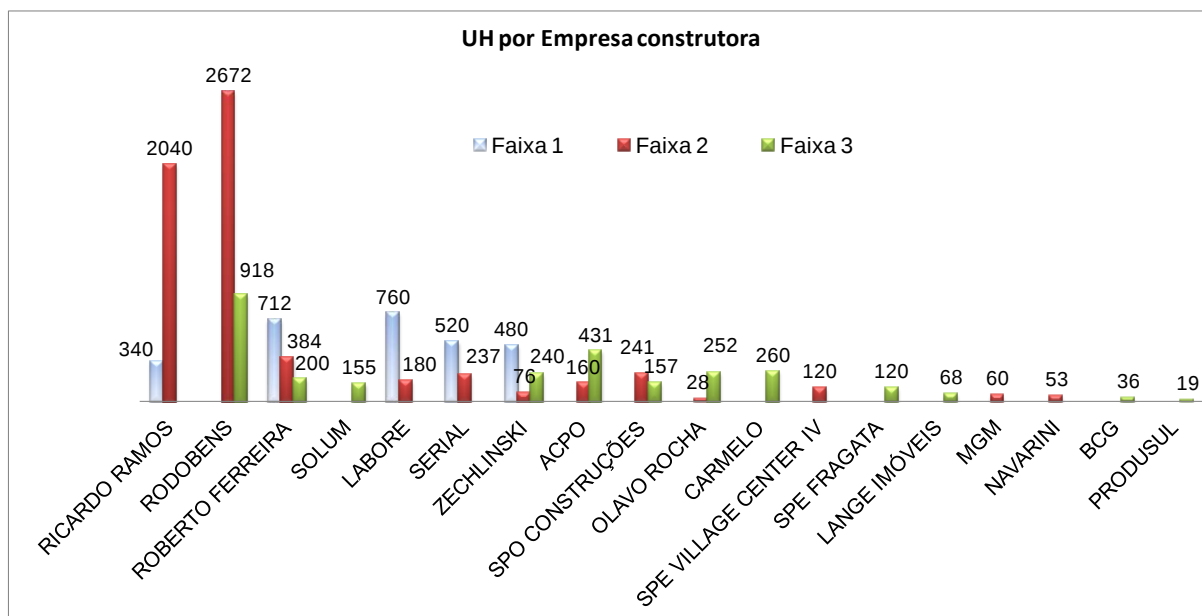
Faixa de renda	Nº de unidades habitacionais	Percentual de unidades habitacionais por faixa de renda (%)
Faixa 1	2.812	23,59
Faixa 2	6.251	52,45
Faixa 3	2.856	23,96
TOTAL	11.919	100,00

Fonte: elaboração própria.

Verifica-se que o grande segmento de atuação dos agentes promotores privados é a Faixa 2.

A Figura 52 estratifica a produção de unidades habitacionais por agente promotor e faixa de renda do PMCMV.

Figura 52 – Unidades habitacionais por agente promotor privado (empresa construtora).

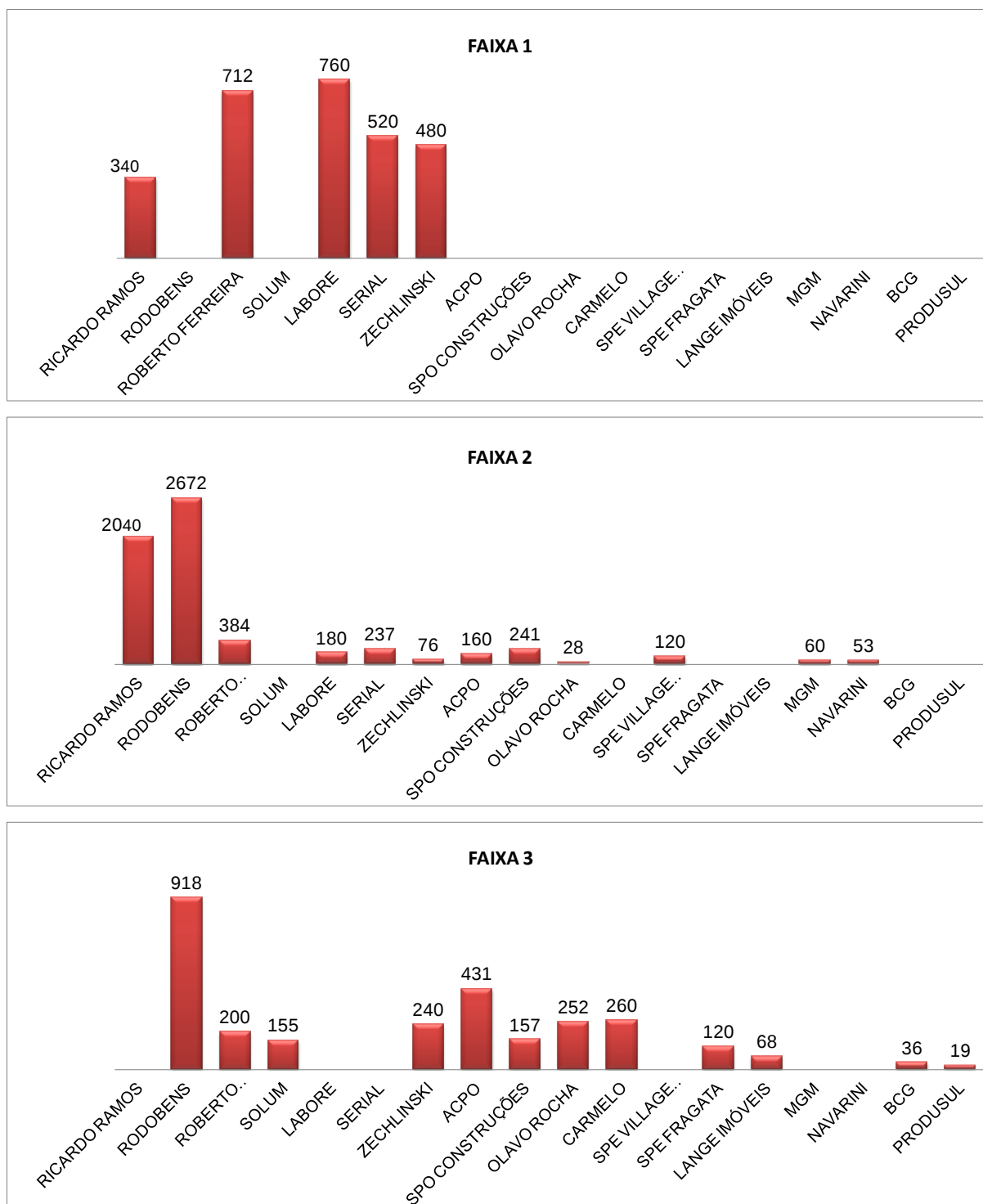


Fonte: NAUrb/UFPel, 2014; elaboração própria

Analisando-se os 18 agentes promotores privados atuantes no PMCMV percebe-se que há um predomínio de dois sobre os demais em termos de unidades habitacionais construídas – Ricardo Ramos e Rodobens –, sendo o primeiro com 2.380 unidades e o segundo com 3.590 unidades, representando aproximadamente 20% e 30%, respectivamente, do total da cidade.

A Figura 53 apresenta o número de unidades habitacionais separadas por faixa de renda do PMCMV e por agentes promotores.

Figura 53 – Unidades habitacionais por faixa de renda e agente promotor privado (empresa construtora).

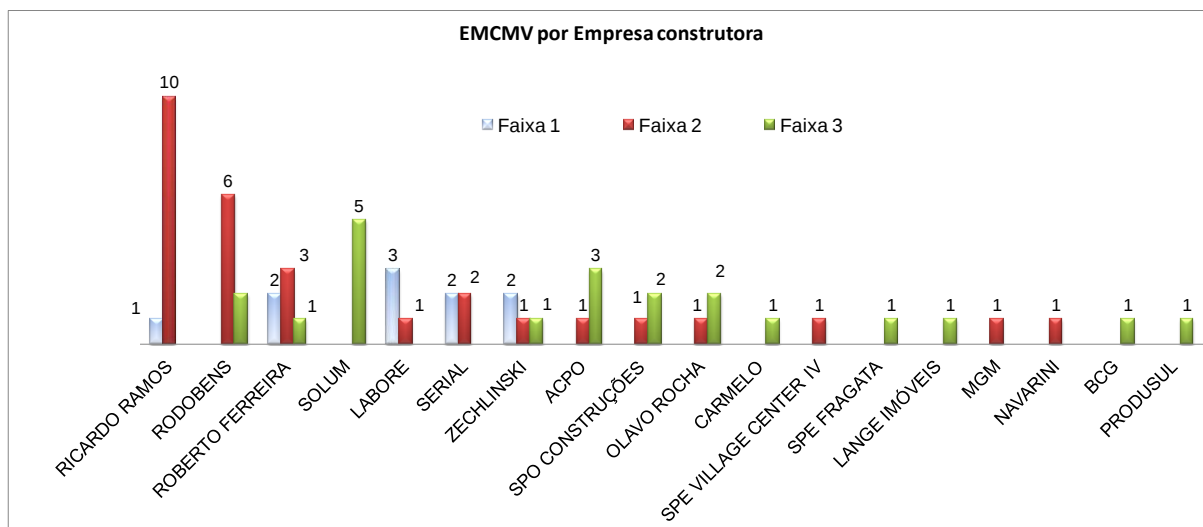


Fonte: NAUrb/UFPel, 2014; elaboração própria

Verifica-se que para a Faixa 1 do PMCMV apenas cinco das 18 empresas estão construindo ou já construíram na cidade, ao passo que para a Faixa 2 do Programa 12 das 18 já construíram. Já para a Faixa 3, 12 das 18 empresas já tiveram atuação.

A Figura 54 faz a mesma classificação executada anteriormente, porém agora analisando o número de empreendimentos por agente promotor e faixa de renda do PMCMV.

Figura 54 – Empreendimentos do PMCMV por agente promotor privado (empresa construtora).

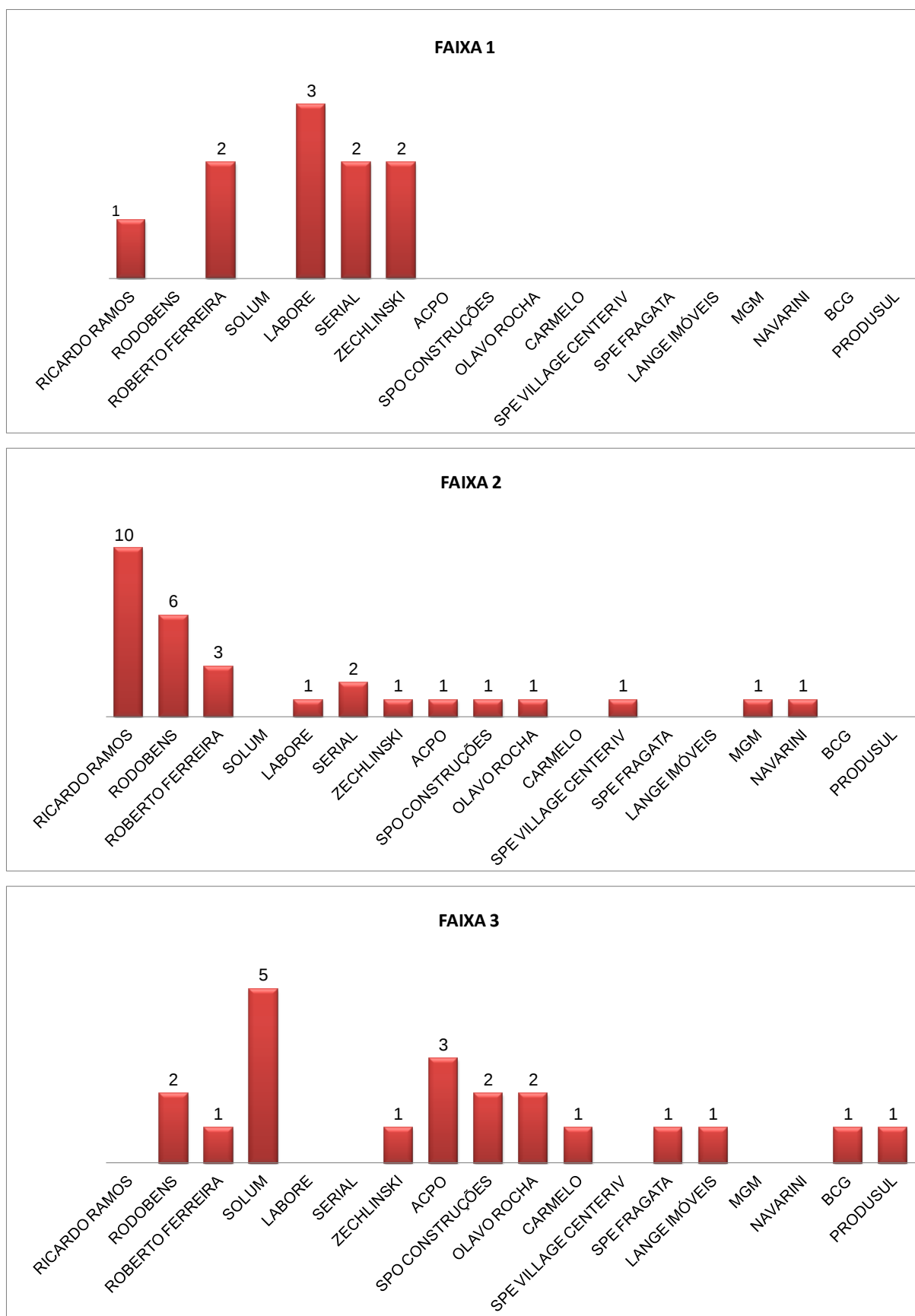


Fonte: NAUrb/UFPeI, 2014; elaboração própria

Verifica-se que novamente Ricardo Ramos e Rodobens se destacam na produção, porém agora com a empresa incorporadora Ricardo Ramos liderando esta classificação, com 11 dos 60 empreendimentos do PMCMV da cidade. A Rodobens vem em segundo lugar, com oito dos 60 empreendimentos. Ainda destaca-se a empresa incorporadora Roberto Ferreira, com seis empreendimentos. Os demais agentes promotores têm uma produção menor.

A Figura 55 demonstra esta divisão por faixa de renda do PMCMV.

Figura 55 – Empreendimentos do PMCMV por faixa de renda e agente promotor.



Fonte: NAUrb/UFPel, 2014; elaboração própria

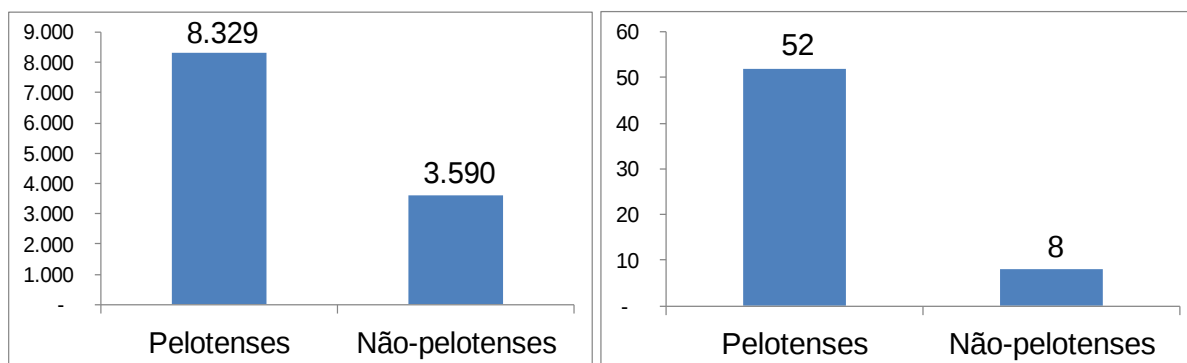
Pode-se perceber com maior ênfase o fato de que para a Faixa 1 do PMCMV, o agente promotor que possui o maior número de empreendimentos produzidos é a Labore, com apenas três, enquanto que para a Faixa 2 o agente promotor com o maior número de empreendimentos possui 10 promovidos – Ricardo Ramos –, seguido da Rodobens, com seis. Esse resultado reforça a constatação de que a atuação na Faixa 2 do PMCMV é realizada com maior intensidade pelas empresas, ou seja, de maneira mais concentrada, haja vista a própria representatividade da Ricardo Ramos na produção geral do PMCMV, onde a empresa incorporadora promoveu 11 empreendimentos, e destes 11 mais de 90% – 10 – foram para a Faixa 2.

Ainda, constata-se que as empresas incorporadoras Rodobens Negócios Imobiliários e Roberto Ferreira também atuam com maior intensidade na Faixa 2, indo ao encontro do pensamento que o mercado do PMCMV atrai os maiores incorporadores para esta faixa de renda, destinando a agentes promotores de menor expressão a promoção de empreendimentos para a Faixa 1. Aqui se infere também uma constatação de Cunha (2014, p.281), quando o autor afirma que ao longo da promoção de empreendimentos para o PMCMV, foi criada uma expertise por determinados agentes promotores em específicos nichos de atuação – no caso a Faixa 2 do PMCMV –, transformando este mercado de promoção da habitação dentro do Programa em um campo de negócios especializados.

Verifica-se, que para a Faixa 3, a produção se dá, na maioria dos casos, por agentes promotores de menor poder de investimentos, e de origem local, excetuando-se a Rodobens.

Analisando a origem dos agentes promotores identificados no PMCMV em Pelotas, a Figura 56 apresenta a divisão de empreendimentos e unidades habitacionais promovidos por agentes de origem pelotense e não-pelotense.

Figura 56 – Unidades habitacionais e empreendimentos do PMCMV por agentes promotores pelotenses e não-pelotenses.



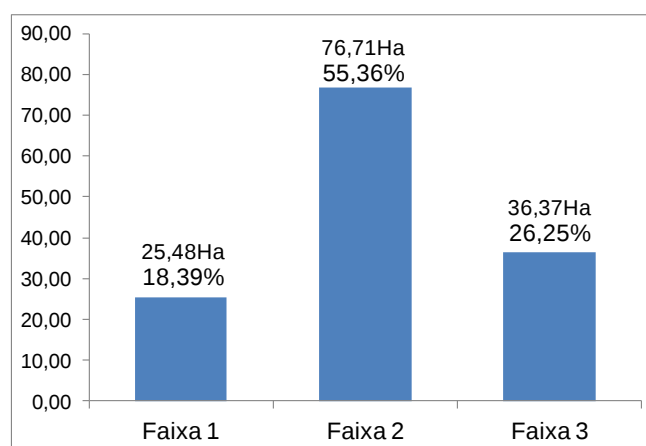
Fonte: NAUrb/UFPel, 2014; elaboração própria

A empresa Rodobens é o único agente promotor, dentre os 18 identificados, que não possui origem em Pelotas.

Portanto, tanto a produção de unidades habitacionais, como a de empreendimentos é amplamente maior para as empresas de origem pelotense, conforme demonstra a Figura 56. Porém, não por isso a produção da Rodobens deve ser desconsiderada, pois mesmo isolada, esta possui cerca de 30% da produção de unidades habitacionais e 13% dos empreendimentos.

Continuando na análise de distribuição da produção do PMCMV entre suas faixas de renda, a Figura 57 retrata uma análise da utilização de espaços de terrenos para a implantação dos empreendimentos por faixa de renda em Pelotas.

Figura 57 – Extensões de áreas e percentual sobre área total de terrenos utilizados para o PMCMV em Pelotas por faixa de renda



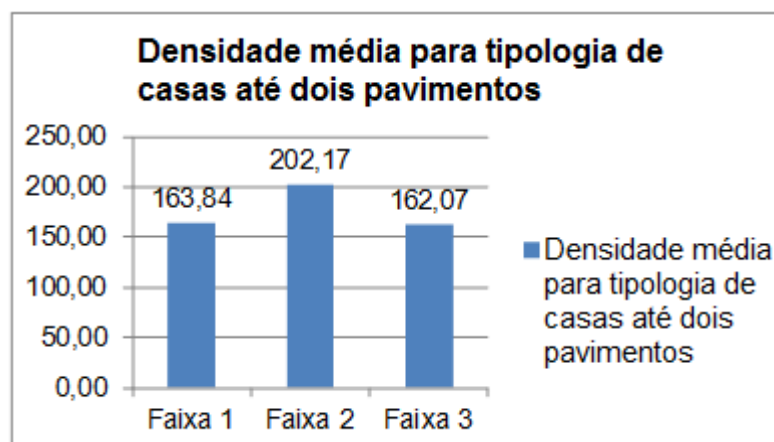
Fonte: NAUrb/UFPel, 2014; elaboração própria

Conforme a Figura 57 verifica-se que mais de 55% das glebas totais de terras utilizadas no PMCMV foram destinadas à Faixa 2. E que a Faixa 1 é a que recebe a menor quantidade de áreas de terrenos, com menos de 19% do total. Portanto, ocorre maior distribuição de terras para a Faixa 2, em relação à Faixa 1 (quase três vezes mais), assim como se identificaram número muito maior de empreendimentos Faixa 2, do que empreendimentos Faixa 1 (também quase três vezes mais).

As Figuras 58 e 59 fazem um comparativo das densidades médias de habitantes por hectare em cada faixa de renda, separando estas densidades entre empreendimentos de tipologia de casas e empreendimentos de tipologias de apartamentos⁵⁵.

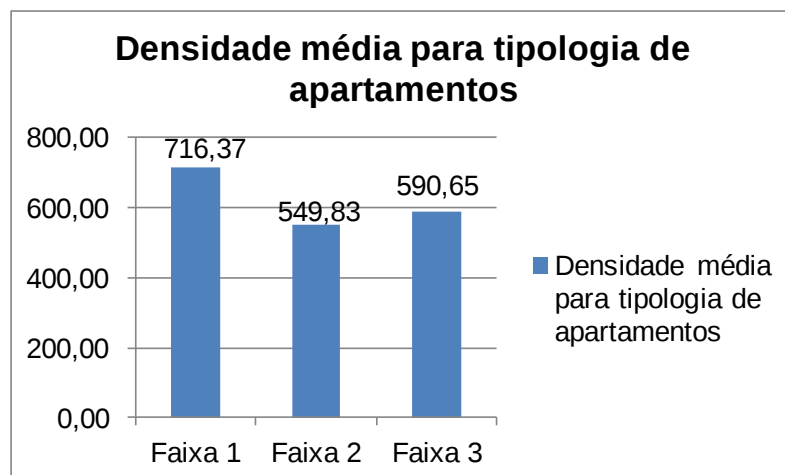
⁵⁵ A tipologia de casas considera os empreendimentos que possuem edificações com até dois pavimentos, e a tipologia de apartamentos, considera as edificações com três ou mais pavimentos. Para os cálculos de densidade foram consideradas 3,5 moradores por unidade habitacional.

Figura 58 – Comparativos de densidades médias dos empreendimentos do PMCMV por faixa de renda para empreendimentos com tipologia residencial de até dois pavimentos



Fonte: NAUrb/UFPel, 2014; elaboração própria

Figura 59 – Comparativos de densidades médias dos empreendimentos do PMCMV por faixa de renda para empreendimentos com tipologia de apartamentos a partir de três pavimentos

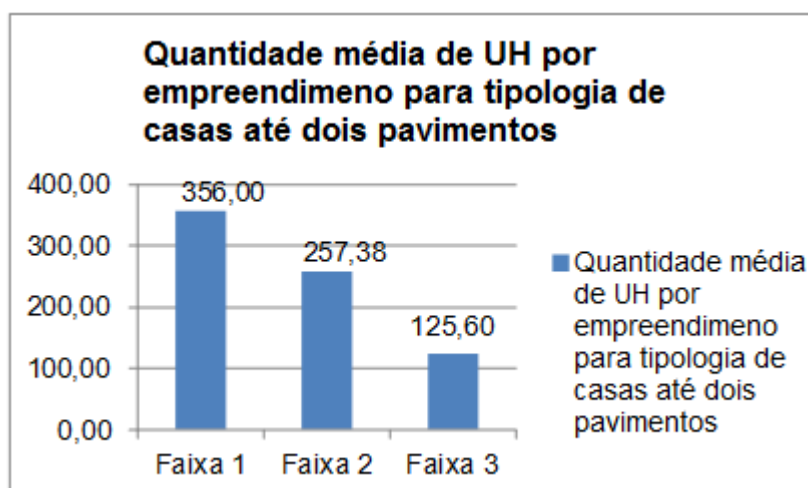


Fonte: NAUrb/UFPel, 2014; elaboração própria

Cruzando-se o dado da Figura 57 com o das densidades populacionais por faixa de renda – Figuras 58 e 59 –, verifica-se que na tipologia de apartamentos a Faixa 1 é a que tem os empreendimentos mais densos, ou seja, com maior número de moradores por hectare de terreno (716,37). Já na tipologia de casas, a Faixa 2 do PMCMV é a que possui o maior número de moradores por hectare (202,17).

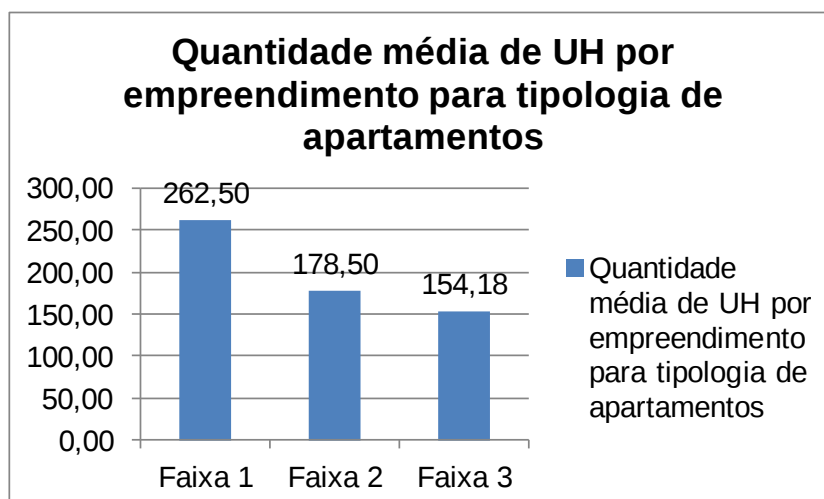
Para subsidiar esta análise, as Figuras 60 e 61 representam a análise que compara a quantidade média de unidades habitacionais por empreendimento, separadas por faixa de renda e por tipologias (casas ou apartamentos)⁵⁶.

Figura 60 – Comparativos de médias de número de unidades habitacionais por empreendimento por faixa de renda do PMCMV para tipologia de residencial de até dois pavimentos



Fonte: NAUrb/UFPel, 2014; elaboração própria

Figura 61 – Comparativos de médias de número de unidades habitacionais por empreendimento por faixa de renda do PMCMV para tipologia de apartamentos a partir de três pavimentos



Fonte: NAUrb/UFPel, 2014; elaboração própria

⁵⁶ Novamente a tipologia de casas considera os empreendimentos que possuem edificações com até dois pavimentos, e a tipologia de apartamentos, considera as edificações com três ou mais pavimentos. Para os cálculos de densidade novamente foram consideradas 3,5 moradores por unidade habitacional.

Verifica-se que as produções habitacionais para a Faixa 1 são mais densas do que para as Faixas 2 e 3 do PMCMV, podendo isto prejudicar os empreendimentos em termos de qualidade ofertada aos seus moradores, como já demonstrado nesta dissertação através das referências de outros estudos realizados para a produção do PMCMV em outras localidades brasileiras, devido à questão da monofuncionalidade desses empreendimentos e oferta de serviços inferior à demanda produzida, além de outras questões, como a provocação de uma maior fragmentação do território.

Através das figuras também se verifica que os agentes promotores da Faixa 3 produzem empreendimentos de menor extensão e com menor densidade, facilitando, sua melhor inserção no tecido urbano da cidade.

3.3.2 Principais características de dois agentes promotores privados de grande atuação no PMCMV em Pelotas

Para melhor entendimento dos agentes promotores privados atuantes no PMCMV em Pelotas, assim como das diferenciações do perfil de atuação de agentes de acordo com suas origens, faz-se agora uma citação das principais características de dois dos três agentes de maior atuação no Programa na cidade, sendo um destes agentes aquele de origem externa a Pelotas – Rodobens Negócios Imobiliários –, e o outro com origem em Pelotas e ainda vindo de forte atuação no PAR – Roberto Ferreira.

A empresa incorporadora privada Roberto Ferreira tem sua origem em Pelotas, tendo sido fundada em 1953. Dentre as grandes obras na cidade, tem alguns empreendimentos fabris executados para outras empresas, além da Estação Rodoviária de Pelotas. Atua na construção civil, com predominância no setor habitacional. Seu histórico já apresenta a construção de mais de um milhão de metros quadrados de área construída.

Um de seus objetivos é a inovação constante de seus sistemas e processos construtivos, como no caso dos empreendimentos PAR, onde teve a iniciativa de implantação da alvenaria estrutural em grande parte dos conjuntos edificados, ou como no PMCMV, onde inovou ao colocar placas fotovoltaicas nos telhados das edificações, para geração de energia elétrica aos moradores do Residencial Eldorado, ou no sistema construtivo do Residencial Haragano, onde implantou a tecnologia *Wood frame*⁵⁷.

Quanto à Rodobens – Rodobens Negócios Imobiliários S.A –, fundada em 1949, na cidade de São José do Rio Preto-SP, tem origem no setor de consórcio automobilístico, com o seu capital aberto na bolsa de valores – BM&FBOVESPA – desde 2007. Segundo seu sítio

⁵⁷ Informação fornecida por Ricardo Targa Ferreira em entrevista realizada em abril de 2015.

eletrônico, tem atuação em 12 estados – São Paulo, Santa Catarina, Goiás, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Bahia, Paraná, Ceará, Pará, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro, por ordem decrescente de porte da atuação – e já havia lançado, até o final do primeiro semestre de 2015, 161 empreendimentos, construindo 61 mil unidades habitacionais e mais de 5,2 milhões de metros quadrados. Faz parte do grupo de empresas Rodobens – que estão entre os 100 maiores grupos empresariais do Brasil, sendo a décima segunda maior empresa construtora/incorporadora do país – (CUNHA, 2014, p.272; Inteligência Empresarial da Construção – ITC, 2016).

Atua também fora da faixa de produtos do PMCMV, sendo apresentados em seu sítio eletrônico, até o final do primeiro semestre de 2015, 31 edifícios em altura com valores de venda superiores à Faixa 3 do Programa, logo não passíveis de financiamento dentro desta linha de crédito.

A respeito de empreendimentos similares aos oito promovidos em Pelotas, no que tange técnica construtiva, porte das moradias e arranjo das mesmas no formato de condomínio e com pequena área destinada ao lazer, já havia contratado 89 condomínios espalhados pelo país. Estabelece uma produção padronizada, com sistema construtivo único, projeto arquitetônico padrão de moradias e portarias, tamanhos mínimos dos empreendimentos, e programação visual similar em todas as construções.

Este conjunto de técnicas propicia a diminuição da utilização de mão de obra no canteiro, assim como reduz o tempo de construção dos empreendimentos. Além disso, a empresa utiliza fortemente a terceirização de alguns serviços nos estados onde atua, pois assim se isenta de parte dos riscos de processos judiciais trabalhistas.

Com esta estratégia também se protege de eventuais desvalorizações dos valores contratados no início das obras, em virtude da inflação econômica do período de construção, pois contrata com estas empresas menores terceirizadas sob um preço fixo, que independe de correções monetárias, conforme lembra Cunha (2014, p.315), em situação análoga evidenciada em seu estudo de outra empresa privada incorporadora atuante dentro do PMCMV no interior do estado de São Paulo.

A empresa também se associa com empresas locais para a construção dos empreendimentos, como em Pelotas, onde os cinco dos oito empreendimentos foram contratados em parceria com a empresa privada Capamax, uma empresa do grupo Nexgroup, de atuação no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina.

Conforme Cardoso e Aragão (2011, p.7), esta estratégia é utilizada também como forma de ampliação do mercado e saída de uma escala regional, e pode se dar através de

associações com empresas menores, como acima mencionado, com controle acionário ou econômico destas ou com a criação de Sociedades de Propósito Específico (SPEs).

Sobre esta mescla de estratégias de mercado diferenciadas entre empresas locais e de origem externa à cidade de implantação do empreendimento, Cunha (2014, p.265) demonstra situação semelhante ocorrida em seu estudo, ao analisar a atuação de três empresas construtoras/incorporadoras na cidade de São José do Rio Preto-SP, no PMCMV, onde duas são caracterizadas por maior abrangência, inclusive em outros estados, e uma é caracterizada por uma abrangência restrita a somente o estado de São Paulo. Uma dessas duas primeiras é a própria empresa Rodobens, também analisada nesta dissertação. Cunha verificou que enquanto as duas empresas de abrangência nacional têm capacidade para aplicar novas técnicas de produção da habitação em série, como paredes de concreto moldadas *in loco*, pois possuem empreendimentos em número e porte suficientes para a produção seriada e com maior investimento inicial, a terceira empresa, que incorpora um número menor de empreendimentos e com porte menor, não é capaz de aplicar tais técnicas de serialização.

Conforme demonstrado no capítulo 1, uma das respostas do porquê de Pelotas ter se tornado uma cidade atrativa para os investimentos em HIS pode ser encontrada em sua posição em um *ranking* do déficit habitacional absoluto calculado pelo IPEA (2011) – 106ª posição – ser bem mais elevada do que sua posição em um *ranking* do déficit habitacional relativo calculado também pelo IPEA (2011) – 3.678ª posição –, apontando para a existência de uma grande mercado para o setor habitacional a ser preenchido, aliado à perspectiva de desenvolvimento da indústria naval na região – na cidade vizinha, Rio Grande-RS –, e à disposição de crédito farto dos sistemas de financiamento, colocando a cidade na lista de interesse de agentes promotores privados como a Rodobens.

Portanto, pode-se afirmar que não foi de maneira fortuita que a Rodobens ingressou no mercado habitacional do PMCMV de Pelotas. Esta empresa incorporadora veio para esta cidade porque viu nesta uma conjugação de fatores favoráveis para sua instalação, incorporação de empreendimentos e continuação de seus negócios – fatores estes que se traduzem tanto em quantidade de demanda (maior em termos absolutos do que em outras localidades), como em perfil da demanda (com maior concentração de famílias das Faixas 2 e 3)⁵⁸. Isto pode ser comprovado pelo modo como a empresa atuou e atua em Pelotas, visto que após a construção dos três primeiros empreendimentos, de maneira contígua – Terra Nova, Moradas Club e Moradas Pelotas –, a empresa começou a construção de mais dois – residenciais Moradas Clube 2 e Moradas Pelotas 2 –, e sem nem mesmo ter terminado

⁵⁸ A seguir se explica porque outras empresas de porte, atuação e técnica similar a Rodobens não ingressaram no mercado habitacional de Pelotas.

estes dois, a empresa já contratou a construção de mais três – residenciais Ildefonso II, Ildefonso III e Ildefonso IV –, também de maneira contígua, sendo inclusive contíguos aos Moradas Clube 2 e Moradas Pelotas 2.

Ao analisarmos as informações veiculadas pela empresa em seu sítio eletrônico, acerca das cidades – excetuando-se Pelotas – onde a mesma já atuou na incorporação de empreendimentos dos tipos que a mesma intitula como “Moradas” e “Terras Novas” – empreendimentos de padrões bastante similares aos oito produzidos ou em construção em Pelotas –, identificam-se 34 cidades⁵⁹.

Destas 34 cidades, apenas três são capitais de estados, e as outras 31 são cidades do interior, assim como Pelotas. Ainda, 28 estão localizadas nas regiões Sul ou Sudeste, assim como Pelotas, sendo somente seis as cidades de outras regiões do Brasil, e 27 destas 34 cidades estão localizadas nos seis estados que apresentaram os maiores volumes de investimentos financeiros no PMCMV até 2011, segundo IPEA (2011).

Logo, verifica-se que a empresa Rodobens tem um perfil de atuação que, além de um padrão de construção bastante similar empregado em diversos estados brasileiros, também possui uma estratégia muito clara de incorporação em cidades que não se constituem como capitais, mas que apresentam grande potencial de demanda habitacional absoluta. Portanto, os fatores conjugados citados acima, que fizeram com que a empresa adentrasse no mercado pelotense, e viesse para uma cidade localizada no extremo sul do Brasil, distante mais de mil quilômetros de sua cidade-sede, se mostram condizentes com uma empresa privada incorporadora que buscava, acima de tudo, rentabilidade e mercado em potencial para expansão – algo identificado com bastante clareza em Pelotas⁶⁰.

Porém, quanto às demais incorporadoras de abrangência nacional, que se estabeleceram em outras cidades de porte semelhante a Pelotas em outras regiões do Brasil, qual seria o motivo que fez com que as mesmas não tenham vindo e se estabelecido em Pelotas, para produzir empreendimentos semelhantes aos da Rodobens (maiores, e com maior demanda de infraestrutura)?

⁵⁹ São as cidades: Cuiabá-MT, Dourados-MS, Cascavel-PR, Montes Claros-MG, Pacatuba-CE, São José do Rio Preto-SP, Palhoça-SC, Ponta Grossa-PR, Londrina-PR, Araçatuba-SP, Marília-SP, Itapetininga-SP, Ourinhos-SP, Uberaba-MG, São Carlos-SP, Ananindeua-PA, Patos de Minas-MG, Canoas-RS, Santa Maria-RS, Gravataí-RS, Alvorada-RS, Santa Cruz do Sul-RS, Feira de Santana-BA, Foz do Iguaçu-PR, Rondonópolis-MT, Campos dos Goytacazes-RJ, Bauru-SP, Uberlândia-MG, Sorocaba-SP, Porto Alegre-RS, Belo Horizonte-MG, Contagem-MG, Várzea Grande-MT e Sete Lagoas-MG.

⁶⁰ O fato desta empresa terceirizar as atividades de produção e comercialização, assim como potencializar seu volume de vendas utilizando o financiamento do PMCMV leva a concluir que a empresa busca principalmente a valorização da terra, adquirindo grandes glebas e multiplicando a renda diferencial, através da venda de frações ideais dos terrenos de cada unidade habitacional.

Apesar de o atual presidente do SINDUSCON-Pelotas – Eng. Ricardo Ferreira –, afirmar que não houve qualquer bloqueio por parte das empresas da cidade para com as de fora, ou “blindagem” do mercado interno, é possível inferir que no mínimo houve uma mútua cooperação entre as empresas privadas locais para seu fortalecimento perante as empresas de origem externa e atuação interestadual (informação verbal)⁶¹.

Essa mútua cooperação pode até mesmo ser identificada na própria fala de Ricardo Ferreira, quando este cita, por exemplo, que desde o PAR as quatro empresas de atuação neste Programa (todas de origem em Pelotas) se uniram com o objetivo de implantar uma nova técnica construtiva na cidade para HIS – construção com blocos pré-moldados. Segundo Ricardo, até hoje esta união sinérgica das empresas de Pelotas está presente, por intermédio de seu sindicato – SINDUSCON-Pelotas – e de demais estratégias de cooperação. (informação verbal)⁶².

Paulo Ribeiro, secretário de Habitação e Cooperativismo da PMPel no período auge do PAR, também sustenta a ideia de mútua organização entre as empresas locais desde a época do PAR, citando outro fato ocorrido no decorrer deste Programa, que era a estratégia das quatro empresas promotoras de compra (em grande escala e em conjunto) de insumos para a edificação dos empreendimentos, como blocos de concreto e outros de fabricação especializada, com o intuito do barateamento do custo da construção, e maximização dos lucros. Comenta que outras empresas locais tentaram entrar no mercado PAR, à época, mas as quatro mencionadas já haviam obtido uma maior especialização no processo de construção para empreendimentos contratados por órgão governamental, estavam com as obrigações trabalhistas quitadas e atendiam as especificações mínimas junto ao agente financeiro – CAIXA (informação verbal)⁶³.

Paulo Ribeiro também comenta que houve tentativas de outras empresas, além da Rodobens, incorporarem grandes empreendimentos do PMCMV em Pelotas, mas que além de encontrarem dificuldades neste mútuo apoio entre as empresas locais, tiveram outros entraves como no porte e viabilidade dos empreendimentos. Como exemplos destas tentativas frustradas, Paulo aponta as empresas incorporadoras MRV e Emcasa, ambas com origem no estado de Minas Gerais. Indo além, Paulo afirma que houve inclusive uma pressão exercida por parte dos políticos locais e do poder público municipal junto a CAIXA e ao Banco do Brasil, para que os créditos de financiamento fossem concedidos

⁶¹ Informação fornecida por Ricardo Targa Ferreira em entrevista realizada em abril de 2015.

⁶² Informação fornecida por Ricardo Targa Ferreira em entrevista realizada em abril de 2015.

⁶³ Informação fornecida por Paulo Oppa Ribeiro em entrevista realizada em abril de 2015.

preferencialmente para as empresas originárias da região, preterindo as de origem externa, com exceção da Rodobens (informação verbal)⁶⁴.

Uma das razões para a Rodobens ter sido a exceção nesta busca pelo mercado pelotense pode ser por sua entrada ter ocorrido antes do lançamento do PMCMV, em uma parceria com as empresas de comercialização e administração condominial, que viram uma dupla oportunidade de negócios: a venda e a gestão dos empreendimentos, aplicando a experiência adquirida na implantação dos condomínios do PAR em Pelotas. Após o estabelecimento do PMCMV, a Rodobens passou a multiplicar sua capacidade de vendas, adaptando seus produtos às regras do Programa, criando, inclusive, parceria de exclusividade de vendas com uma importante imobiliária da cidade – a empresa Fuhro Souto –, para empreendimentos enquadrados ou não no Programa.

3.3.3 Razões para as diferenças de perfil de atuação encontradas entre os agentes promotores privados de origem local e os de origem e abrangência nacional nos PMCMV e PAR

Como já identificado, o PMCMV, em Pelotas, apresenta números de empreendimentos e unidades habitacionais bem superiores ao PAR, além de ter a presença de um agente promotor privado de origem e atuação nacional.

A partir disso, e da identificação dos perfis de atuação dos agentes promotores expostos no subitem anterior, a seguir postulam-se quatro possíveis justificativas para essa mudança de perfil nos agentes privados promotores do PAR e do PMCMV, levando em consideração não somente o modo de atuação destes, mas também as características gerais dos dois programas.

3.3.3.1 Porte do programa habitacional

Enquanto no PAR, Pelotas produziu, de 2001 a 2008, 3.177 unidades habitacionais distribuídas em 18 empreendimentos, no PMCMV, de 2009 até dezembro de 2015 já haviam sido produzidas 11.919 unidades distribuídas em 60 empreendimentos, ou seja, números quase quatro vezes maiores aos do PAR em menor período de tempo, conforme detalham a os resultados apresentados na Tabela 27 e na Figura 62, onde se faz um comparativo entre a quantidade de unidades habitacionais produzidas anualmente nos dois Programas, considerando que o PAR teve oito anos de duração (2001 a 2008) e que o PMCMV está em seu oitavo ano (2009 a 2016). Para esta análise, considerou-se para todos os

⁶⁴ Informação fornecida por Paulo Oppa Ribeiro em entrevista realizada em abril de 2015.

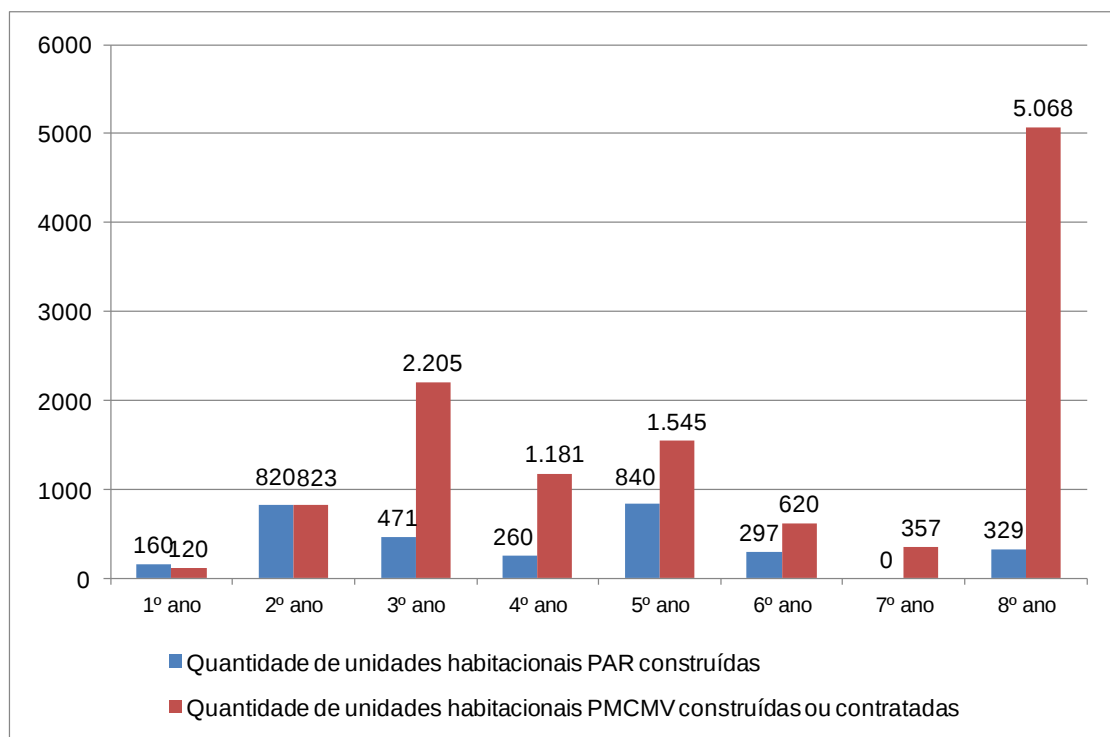
empreendimentos PAR e PMCMV o ano de entrega como sendo o ano a ser contabilizado o número de unidades produzidas, exceto para os empreendimentos do PMCMV que ainda não foram entregues (em obras), sendo estes considerados, para este cálculo, junto ao mesmo quantitativo das unidades entregues no oitavo ano de vigência deste Programa (2016).

Tabela 27 – Comparativo de produção anual de unidades habitacionais PAR e PMCMV em Pelotas

Ano	Quantidade de unidades habitacionais PAR construídas	Quantidade de unidades habitacionais PMCMV construídas ou contratadas
1º ano	160	120
2º ano	820	823
3º ano	471	2.205
4º ano	260	1.181
5º ano	840	1.545
6º ano	297	620
7º ano	0	357
8º ano ou em obras	329	5.068

Fonte: Chiarelli, 2014, p.182; NAUrb/UFPel, 2014; elaboração própria.

Figura 62 – Comparativo de produção anual de unidades habitacionais PAR e PMCMV em Pelotas



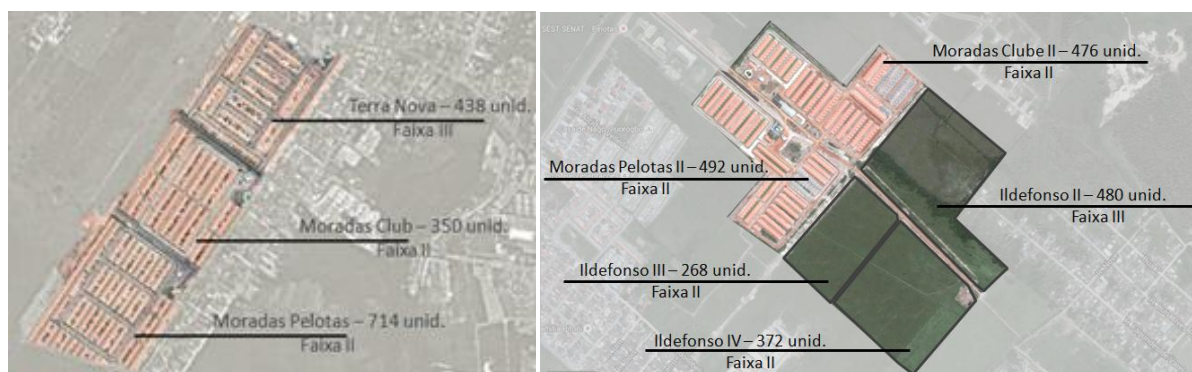
Fonte: Chiarelli, 2014, p.182; NAUrb/UFPel, 2014; elaboração própria

Em todo o Brasil, enquanto o PAR produziu aproximadamente 270 mil unidades (em oito anos de duração), o PMCMV contratou, em suas duas primeiras fases, mais de quatro milhões de unidades habitacionais (MEDVEDOVSKI et al., 2010, p.1; PORTAL BRASIL, 2016a, p.1).

Tanto os dados comparativos de produções entre os dois programas em Pelotas, assim como os dados de todo o Brasil, seriam o primeiro fator que fez com que empresas de origem externa a Pelotas não tenham se interessado pelo PAR em cidades como Pelotas, mas se interessassem pelo PMCMV: a supremacia do volume de produção e recursos investidos do PMCMV.

Confirmando, no caso da Rodobens, dos seus oito empreendimentos implantados ou em fase de implantação na cidade, três deles são contíguos em uma zona e outros cinco em outra, conforme analisado na seção anterior e exposta na Figura 63, a seguir. Logo, a empresa já tinha a intenção de produção de outros empreendimentos, mesmo quando ainda somente construía os três primeiros. Também, como já mencionado, os empreendimentos têm implantação e técnicas construtivas bastantes semelhantes entre si, além de a comercialização sempre ter sido feita em um mesmo espaço físico – *showroom* localizado no centro da cidade –, pela mesma empresa corretora associada.

Figura 63 – Empreendimentos do PMCMV contíguos da empresa incorporadora Rodobens.



Fonte: Google Maps, 2015; NAUrb/UFPel, 2014; elaboração própria

Cardoso, Aragão e Araújo (2011, p.6) lembram que o lucro auferido na construção de empreendimentos pode ser aumentado quando se viabiliza a mesma em ampla escala, racionaliza-se o processo produtivo e utilizam-se novas técnicas construtivas. Já o lucro imobiliário também aumenta com a implantação de estratégia das incorporadoras de pagar menos aos proprietários de terrenos (na compra massificada, como é o caso dos terrenos da Rodobens), e na constituição de estoque de terras (prática também adotada e já mencionada no capítulo 1).

Nos dois anos anteriores ao lançamento do PMCMV, o *boom* de compras de terrenos pelas grandes incorporadoras de empreendimentos do Brasil foi enorme – as empresas com capital aberto compraram cerca de 11,4 bilhões de reais em terrenos neste período –, sendo que, sobretudo, estes terrenos eram fatias mais valorizadas das cidades, onde o principal intuito era a constituição de moradias para média e alta renda (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS ESCRITÓRIOS DE ARQUITETURA, 2009, p.1). Este processo pode ser denominado como a formação dos *landbanks* (estoque de terras) já citados neste trabalho.

Mas após a crise mundial, se começou a repensar este estoque de terrenos, sendo que os agentes promotores começaram a retroceder, chegando até à rescisão de alguns contratos e não cumprimentos de outros. Neste mesmo momento, surgiu o PMCMV e o novo pacote habitacional do Governo Federal, e estes agentes promotores viram aí um nicho de mercado, passando a estocar terras em áreas mais afastadas dos centros das cidades – portanto mais baratas – a fim de penetrar neste segmento de mercado, agora economicamente mais favorável, além de aumentar seu poder de compra, já que o valor do investimento era menor, e havia maior facilidade de comercialização, por todos os motivos citados, assim como pela facilidade de crédito concedida pelo governo (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS ESCRITÓRIOS DE ARQUITETURA, 2009, p.1).

O resultado da criação de um banco de terras pelas principais empresas incorporadoras do Brasil para os empreendimentos do PMCMV não aconteceu por acaso, mas sim pela adaptação de uma prática que já se dava muito forte para os segmentos de classe alta e média, e que foi enfraquecida pelo momento econômico mundial, resultando no fato de as empresas mudarem seu foco, visto que o cenário econômico apontava para uma fonte de recursos direcionada para o mercado de moradias para baixa renda. Logo, as grandes empresas privadas brasileiras já tinham a prática de estocagem de terras, sendo necessária a mudança de foco para o “filão preferido” do momento da construção civil – o PMCMV – (CUNHA, 2014, p.168).

3.3.3.2 Abrangência dos programas

Enquanto o PAR Normal abrangia famílias com renda entre três e seis salários mínimos – sendo depois criado o PAR Especial, para famílias com renda de até quatro salários –, o PMCMV beneficia as que recebem até dez salários mínimos, mesmo que estas estivessem divididas, até a Fase 2 do Programa, em três faixas de renda distintas (de zero a três, de três a seis, e de seis a dez salários).

Analisando os empreendimentos da empresa incorporadora privada Rodobens em Pelotas, esta só executou ou está executando empreendimentos das Faixas 2 ou 3 do PMCMV, ou seja, sua atuação na Faixa 1 é nula. O PAR Especial abrangia famílias com até quatro salários, e o Faixa 1 do PMCMV abrange famílias com até três (faixas similares de renda). Os dois só tiveram, até o momento, participação de empresas privadas de origem local nas construções para estas faixas.

Portanto, se verifica uma diferenciação entre as rendas das famílias abrangidas pelos programas, pois o PMCMV atende famílias com renda superior ao que o PAR atendia – inicialmente 10 salários mínimos. Logo, abriu-se um leque para aparição de empresas de fora nesta faixa mais elevada.

Paulo Ribeiro salienta que as empresas locais – de menor porte, no caso de Pelotas – já possuíam a tradição de incorporações para empreendimentos menores, devido ao mais restrito poder de suporte econômico do empreendimento, ou seja, o valor total do investimento não poder ser muito alto. Esta tradição foi construída durante a vigência do PAR (informação verbal)⁶⁵.

⁶⁵ Informação fornecida por Paulo Oppa Ribeiro em entrevista realizada em abril de 2015.

3.3.3.3 Aquisições e localizações dos terrenos

Para a incorporação de um empreendimento, é necessário que haja um local de implantação do mesmo, como já mencionado, visto que este necessariamente deve ser localizado em um terreno, que por sua vez já possui um custo (valor) econômico agregado (renda absoluta).

Na Faixa 1 do PMCMV a empresa não necessariamente deve possuir um terreno para promover as moradias, pois o poder público municipal faz esta contrapartida fornecendo um terreno, cujo valor total é abatido do teto calculado pelo Programa para o valor unitário de cada edificação – podendo ser este terreno originalmente da prefeitura ou de um empresário particular, o qual vende e recebe o valor diretamente da CAIXA, antes do início da construção (PORTAL BRASIL, 2014, p.1; SHIMBO, 2010, p.95).

Considerando isto, constata-se que os agentes promotores privados de menor poder econômico não precisam se preocupar, dentro desta Faixa 1, em manter este ativo não circulante em seu balanço patrimonial (a posse do terreno), o qual gera custos, até o início da contratação do empreendimento – impostos e perdas financeiras decorrentes de inflação monetária e perda de oportunidade de investimento em outras áreas de atuação das mesmas –, caracterizando-se este cenário em algo tangível para a atuação deste porte de agente promotor.

Ainda, para as Faixas 2 e 3 do PMCMV os terrenos são dos próprios agentes promotores incorporadores ou de outras empresas ou pessoas físicas, necessitando, assim, que estes agentes promotores incorporem o custo desses terrenos ao seu valor global de investimento para a execução do empreendimento e manutenção deste patrimônio imobilizado em seu balanço desde o momento do início da construção até o término da comercialização de todas as unidades. Portanto, algo condizente com agentes promotores de maior porte econômico, capazes de suportar este passivo patrimonial não circulante que só se torna ativo quando a obra é finalizada⁶⁶.

Logicamente, na Faixa 1 do PMCMV tendem a atuar agentes promotores menores, e nas Faixas 2 e 3, agentes de maior porte. Mas então por que existem empresas privadas de origem pelotense que conseguem construir para as Faixas 2 e 3? A resposta é que existem alguns agentes pelotenses que têm poder aquisitivo maior que os demais, como as empresas incorporadoras Roberto Ferreira, Ricardo Ramos e Labore, por exemplo. Vê-se que as mesmas, inclusive, atuam no mercado imobiliário fora do PMCMV, para faixas de rendas superiores às de famílias enquadráveis no Programa, visto que são capazes de suportar o ciclo de retorno do investimento necessário em tais construções.

⁶⁶ Também é estratégia destas empresas pagar ao proprietário do terreno “em espécie”, ou seja, entregar um número de unidades correspondente ao preço do terreno.

Outro fator relativo à localização dos terrenos e às diferenças entre PAR e PMCMV, é o porte dos empreendimentos produzidos em cada programa, pois conforme já citado para o PMCMV, este apresenta empreendimentos de médias de 210,69 unidades habitacionais por empreendimentos de tipologias de casas, e 189,74 unidades habitacionais por empreendimentos de tipologias de apartamentos, enquanto que para o PAR a média era de 148,67 unidades por empreendimentos de tipologias de casas, e 164,73 unidades por empreendimentos de tipologias de apartamentos, sendo, portanto, inferior nos dois quesitos em relação ao PMCMV.

Portanto, quando o porte do empreendimento é menor – como no caso do PAR –, o terreno onde o mesmo é implantado também pode possuir dimensões menores, o que o qualifica a ser encontrado em alguns vazios urbanos presentes à malha urbana da cidade.

Dentro do PMCMV é objetivo do agente promotor o aumento quantitativo da produção, necessitando, assim, de maior número de unidades por empreendimento, e para isso buscando terrenos de áreas maiores.

Campos e Mendonça (2013, p.76), lembram que no PMCMV isto acarreta em uma expansão dispersa do tecido, prejudicial à cidade. Bonduki (2009, p.14) observa que esta busca por grandes extensões que só é saciada nas franjas do perímetro urbano da cidade, pode subverter os objetivos iniciais declarados do PMCMV, inflacionando os terrenos e trazendo benefícios aos que buscam ganhos com a especulação imobiliária, e não ao público-alvo.

Portanto, se no PMCMV são exigidos terrenos maiores, estes ficam ainda mais fora do alcance dos agentes de menor poder de investimentos. Além disso, a mobilização e produção em série de moradias favorecem os grandes agentes promotores, onde grandes quantidades justificam maior uso de tecnologia e mobilização de infraestrutura, como mencionado no estudo aprofundado com a empresa incorporadora Rodobens, no subitem anterior.

Como verificado na apreciação bibliográfica geral do PMCMV – exposta no capítulo 1 –, este é, em sua maior parte, mal classificado quanto à inserção urbana de seus empreendimentos, ao contrário do relato de Medvedovski et al. (2010, p.3) para o PAR, por exemplo, que apontam que este Programa coloca seus usuários em maior contato com zonas acessíveis e até mesmo centrais da cidade – ao menos em sua análise para Pelotas –, com acesso mais facilitado a serviços básicos, como educação, saúde, oferta de trabalho e transporte público. Chiarelli (2014, p.236), que analisou a inserção urbana tanto dos empreendimentos do PAR, como dos primeiros empreendimentos do PMCMV produzidos em Pelotas (empreendimentos em altura promovidos na Fase 1 do Programa – 2009 e

2010), também concluiu, através dos resultados, que o PAR apresenta maior qualidade de inserção urbana que o PMCMV.

3.3.3.4 Necessidade de comercialização e preferência por faixa de renda específica

Como último fator, tem-se a comercialização do produto moradia, que para a Faixa 1 do PMCMV não fica a cargo dos agentes privados. De acordo com Cardoso, Mello e Jaenisch (2015, p.75), este processo passa pela inscrição cadastral dos futuros usuários enquadráveis na Faixa 1 do PMCMV, a cargo das prefeituras municipais, que também indicam os beneficiários à instituição financiadora da obra (em geral CAIXA, mas em alguns casos, em Pelotas, por exemplo, o Banco do Brasil), que por sua vez aprova o crédito para os agentes promotores privados, que, quando finalizam o empreendimento, o entregam à prefeitura da cidade, para que ela repasse às famílias previamente cadastradas.

Em Pelotas a situação ocorre desta maneira também, pois a Secretaria de Justiça Social e Segurança (SJSS) – órgão integrante da PMPel –, através de seu sistema de cadastramento de famílias com rendas enquadráveis na Faixa 1 do PMCMV, designa por meio de cadastro, triagem e sorteio, quem serão os beneficiados pelos empreendimentos produzidos para esta faixa de renda (PELOTAS, 2016).

Depois de concluídas as obras, o agente promotor privado recebe a parcela restante do valor contratado junto à prefeitura, que é repassada pela instituição financiadora, não tendo o agente promotor a responsabilidade de comercialização das unidades habitacionais produzidas, ficando a entrega destas ao usuário final a cargo deste poder público municipal (CUNHA, 2014, p.129). Portanto, caso haja inadimplência ou quebra de contrato por parte de uma família beneficiada, o problema não será do agente promotor (que já foi remunerado pelo seu trabalho), mas sim da instituição financiadora e da prefeitura – o que atrai agentes promotores menores para este nicho de mercado do PMCMV, conferindo total liquidez financeira ao negócio.

Já para as Faixas 2 e 3 do PMCMV, tal comercialização fica a cargo do agente promotor, ocorrendo esta nos estandes de vendas ou em feirões de vendas de casas (CUNHA, 2014, p.129; SHIMBO, 2010, p.95). Portanto, o retorno financeiro do investimento não se integraliza quando as obras são concluídas, ficando condicionado este total retorno à venda de todas as unidades habitacionais do empreendimento.

Em contrapartida, Paulo Ribeiro lembra que quando se participa da etapa de comercialização de uma moradia, é possível que se aplique uma margem maior de lucros,

portanto os agentes promotores de maior poder se sentem atraídos por esta oportunidade de conseguirem extrair um maior rendimento de seus produtos (informação verbal)⁶⁷.

Para exemplificar, a Tabela 28 apresenta 42 dos 60 empreendimentos do PMCMV, sendo ordenados pelas Faixas 1, 2 e 3. Na tabela são demonstrados os custos globais de construção de cada empreendimento listado, já inclusos nestes custos os valores de BDI calculados para as obras, que, como já especificado neste trabalho, agregam os custos gerados para as empresas construtoras e incorporadoras referentes a insumos e serviços que não estão aplicados diretamente nos canteiros de obras, como os escritórios centrais destas (administração central formada por profissionais contratados pela empresa que trabalham fora do canteiro de obras do empreendimento, mas que despendem parte de sua jornada de trabalho para o empreendimento especificamente), custos de investimento de capital por parte das empresas nas obras (custos de oportunidade de investimentos), lucros (lucro em si visado pela empresa quando assume o contrato de prestação de um serviço), entre outros (TREVISAN, 2013, p.1). Estes custos com BDI estão estabelecidos nas fichas FRE, constante no processo de aprovação do financiamento. A Tabela 28 ainda trás o VGV, que como também já mencionado retrata o valor de negociação e comercialização no mercado de cada unidade habitacional do empreendimento multiplicado pelo número de unidades deste, sendo assim o valor total bruto de vendas de todas as unidades do empreendimento.

Após, a Figura 64 apresenta um gráfico comparativo entre os percentuais médios de diferença entre o VGV e o custo total de construção por faixa de renda do PMCMV, de modo a comparar os percentuais de lucros conforme o enquadramento do empreendimento em determinada faixa.

Este estudo se baseia na constatação de que dentro da Faixa 1 do PMCMV o BDI já está definido no lucro dos agentes promotores, e para as demais faixas, além deste, a venda por si só gera um lucro extra que vai atrair empresas de porte maior, com capacidade maior de imobilização de seu capital por um maior período de tempo.

⁶⁷ Informação fornecida por Paulo Oppa Ribeiro em entrevista realizada em abril de 2015.

Tabela 28 – Comparativo por faixa de renda: relação entre o VGV e o custo total de construção

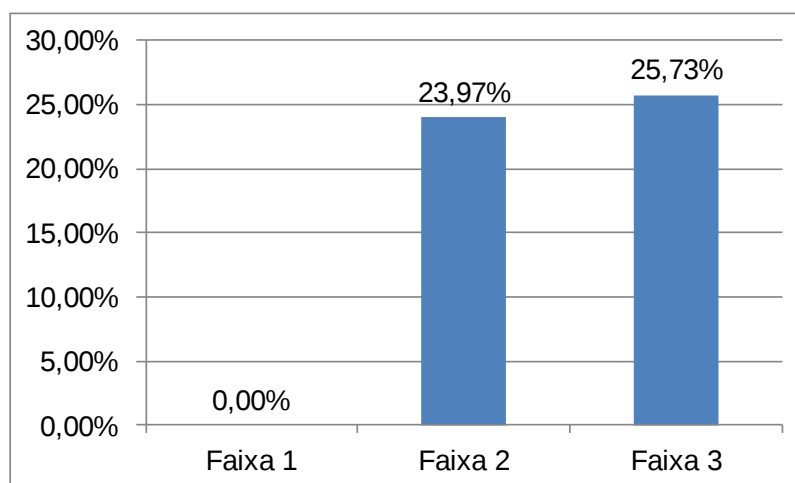
Empreend.	Faixa de renda	Agente promotor privado	Custo TOTAL do Empreendimento (com BDI e despesas detalhadas) (R\$)	VALOR GLOBAL DE VENDAS (VGV) – (valor proposto pelo agente promotor) (R\$)	Percentual de aumento no VGV sobre Custo Total com BDI (%)
Residencial Jardins do Obelisco	I	Zechlinski Engenharia	10.467.038,35	10.467.038,36	0,00
Residencial Fragata	I	Ricardo Ramos	15.171.978,12	15.171.978,12	0,00
Residencial Haragano	I	Roberto Ferreira	14.829.497,50	14.829.497,50	0,00
Residencial Montevideo	I	Labore	10.800.000,00	10.800.000,00	0,00
Residencial Buenos Aires	I	Labore	10.781.060,76	10.781.060,76	0,00
Residencial Solar dos Almeida	II	Ricardo Ramos	6.167.238,32	7.520.000,00	21,93
Residencial Albatroz	II	Labore	7.431.217,56	8.370.000,00	12,63
Residencial Moradas Pelotas	II	Rodobens	42.000.000,00	44.200.000,00	5,24
Residencial das Alamedas	II	Ricardo Ramos	13.059.665,97	16.800.000,00	28,64
Residencial Village Center IV	II	SPE Village Center IV	7.635.624,81	9.916.800,00	29,88
Residencial Pinheiros	II	Roberto Ferreira	11.050.000,00	12.100.000,00	9,50
Residencial Arcobaleno	II	Roberto Ferreira	10.643.531,07	12.245.000,00	15,05
Residencial Granada	II	Ricardo Ramos	12.328.956,02	15.000.000,00	21,66
Residencial Luna	II	MGM	4.828.724,28	5.700.000,00	18,04
Residencial Praça dos Recreios	II	Ricardo Ramos	12.975.492,29	18.000.000,00	38,72
Residencial Maria Clara	II	Olavo Rocha	2.759.262,00	3.066.000,00	11,12
Residencial Granada II	II	Ricardo Ramos	13.119.315,37	15.300.000,00	16,62
Residencial	II	Zechlinski	11.298.403,02	14.901.000,00	31,89

Empreend.	Faixa de renda	Agente promotor privado	Custo TOTAL do Empreendimento (com BDI e despesas detalhadas) (R\$)	VALOR GLOBAL DE VENDAS (VGV) – (valor proposto pelo agente promotor) (R\$)	Percentual de aumento no VGV sobre Custo Total com BDI (%)
Plaza del Sol					
Residencial Sevilha	II	Ricardo Ramos	20.405.440,18	25.480.000,00	24,87
Residencial Moradas Pelotas 2	II	Rodobens	34.541.897,98	50.184.000,00	45,28
Residencial Moradas Clube 2	II	Rodobens	42.357.723,18	54.740.000,00	29,23
Residencial Parque Velho	II	Ricardo Ramos	14.192.740,45	18.000.000,00	26,83
Residencial Ildfonso III	II	Rodobens	25.838.902,01	32.700.000,00	26,55
Residencial Ildfonso V	II	Rodobens	36.352.041,10	45.420.000,00	24,94
Residencial Parque Central	III e II	SPO Construções	14.564.238,43	18.400.500,00	26,34
Residencial Caminho das Charqueadas	III	SPO	900.000,00	1.400.000,00	55,56
Vila Urbanística Solar Santa Bárbara	III	ACPO	876.992,24	935.000,00	6,61
Condomínio das Pedras – Residencial Safira	III	Solum	2.296.790,55	2.436.000,00	6,06
Residencial Vila do Prado I	III	Produsul	1.813.064,21	2.470.000,00	36,23
Residencial Maria Clara – Fragata	III	Olavo Rocha	5.669.072,20	7.200.000,00	27,00
Condomínio das Pedras – Residencial Jade	III	Solum	1.656.700,19	2.436.000,00	47,04
Residencial Fragata Park Plaza	III	SPE Fragata Empreendimentos	13.667.969,09	15.589.200,00	14,06

Empreend.	Faixa de renda	Agente promotor privado	Custo TOTAL do Empreendimento (com BDI e despesas detalhadas) (R\$)	VALOR GLOBAL DE VENDAS (VGV) – (valor proposto pelo agente promotor) (R\$)	Percentual de aumento no VGV sobre Custo Total com BDI (%)
Condomínio das Pedras – Residencial Cristal	III	Solum	2.491.006,76	3.105.000,00	24,65
Residencial Piazza Toscana II	III	Carmelo Construções	20.456.903,31	31.200.000,00	52,52
Condomínio das Pedras – Residencial Ametista	III	Solum	3.189.763,36	4.130.000,00	29,48
Residencial Rua Jardim	III	Lange Imóveis	7.069.894,73	9.356.000,00	32,34
Residencial Life Club Fragata	III	ACPO	39.363.364,00	46.400.000,00	17,88
Residencial Quinta do Vale	III	ACPO	12.184.786,25	14.500.000,00	19,00
Residencial Ildfonso II	III	Rodobens	53.756.221,62	69.600.000,00	29,47
Residencial Maria Clara Umuharama	III	Olavo Rocha	21.940.709,46	27.684.000,00	26,18
Residencial Jardim dos Álamos	III	Roberto Ferreira	25.186.076,99	27.912.000,00	10,82
Residencial das Flores	III	Solum	10.319.097,22	11.600.000,00	12,41

Fonte: CAIXA–REDUR, 2014; CAIXA–GIHAB 2016; elaboração própria.

Figura 64 – Gráfico comparativo dos percentuais médios de diferença entre o VGV e o custo total de construção por faixa dos empreendimentos do PMCMV.



Fonte: CAIXA–REDUR, 2014; CAIXA–GIHAB 2016; elaboração própria

Verifica-se que a margem percentual de lucro, proveniente da razão entre o VGV e o valor total de construção dos empreendimentos é zero para a Faixa 1 – devido às fixações de valores máximos de construção para esta faixa de renda pela legislação – concluindo-se que para esta faixa o VGV é igual ao valor da construção acrescido do BDI. Para as Faixas 2 e 3 a margem percentual de lucro existe, variando conforme o porte do empreendimento. Isto confirma o fato de que alguns incorporadores (em geral os de maior poder de investimento) optam pelas faixas superiores de renda, perdendo rendimentos em alguns aspectos como demanda cadastrada e provida pelo poder público municipal, mas ganhando em outros, como possibilidade de auferir lucros não somente incidentes no BDI da construção, mas de comercializações também.

É necessário ponderar que empresas menores, como a Solum, por exemplo, também podem se lançar em empreendimentos Faixa 3 do PMCMV, e auferir altos lucros, como no caso do Condomínio das Pedras – Residencial Jade. Mas isto não se aplica como fator preponderante nos dados demonstrados na Tabela 28.

Portanto, identificam-se as atuações de todos os níveis e portes de agentes promotores privados no PMCMV, confirmando o verificado no estudo de Gabriel Cunha (2014, p.351) para a cidade de São José do Rio Preto-SP. O autor constatou situação semelhante na produção do PMCMV deste local, através da citação de três empresas de diferentes portes, origens e perfis de atuação, mas que atuam neste mesmo mercado (CUNHA, 2014, p.268).

Destaca-se que cada agente privado tem um motivo diferenciado para atuar em determinados nichos – faixas de renda do Programa –, mas percebe-se que a Faixa 2

recebe a grande maioria dos investimentos do PMCMV na cidade, sendo que esses agentes privados, em sua maioria, preferem atuar nesta Faixa 2 – algo também identificado no estudo de Gabriel Cunha para São José do Rio Preto-SP (CUNHA, 2014, p.351).

Destaca-se também que a preferência por parte dos agentes promotores privados por determinada faixa de mercado acaba por produzir empreendimentos em maior quantidade para uma faixa de renda que apresenta um déficit menor – 48,33% dos empreendimentos pelotenses para a Faixa 2, por exemplo –, enquanto que não atende em termos proporcionais outra faixa de renda que apresenta um déficit muito maior – apenas 16,67% dos empreendimentos pelotenses para a Faixa 1. Tendo em vista que o combate ao déficit habitacional é uma das premissas de criação e implantação do PMCMV, avalia-se como desqualificada a atuação deste na cidade de Pelotas, em relação a este fator.

Ainda, por mais que não seja um fator que unicamente desqualifique a inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV, a preferência por parte dos agentes promotores privados por determinada faixa de renda e de mercado, aliada a sua busca pela maximização dos lucros, acaba por indicar a execução de empreendimentos de maior porte do que o adequado para a promoção de melhor qualidade de inserção urbana (como os exemplos demonstrados para os empreendimentos PAR), e esta construção de empreendimentos maiores pode ser um indicativo de relação entre a atuação dos agentes promotores privados – e seus perfis e preferências – e a qualidade da inserção urbana prejudicada dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas.

3.4 As alterações ocorridas na legislação do PMCMV em Pelotas e seus efeitos na qualidade da inserção urbana e ação dos agentes promotores privados

Como já mencionado no capítulo 1, é notável a influência dos agentes promotores privados sobre os direcionamentos e qualidade da produção do PMCMV. Neste subitem citam-se algumas leis municipais analisadas que demonstram parte desta influência ocorrida na cidade de Pelotas, à medida que suas aprovações contribuíram para a aprovação de empreendimentos sem a qualidade (em termos de inserção urbana) desejada e necessária para a cidade. Por outro lado, também se cita a experiência positiva da interferência do Grupo de Análises de Empreendimentos (GAE) na cidade de Pelotas, como mitigador desta influência exercida pelos agentes promotores através da discordância de aprovação e implantação de empreendimentos notavelmente prejudiciais ao tecido urbano de Pelotas, junto à PMPel. Também se apresenta a análise aprofundada dos três empreendimentos iniciais da Rodobens, que demonstra em fatos o que as alterações na legislação pelotense

referente ao PMCMV já puderam acarretar negativamente para a cidade e os moradores de alguns empreendimentos do Programa. Assim, procura-se identificar de forma detalhada a relação entre o perfil dos agentes promotores e a qualidade da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas.

3.4.1 Breve apresentação da legislação quanto a aprovações dos empreendimentos do PMCMV: a instituição do GAE em Pelotas

A Lei n.º 5.502, de 11 de setembro de 2008, que institui o III Plano Diretor da cidade de Pelotas, traz em seu conteúdo disposições que afixam aos avaliadores de projetos do poder municipal o direito de não aceitar empreendimentos que não sejam do interesse do próprio município, ou que se localizem em local que não possa dar suporte infraestrutural ao mesmo. Como o que foi citado para os artigos 173 e 174 deste III Plano Diretor, onde se condiciona o parcelamento do solo urbano a projetos que não proponham excessivo número de lotes, ou onde haja efetivamente capacidade técnica na infraestrutura existente, a fim de propor o lançamento destes empreendimentos em locais que possam cumprir a função social do habitar e da propriedade (PELOTAS, 2008).

A Portaria n.º 325, de sete de julho de 2011, expedida pelo Ministério das Cidades, estabelece que este Ministério deve acompanhar e avaliar o desempenho do PMCMV, no âmbito das transferências de recursos ao FAR, conforme regramento previsto no item “3 – Participantes e Atribuições”, dentro do subitem “3.1 – Ministério das Cidades”, alínea “i”. Também estabelece que se fazem atribuições do Distrito Federal, estados e municípios ou respectivos órgãos das administrações direta ou indireta, que aderirem ao Programa, criar o seu GAE, instituído por ato administrativo, com representantes do município nas áreas de habitação, assistência social, educação, saúde, planejamento e transporte, conforme alínea “a.3”, subitem “3.4” (BRASIL, 2011b).

Na alínea seguinte exige-se que estas esferas governamentais supracitadas firmem, a cada empreendimento, instrumento de compromisso de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços, por parte da empresa incorporadora, dentro da responsabilidade pela execução do projeto de trabalho social, de que tratam outros regramentos presentes no Decreto n.º 7.499, de 16 de junho de 2011, o qual, em seu artigo 23, inciso segundo, determina que seja atribuição dos governos executar um trabalho de pós-ocupação nos empreendimentos implantados, praticando um conjunto de ações que beneficiem e promovam o desenvolvimento da população ali instalada, contribuindo com a sustentabilidade do empreendimento (BRASIL, 2011a; BRASIL, 2011b; BRASIL, 2011c).

Também neste último Decreto, em seu sexto artigo, há a descrição das condições básicas

para a implantação de empreendimentos no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) – parte integrante do PMCMV –, sendo elas: localização na malha urbana do território ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Ministério das Cidades; adequação do projeto ao ambiente de inserção; presença de infraestrutura básica e existência ou compromisso de construção de equipamentos e serviços de atendimento à educação, saúde, lazer e transporte públicos das famílias inseridas (BRASIL, 2011b).

No Anexo IV, é exigência que os projetos devam proporcionar empreendimentos que estejam “inseridos na malha urbana ou em zonas de expansão urbana, assim definidas pelo Plano Diretor”. Assim como, no mesmo Anexo, item “3”, fica clara a forma como o GAE irá avaliar os empreendimentos, retratada através do instrumento intitulado “Relatório de Viabilidade do Empreendimento”, exigido para os que apresentem mais de 300 unidades, onde deve constar avaliação da demanda habitacional, mapa do entorno do empreendimento, avaliação da demanda a ser gerada pelo empreendimento no que tange os serviços de educação, saúde, assistência, transporte, comércio e infraestrutura, além de indicação das medidas necessárias a serem tomadas para este atendimento (BRASIL, 2011b).

Conforme a legislação, para a Faixa 1 do PMCMV, por intermédio do GAE, é possível se requerer até 6% do valor do empreendimento do Programa para a construção de equipamentos sociais, caso a avaliação da inserção do empreendimento aponte para esta necessidade de equipamentos.

A criação e aplicação do GAE foram orientadas através desse instrumento expedido pelo Ministério das Cidades na forma de decreto. Porém, como se percebe através de uma avaliação das datas de contratação dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas, o GAE formado na PMPel somente foi capaz de avaliar pouco mais da metade dos empreendimentos do PMCMV passíveis de avaliação na cidade⁶⁸, pois foi implantado apenas em 23 de abril de 2013 – quatro anos após a oficialização do início do PMCMV –, através de ação do poder executivo da cidade formalizada pela Portaria Municipal n.º 015 de Pelotas, após a eleição do novo prefeito municipal, Eduardo Leite – no governo sucessor ao do ex-prefeito Adolfo Antonio Fetter Junior.

Ainda assim, dos empreendimentos do PMCMV aprovados e contratados em Pelotas, o GAE fez a avaliação dos cinco últimos empreendimentos da empresa Rodobens (Moradas Clube 2, Moradas Pelotas 2, Ildefonso II, Ildefonso III e Ildefonso V) e do Residencial Life Club Fragata. Além de dois empreendimentos barrados em sua avaliação, citados a seguir. Caso o GAE tivesse sido instituído desde o início do PMCMV para os empreendimentos

⁶⁸ Já que a legislação prevê a avaliação do GAE para empreendimentos superiores a 300 unidades habitacionais, e não para empreendimentos menores.

pelotenses, este teria avaliado mais seis residenciais, dados os seus portes: Terra Nova, Moradas Pelotas, Moradas Club, Eldorado, Fragata e Piazza Toscana.

O GAE tem por objetivo analisar criteriosamente e de forma interdisciplinar a infraestrutura ao redor dos empreendimentos submetidos à aprovação do poder público municipal. Inicialmente foi integrado por 13 membros ocupantes de diversas secretarias do Poder Executivo da PMPel, sendo elas: Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana, Qualidade Ambiental, Obras e Serviços Urbanos, Cultura, Desenvolvimento Rural, Desenvolvimento Econômico e Turismo, Projetos, Justiça Social e Segurança, Saúde, Educação e Desporto; e dois membros da empresa pública responsável pelo serviço de saneamento de Pelotas (CHIARELLI, 2014, p.207).

A avaliação do GAE funciona da seguinte forma: quando um agente promotor solicita junto à PMPel a aprovação de um empreendimento, o órgão responsável repassa ao agente uma demanda de serviços já existente ou que será gerada, pela população que habitará aquele local. Portanto, passa a ser de responsabilidade do agente promotor, como acordado, que construa os equipamentos de serviço necessários para o local a partir da demanda futuramente verificada (FILHO, 2013a, p.1). Joseane Almeida comenta que isso auxilia o município a dar acesso aos moradores a esses equipamentos, sem o carregamento total dos custos para si próprio (informação verbal)⁶⁹.

Joseane também indicou que como resultados já observados decorrentes da implantação do GAE, têm-se o fato que foram negadas as aprovações de dois empreendimentos extremamente afastados do centro urbano de Pelotas: o primeiro, com mil unidades habitacionais, em zona próxima aos residenciais Roraima e Amazonas, destinada à Faixa 1 do PMCMV, e o segundo, no final da Avenida Vinte e Cinco de Julho, próximo à BR 116. Ambos exigiriam um grande investimento do município para levar os equipamentos de serviço mínimos necessários até essas áreas (informação verbal)⁷⁰.

Ainda, além das aprovações fora da lei na implantação dos empreendimentos Roraima e Amazonas (contratados em 2013, porém anteriormente à instituição do GAE em Pelotas) – que se situaram em área não delimitada como urbana pelo III Plano Diretor da cidade, mas alterada por lei municipal posterior, através da ampliação do perímetro urbano, para viabilização de empreendimentos como estes⁷¹ –, demais erros com maior intensidade poderiam ser ocasionados, pois de acordo com a avaliação efetuada, estes dois residenciais citados (que somam 560 unidades) apresentam baixa qualidade quanto à inserção urbana. Caso estes dois loteamentos barrados pelo GAE fossem aprovados, seriam 1.560 unidades habitacionais em más condições de inserção.

⁶⁹ Informação fornecida por Joseane Almeida em entrevista realizada em maio de 2015.

⁷⁰ Informação fornecida por Joseane Almeida em entrevista realizada em maio de 2015.

⁷¹ Este caso de alargamento do perímetro urbano é explicado no próximo subitem desta dissertação.

Como mencionado, a composição da comissão é interdisciplinar, a fim de potencializar a análise dos projetos, e perceber e analisar as demandas existentes e que surgirão a partir da implantação de um novo empreendimento.

De acordo com a Orientação Operacional n.º 05/2013DHAB/SNH/MCIDADES, do Ministério das Cidades, de 20 de dezembro de 2013, são os critérios a serem avaliados e relatados no Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos a ser expedido pelos GAEs municipais na ponderação de um novo empreendimento:

- elaboração de estimativa da demanda do local, com base nas informações do Censo 2010 do IBGE, ou em banco de dados do próprio município, caso este o possua;
- previsão de atendimento das seguintes quantidades de demandas geradas pelo futuro empreendimento: atendimento de 30% da demanda gerada para creches; atendimento de 100% da demanda gerada para escolas de ensino infantil, fundamental e médio; atendimento de 100% da demanda gerada para equipamentos de atenção básica de saúde; e número acordado com a justificativa do município para o atendimento social através dos Centros de Referência de Assistência Social e Centros de Referência Especializados em Assistência Social (BRASIL, 2013).

Para efeito de análise, o GAE deve já considerar os equipamentos dispostos na área de implantação do empreendimento, considerando como atendentes da demanda: escolas de ensino infantil e fundamental localizadas a no máximo 1.000 metros, quando acessadas por vias públicas pavimentadas e construídas com recursos do FAR; e escolas de ensino fundamental a no máximo 2.000 metros, quando não construídas com recursos FAR. Quando garantido o transporte público gratuito para os alunos, as escolas infantis, de ensino fundamental ou de ensino médio podem se localizar a distâncias maiores (BRASIL, 2013).

Vale ressaltar que estes critérios são menos exigentes do que os adotados neste trabalho para as distâncias máximas que os empreendimentos devem localizar-se dos equipamentos de ensino. Quanto a essas distâncias maiores adotadas pelos critérios do GAE, este trabalho julgou que as mesmas servem para conferir um mínimo de atendimento aos equipamentos de serviço analisados, mas que os critérios adotados neste trabalho a partir dos estudos de Santos (1988, p.162), Medvedovski et al. (2010, p.16-17) e Chiarelli (2014, p.204) são melhores definidos, e por isso são os utilizados, pois não levam em consideração situações temporárias, como a existência de transporte público gratuito para os moradores que utilizam estes equipamentos de serviço.

Mesmo assim, o fato de o GAE ter determinado critérios para a adequação dos empreendimentos às distâncias máximas dos equipamentos de serviço já se mostrou como um grande avanço no modo como os grandes empreendimentos passaram, a partir daquele

momento, a serem aprovados na cidade, pois por mais que seu método de interpretação dos impactos de um novo conjunto não seja, sob o ponto de vista desta dissertação, como o mais adequado, ainda assim é declarado a partir daí a existência de um método, algo que antes não era levado em consideração, contribuindo para a análise de determinada região de implantação de um futuro empreendimento do PMCMV quanto à sua capacidade de suportar as novas demandas dos futuros moradores.

3.4.2 Retrocessos na legislação: as Leis Municipais 5.603 e 5.963 – aprovação estratificada de empreendimentos e alteração do perímetro urbano de Pelotas

Algumas leis municipais que foram criadas no decorrer do PMCMV se apresentaram como retrocessos para a cidade, como a Lei 5.603, de 03 de agosto de 2009, que instituiu o programa habitacional de interesse social intitulado “Pelotas Habitação Digna”⁷², e tinha como um de seus objetivos viabilizar a construção do maior número de habitações dentro do PMCMV, não colocando qualquer adendo quanto à qualidade destes para o seu usuário ou à cidade (PELOTAS, 2009).

O artigo dois enuncia que o município tem o poder de adotar, a partir do início da vigência desta Lei, de forma estratificada, a viabilização de cada empreendimento, ou seja, analisando cada implantação de empreendimento isoladamente, o que abriu um leque de oportunidades para que o III Plano Diretor fosse alterado em vários aspectos, como o alargamento do perímetro urbano municipal – instituído pela Lei 5.963, de dezembro de 2012⁷³ –, ou o aumento da área máxima onde um condomínio poderia ser implantado

⁷² O programa Pelotas Habitação Digna viabilizou a construção de quatro empreendimentos na cidade – residenciais Roraima, Amazonas, Azaléia e Acácia –, totalizando 1.040 unidades habitacionais. De acordo com informações veiculadas no sítio eletrônico da PMPel, foi durante a gestão do prefeito Adolfo Antonio Fetter Junior, em 2009, que a Câmara de Vereadores de Pelotas recebeu o projeto de lei para votação e aprovação deste Programa (LIMA, 2009, p.1). Além daquilo que já foi apontado no texto desta Lei, também se ressalta que o Pelotas Habitação Digna trouxe isenções para alguns impostos a serem cobrados na construção dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas, sendo eles: Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), IPTU e Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Esta isenção incidia em 100% para os empreendimentos das Faixas 1 e 2 do PMCMV e em 90% para a Faixa 3 (PELOTAS, 2009). Em 17 de maio de 2016 a Câmara de Vereadores de Pelotas voltou a votar a continuação do Pelotas Habitação Digna, aprovando por maioria a continuidade deste, assim como das isenções acima citadas, até o final de 2017. Conforme o periódico de circulação local Diário Popular, um dos vereadores mentores desta extensão do Programa citou que a não continuidade do Pelotas Habitação Digna, ou o atraso neste processo, poderia interpor barreiras à continuidade das ações do PMCMV em Pelotas, já que as empresas construtoras estavam a esperar a renovação desta Lei (MARASCO, 2016, p.1).

⁷³ Este alargamento do perímetro urbano efetivamente ocorreu em Pelotas, sendo estabelecido através da Lei 5.963, aprovada no dia 28 de dezembro de 2012 – três dias antes do final do mandato do então prefeito de Pelotas, Adolfo Antonio Fetter Junior (PELOTAS, 2012). Este alargamento não ocorreu de forma fortuita, pois possibilitou o projeto e construção de dois dos empreendimentos pertencentes ao PMCMV dentro do Pelotas Habitação Digna – residenciais Roraima e Amazonas. O local onde os dois empreendimentos foram instalados extrapola os limites do perímetro urbano que fora originalmente delimitado pelo III Plano Diretor de Pelotas, em 2008. A entrevista da arquiteta e

(PELOTAS, 2009).

O artigo oito enuncia que a reserva de área prevista no interior dos empreendimentos para uso público poderá ser inferior ao previsto em lei ou até mesmo ser dispensada, desde que equipamentos para este fim já existam no local e possam atender essa nova demanda. Esta condição, conforme o artigo, deve ser atestada por parecer do órgão de planejamento e gestão territorial, conforme o critério da administração da cidade.

No artigo nove, a Lei 5.603 permite que conjuntos habitacionais destinados às Faixas 1 e 2 do PMCMV, sejam implantados em terrenos de até cinco hectares – quando horizontais –, e em terrenos de até dois hectares – quando verticais –. Quando na forma de loteamentos, tais empreendimentos podem ser implantados em terrenos sem limitação de área total (PELOTAS, 2009). Este artigo alterou a redação do artigo 202 da Lei 5.502, que instituiu o III Plano Diretor de Pelotas, em 2008. Neste III Plano Diretor, os conjuntos habitacionais poderiam ser implantados em terrenos com área máxima de um hectare (PELOTAS, 2008). Com isso, verificou-se que esta última redação permitiu a implantação de empreendimentos na forma de conjuntos habitacionais com uma área superior à originalmente aprovada para Pelotas, como nos casos dos empreendimentos Faixa 1 Fragata, Roraima, e Azaléia, com 1,68, 1,87 e 1,73 hectares, respectivamente, assim como nos casos dos empreendimentos Faixa 2, como Piazza Toscana, Granada e Granada II, com 1,43, 1,43 e 1,41 hectares, respectivamente, dentre outros exemplos menores, mas que também extrapolariam o limite original do III Plano Diretor.

Analisando sob a ótica da colocação de um maior número de unidades habitacionais quando se podem implantar empreendimentos maiores em um local, pode-se apontar para uma consequência prejudicial para a cidade e moradores esta autorização de construção de empreendimentos em terrenos com maior extensão, pois assim implanta-se em determinado local um número maior de famílias, acarretando em maior carregamento das redes de equipamentos de serviço e infraestrutura no local.

Cunha (2014, p.232) afirma que a justificativa do enorme déficit habitacional presente às cidades tem grande participação neste processo de construção de grandes empreendimentos, como em seu exemplo de estudo para a cidade de São José do Rio

urbanista da PMPel, Joseane Almeida, para o periódico eletrônico “Amigos de Pelotas”, elucida muito bem esta situação, pois Joseane lembra que este alargamento foi executado com o principal objetivo de permitir a construção de empreendimentos imobiliários muito distantes de uma situação de boa inserção urbana, já que o aumento do perímetro indicava a possibilidade de construção em locais que antes não eram considerados como zona urbana, mas que agora são, porém ainda sem a infraestrutura necessária e adequada para a inserção de unidades habitacionais. Joseane ainda lembra que não houve um embasamento técnico na decisão de alteração deste perímetro (FILHO, 2013a, p.1). Lima et al. (2013, p.176), conforme já mencionado, já haviam identificado situação similar na Região Metropolitana de Belém-PA, ao constatar a implantação de dois empreendimentos na zona rural desta região, que foi transformada em zona urbana através da implantação destes empreendimentos.

Preto-SP, onde há um único empreendimento de 2.491 unidades habitacionais, o qual representa 21% do déficit habitacional de 2011 do município. O autor afirma que ainda havia, à época de seu estudo, a previsão da construção de mais dois empreendimentos para a Faixa 1 do PMCMV, cujos somados totalizavam mais 2.508 unidades.

Voltando a Pelotas, pode-se verificar que as duas leis municipais citadas partem de pressupostos de viabilização de construção de grande quantidade de unidades habitacionais, mas que não levam em consideração a qualidade destas. Mateus Coswig ratifica que o teor da lei que foi aprovada apenas alguns dias antes do final do mandato do então prefeito Adolfo Antonio Fetter Junior também não veio a acrescentar aspectos positivos à qualidade da habitação do PMCMV em Pelotas, inclusive pelo modo como foi aprovada – justamente no “apagar das luzes” de uma troca de comando no governo (informação verbal)⁷⁴.

Mais uma vez, verifica-se que o PMCMV, em Pelotas, priorizou a produção em grande escala de unidades habitacionais por empreendimento, que acarreta em viabilidade de inserção das empresas privadas construtoras e incorporadoras neste mercado, em detrimento da produção com qualidade. Assim como a arquiteta Joseane Almeida cita os exemplos de empreendimentos sem as condições necessárias para propiciar qualidade de inserção aos seus usuários, em Pelotas, esta dissertação também concluiu, através de suas análises, que estes mesmos empreendimentos – como é o caso do Roraima e Amazonas –, apresentam-se exatamente com os mesmos problemas de localização quando analisados pelos métodos expostos nos itens anteriores deste capítulo 3 (informação verbal)⁷⁵.

Ainda, a aprovação de um conjunto de leis por um mesmo governo local, que deixa claro um interesse de facilitação para o aumento da penetração de empresas privadas no mercado da habitação popular da cidade – seja por intermédio da isenção de impostos, redução de áreas de uso comum, dentre outras medidas –, contribui para a já mencionada financeirização do processo de promoção da HIS, dentro do PMCMV, também em Pelotas. Assim como, dadas as circunstâncias, fica evidente a influência existente dos agentes promotores locais privados sobre as leis que regem o Programa, e que influenciam de maneira negativa na qualidade da inserção urbana dos empreendimentos.

3.4.3O atendimento às quantidades de áreas verdes e de lazer nos residenciais Terra Nova, Moradas Club e Moradas Pelotas

A análise de datas de empreendimentos aprovados antes e após o GAE possibilitou a análise dos já citados três primeiros empreendimentos do agente promotor privado

⁷⁴ Informação fornecida por Mateus Treptow Coswig em entrevista realizada em dezembro de 2015.

⁷⁵ Informação fornecida por Joseane Almeida em entrevista realizada em maio de 2015.

Rodobens Negócios Imobiliários em Pelotas, contratados e comercializados entre os anos de 2007 e 2011 – anteriores ao GAE.

Estes representam 1.502 unidades e três dos 11 empreendimentos do PMCMV que têm 300 ou mais unidades habitacionais. São contíguos, portanto caracterizam um empreendimento que pode ser lido como único, diante de aspectos como utilização dos serviços próximos e impactos na vizinhança.

Abaixo segue uma apresentação de cada empreendimento.

3.4.3.1 Residencial Terra Nova

O Terra Nova teve sua contratação anterior ao início do PMCMV (no ano de 2007). É incluso nesta dissertação por ter tido sua conclusão dentro da vigência do PMCMV, e, portanto ter sido possível executar o financiamento e comercialização da maioria de suas unidades habitacionais dentro deste Programa. Foi construído pela empresa Rodobens, tendo sido o primeiro residencial desta em Pelotas.

Foi construído na forma de condomínio fechado, em 2010, e possui 438 unidades, todas com enquadramento na Faixa 3 do PMCMV. Sua tipologia de construção se dá em casas térreas geminadas organizadas em grandes fileiras que são intermediadas pelas vias internas de acesso às moradias. Os terrenos privativos têm 143,00 m², e as casas têm 64,25m² e 45,75m².

Como todos os outros sete empreendimentos construídos ou contratados pela empresa Rodobens em Pelotas, assim como a maioria dos demais exemplares da empresa em outros estados brasileiros, tem tipologia e técnica construtiva muito similar.

Utiliza o sistema construtivo em paredes de concreto⁷⁶. Baseia-se em um método onde são montadas as fôrmas metálicas (alumínio) para estas paredes no local da obra e após estas são preenchidas com concreto (espessuras de 10 centímetros e oito centímetros, para paredes externas e internas, respectivamente), já tendo sido instalados os dutos flexíveis que recebem a fiação para instalação elétrica e os dutos da instalação hidráulica (FERREIRA, 2014, p.23).

Tanto interna quanto externamente, as paredes recebem um acabamento em textura e pintura acrílica. Essa pintura é o que diferencia as unidades habitacionais esteticamente no empreendimento, já que todas as unidades têm planta similar, diferenciando-se apenas as tipologias de dois dormitórios e dois banheiros das tipologias de três dormitórios e um banheiro.

⁷⁶ A armação interna que serve tanto como função estrutural para o concreto que é moldado para a constituição das paredes, quanto para assegurar o correto posicionamento dos dutos elétricos e hidráulicos, se constituindo em tela soldada localizada ao longo do eixo vertical das paredes. Nas bordas, vãos de esquadrias e portas, essas telas recebem alguns reforços em telas ou barras de armadura tradicional (MISURELLI; MASSUDA, 2009, p.1).

As principais vantagens competitivas que esse método de paredes de concreto moldadas no local garante à construção são praticidade, controle de qualidade, precisão, velocidade de execução, produção em larga escala e industrialização do processo produtivo. Além disso, esse método permite que sejam executadas estrutura e vedações das edificações ao mesmo tempo (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIMENTO PORTLAND, 2008, p.175).

A fundação é executada em *radier*, que também desempenha a função de laje de assentamento para o piso cerâmico.

A estrutura de sustentação dos telhados (cerâmicos) se dá em tubos de seção retangular de aço galvanizado. Sobre o forro das edificações não há separação das unidades, ou seja, o telhado é uniforme entre todas as unidades habitacionais que se localizam na mesma fita, o que se torna prejudicial para o bom desempenho do isolamento acústico entre as unidades.

Conforme as vantagens observadas, verifica-se que para uma empresa de atuação em diversas localidades do Brasil, com dezenas de milhares de unidades habitacionais sendo construídas simultaneamente, em locais onde a demanda habitacional é grande, essa técnica construtiva se encaixa perfeitamente ao cumprimento de seus objetivos.

O empreendimento possui estacionamento para veículos dos moradores (uma vaga por unidade), um salão de festas, um minicampo de futebol gramado, uma quadra poliesportiva com piso em concreto, uma quadra de voleibol de areia, uma piscina adulto e infantil, um quiosque com churrasqueira e um *playground*.

Localiza-se no bairro Três Vendas, microrregião Vila Silveira. Caracteriza-se como o terceiro maior empreendimento do PMCMV em Pelotas em termos de número de unidades habitacionais, somente atrás do Residencial Moradas Pelotas, outro empreendimento objeto de análise deste subitem.

As Figuras 65, 66, e 67 apresentam, respectivamente, uma vista geral do empreendimento, uma vista área de implantação das unidades habitacionais e uma planta baixa de implantação em sua fase de projeto.

Figura 65 – Vista geral do Residencial Terra Nova.



Fonte: Costa, 2010.

Figura 66 – Vista aérea do Residencial Terra Nova.



Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria.

Figura 67 – Planta baixa de implantação do Residencial Terra Nova.



Fonte: Rodobens Negócios Imobiliários, 2016.

3.4.3.2 Residencial Moradas Club

O Moradas Club foi contratado no ano de 2011 e foi entregue aos moradores em 2012. Foi construído pela empresa Rodobens Negócios Imobiliários, tendo sido o terceiro residencial desta em Pelotas.

Assim como o Terra Nova, também foi construído na forma de condomínio fechado e possui 350 unidades, todas com enquadramento na Faixa 2 do PMCMV.

Sua tipologia construtiva é bastante similar ao Terra Nova, se dando no formato de casas térreas geminadas, também organizadas em grandes fileiras que são intermediadas pelas vias internas de acesso às moradias.

A técnica construtiva também é muito similar ao empreendimento anterior: sistema construtivo em paredes de concreto moldado em fôrmas metálicas de alumínio com dutos das instalações hidráulicas e elétricas embutidos. Internamente às paredes também possui tela soldada e reforços de barras de armaduras convencionais. Os acabamentos seguem o mesmo padrão construtivo do Terra Nova, com texturas nas paredes e cerâmica no piso. A fundação também se dá em *radier*, assim como os telhados são construídos por telhas cerâmicas e estruturas sem divisas entre as unidades, em tubos de aço galvanizado.

Possui duas tipologias de plantas baixas, como três e dois dormitórios, para um e dois banheiros, respectivamente. Diferentemente do Terra Nova, os terrenos têm áreas privativas

com uma dimensão um pouco menor (96,14m² e 95,00m²). As unidades habitacionais possuem 51,46m² e 51,05m².

No condomínio existe estacionamento para veículos dos moradores (uma vaga por unidade), um salão de festas, um minicampo de futebol gramado, uma piscina adulta e infantil, um quiosque com churrasqueira e um *playground*.

Quanto à produção em escala, velocidade na execução, facilidade de replicação do projeto arquitetônico, possibilidade de aplicação do mesmo sistema construtivo aplicado nos dois empreendimentos vizinhos (Terra Nova e Moradas Pelotas) e precisão de execução, o Moradas Club segue as mesmas diretrizes do Terra Nova, se tornando propício para as intenções da empresa Rodobens em seus objetivos de construção em grande escala de moradias para esta fatia de mercado.

O Moradas Club também se localiza no bairro Três Vendas, microrregião Vila Silveira, sendo contíguo ao Terra Nova e ao Moradas Pelotas. Dadas as semelhanças dos três empreendimentos, variando apenas em pequenos detalhes, como pequena variação na área das unidades habitacionais, ou número de unidades por empreendimento, o Moradas Club e os dois outros empreendimentos analisados neste subitem, podem ser lidos como um empreendimento único para a cidade, cujos números se tornam impactantes, como o de unidades totais – já que ultrapassam as 1.500 unidades, totalizando mais de 12,5% do total de unidades produzidas pelo PMCMV na cidade de Pelotas –, ou a área de terrenos por eles ocupada – 28,04 hectares, ou seja, mais de 20% da área total ocupada pelos empreendimentos do PMCMV em Pelotas.

O Moradas Club caracteriza-se como o oitavo maior empreendimento do PMCMV em Pelotas em termos de número de unidades habitacionais.

As Figuras 68, 69, e 70 apresentam, respectivamente, uma vista geral interna de algumas unidades habitacionais do empreendimento, uma vista área de implantação das unidades e uma planta baixa de implantação em sua fase de projeto.

Figura 68 – Vista interna do Residencial Moradas Club.



Fonte: Rodobens Negócios Imobiliários, 2012a.

Figura 70 – Planta baixa de implantação do Residencial Moradas Club.



Fonte: Rodobens Negócios Imobiliários, 2012a.

3.4.3.3 Residencial Moradas Pelotas

O Moradas Pelotas foi o segundo empreendimento da empresa Rodobens Negócios Imobiliários em Pelotas, contratado no ano de 2009 e entregue aos moradores em 2011. Possui 714 unidades habitacionais, sendo o maior empreendimento da empresa na cidade, em termos de número de unidades habitacionais, mesmo já considerando os outros cinco novos empreendimentos, além desses três aqui apresentados. É também o maior empreendimento do PMCMV em Pelotas, sendo que o segundo maior é o Residencial Ildefonso II – em fase de contratação pela empresa Rodobens –, que possui 480 unidades habitacionais, portanto 234 unidades a menos que o Moradas Pelotas.

Também foi construído na forma de condomínio fechado e todas as unidades foram enquadradas na Faixa 2 do PMCMV.

Assim como os dois empreendimentos apresentados anteriormente, se conforma em casas térreas geminadas, arranjadas em grandes fileiras que são intermediadas pelas vias internas de acesso às moradias.

A técnica construtiva também é muito similar: paredes de concreto moldado em fôrmas metálicas de alumínio, com tela soldada e dutos internos já instalados antes do lançamento do concreto, acabamentos em texturas acrílicas, piso cerâmico e fundação *radier*. Telhados cerâmicos sem divisas com estrutura em aço galvanizado.

Possui apenas uma tipologia de planta baixa – casa de dois dormitórios e um banheiro.

Dentre os três empreendimentos apresentados, é o que possui a unidade com as menores dimensões (40,47m²), assim como os terrenos (94,50m²), que também possuem as menores dimensões.

O empreendimento possui estacionamento para veículos dos moradores (uma vaga por unidade), um salão de festas, um minicampo de futebol gramado, um quiosque com churrasqueira e um *playground*. Diferentemente do Terra Nova e Moradas Club, o Moradas Pelotas não possui piscina em seu condomínio.

Assim como os anteriores, a forma de execução implantada neste empreendimento possibilitou à Rodobens velocidade na execução, facilidade de replicação do projeto arquitetônico, aplicação do mesmo sistema construtivo e precisão de execução.

As Figuras 71, 72, e 73 apresentam, respectivamente, uma vista geral de algumas unidades internas do empreendimento, uma vista área de implantação das unidades habitacionais e uma planta baixa de implantação em sua fase de projeto.

Figura 71 – Vista interna do Residencial Moradas Pelotas.



Fonte: Rodobens Negócios Imobiliários, 2012b.

Figura 72 – Vista aérea do Residencial Moradas Pelotas.



Fonte: Google Maps, 2015; elaboração própria.

Figura 73 – Planta baixa de implantação do Residencial Moradas Pelotas.



Fonte: Rodobens Negócios Imobiliários, 2012b.

3.4.3.4 As reservas de áreas verdes e de lazer nos residenciais Terra Nova, Moradas Club e Moradas Pelotas

Conforme observado nas três imagens que demonstram as implantações dos empreendimentos (Figuras 67, 70 e 73), assim com nas três imagens que demonstram suas vistas áreas (Figuras 66, 69 e 72), verifica-se que os mesmos apresentam grande densidade nos condomínios e aparentemente reduzidas áreas verdes ou áreas reservadas aos lazers passivo e ativo. Logo, se efetuou a análise dessas quantidades de áreas com o intuito de verificar os projetos, quando contratados e posteriormente construídos, quanto ao respeito aos limites mínimos impostos pela legislação local da cidade de Pelotas acerca dessas áreas verdes e de lazer.

No final deste subitem ainda confronta-se uma determinante específica no Decreto n.º 325, expedido pelo Ministério das Cidades, quanto às distâncias máximas de atendimento de empreendimentos do PMCMV a equipamentos de ensino, e as distâncias observadas nos três empreendimentos, com o objetivo de complementar essa análise quanto à observância das legislações vigentes às suas épocas de contratação e construção.

Portanto, efetuou-se um levantamento acerca de alguns pontos retirados do Decreto n.º 325 do Ministério das Cidades, assim como demais dados considerados relevantes quanto ao não cumprimento da legislação vigente às épocas de aprovações destes projetos.

Abaixo segue a análise quanto às áreas verdes reservadas no interior destes, no intuito de

observar o atendimento das mesmas à legislação.

De acordo com o III Plano Diretor do município de Pelotas-RS (PELOTAS, 2008), em seu artigo 197, ficariam obrigados os parcelamentos do solo para constituição de condomínios urbanísticos a reservar 20% de áreas verdes sobre a área total da gleba parcelada. No entanto, tal reserva de espaço não foi efetivada em nenhum deles, como se observam nas Tabelas 29, 30 e 31.

Em todos estes empreendimentos analisados a pesquisa buscou alternativas de acréscimos de outras áreas verdes constituídas sob a forma de canteiros ou até mesmo recuos de ajardinamento dos lotes para verificar se, somados todas essas modalidades, seriam atingidos os percentuais mínimos exigidos pela legislação.

Tabela 29 – Quantificação de percentuais de áreas verdes para o Terra Nova

Tipo de Área / Representatividade da Área	Quantidade (m²)	Perc. sobre área total da gleba (%)
Área Verde de Lazer	5.751,97	5,95
Área Verde de Canteiros	1.823,75	1,89
Áreas Verdes nos Recuos de Ajardinamento	5.781,60	5,99
Área total do terreno	96.598,66	100,00
TOTAL Área Verde de Lazer (excluindo-se Áreas Verdes de Canteiros e de Recuos de Ajardinamento)	5.751,97	5,95
TOTAL Área Verde / (Área de Lazer + Área Verde de Canteiros + Área Verde de Recuos de Ajardinamento)	13.357,32	13,83

Fonte: elaboração própria.

Tabela 30 – Quantificação de percentuais de áreas verdes para o Moradas Pelotas

Tipo de Área / Representatividade da Área	Quantidade (m²)	Perc. sobre área total da gleba (%)
Área Verde de Lazer	3.876,62	3,77
Área Verde de Canteiros	7.586,50	7,39
Áreas Verdes nos Recuos de Ajardinamento	10.067,40	9,80
Área Verde no meio das Vagas de Estacionamento	6.357,00	6,19
Área total do terreno	102.697,68	100,00
TOTAL Área Verde de Lazer (excluindo-se Áreas Verdes de Canteiros, de Recuos de Ajardinamento e de meio de Vagas de Estacionamento)	3.876,62	3,77
TOTAL Área Verde de Lazer + Área Verde de Canteiros + Área Verde de Recuos de Ajardinamento (excluindo-se Área Verde de meio de Vagas de Estacionamento)	21.530,52	20,96
TOTAL Área Verde de Lazer + Área Verde de Canteiros + Área Verde de Recuos de Ajardinamento + Área Verde de meio de Vagas de Estacionamento	27.887,52	27,15

Fonte: elaboração própria.

Mesmo se incluindo todas as modalidades de verdes que ocorrem nos condomínios, verifica-se que nenhum possui representatividade maior do que 5,95% da área total da gleba parcelada, chegando o Moradas Pelotas a ter apenas 3,77%.

Quando se somam as áreas de canteiros presentes nos condomínios, o máximo de área conseguida é de 12,37% da área total, no Moradas Club.

Tabela 31 – Quantificação de percentuais de áreas verdes para o Moradas Club

Tipo de Área / Representatividade da Área	Quantidade (m²)	Perc. sobre área total da gleba (%)
Área Verde de Lazer	3.144,10	3,86
Área Verde de Canteiros	6.918,74	8,50
Áreas Verdes nos Recuos de Ajardinamento	8.635,20	10,61
Área Verde no meio das Vagas de Estacionamento	3.736,20	4,59
Área total do terreno	81.371,77	100,00
TOTAL Área Verde de Lazer (excluindo-se Áreas Verdes de Canteiros, de Recuos de Ajardinamento e de meio de Vagas de Estacionamento)	3.144,10	3,86
TOTAL Área Verde de Lazer + Área Verde de Canteiros + Área Verde de Recuos de Ajardinamento (excluindo-se Área Verde de meio de Vagas de Estacionamento)	18.698,04	22,98
TOTAL Área Verde de Lazer + Área Verde de Canteiros + Área Verde de Recuos de Ajardinamento + Área Verde de meio de Vagas de Estacionamento	22.434,24	27,57

Fonte: elaboração própria.

Somente quando se somam as áreas dos recuos de ajardinamento presentes em cada lote dos condomínios, é que, no Moradas Pelotas e no Moradas Club, se atingem os valores mínimos de 20% da área total da gleba. No Terra Nova, fazendo-se uso deste artifício, o valor conseguido é de 13,83%.

O III Plano Diretor de Pelotas (PELOTAS, 2008), em seu artigo 202, onde trata das disposições acerca das exigências para a constituição de conjuntos habitacionais, faz uma ressalva a esta mesma reserva de 20% da área total do conjunto, afirmando que no caso de conjuntos habitacionais com área total de até 5.000 metros quadrados, metade desta área verde a ser reservada, ou seja, 10% da área total do conjunto, possa ser disposta na forma de canteiros ou áreas residuais.

Então, mesmo que os três empreendimentos do PMCMV tivessem obtido aprovação como conjuntos habitacionais – o que já seria considerada uma atitude duplamente imprópria, pois estes não são conjuntos habitacionais, mas sim condomínios urbanísticos⁷⁷ e possuem mais

⁷⁷ De acordo com o III Plano Diretor de Pelotas, conjunto habitacional é “considerado aquele destinado à construção de mais de uma edificação para o uso multifamiliar, sem a criação ou modificação do sistema viário” e condomínio urbanístico é “a divisão de imóvel, em unidades autônomas destinadas à edificação, às quais correspondem frações ideais das áreas de uso comum dos condomínios, sendo admitida a abertura de vias de circulação interna de domínio privado e vedada a de logradouros públicos, internamente ao perímetro do condomínio, com a conformação da gleba respeitando a malha viária”. (PELOTAS, 2008, p.63).

de 80.000 metros quadrados –, não obteriam o percentual mínimo de área para lazer a ser reservada em sua gleba, pois apresenta os valores de 5,95%, 3,77% e 3,86%, Terra Nova, Moradas Pelotas e Moradas Club, respectivamente.

Logo, percebe-se que em qualquer dos regramentos pertencentes ao III Plano Diretor do município de Pelotas-RS – o Plano Diretor aos quais estes três condomínios urbanísticos seriam submetidos para aprovação –, mesmo admitindo-se simulações em outras modalidades de parcelamento do solo, ou contabilizando áreas incapazes de satisfazer a legislação, os condomínios não atenderiam à legislação municipal inicial.

Porém, como já mencionado no subitem “Retrocessos na legislação: as Leis Municipais 5.603 e 5.963 – aprovação estratificada de empreendimentos e alteração do perímetro urbano de Pelotas”, a Lei municipal n.º 5.603, efetivada em 2009, alterou substancialmente o texto do III Plano Diretor de Pelotas (Lei n.º 5.502, de 2008), modificando, dentre outras medidas, especificamente as reservas de áreas para usos públicos, que a partir desta nova lei poderiam ter seu percentual reduzido ou até mesmo serem dispensadas, dada a busca da aprovação do “maior número de unidades habitacionais” e a avaliação “estratificada” de cada empreendimento para sua “viabilização” construtiva (PELOTAS, 2009). A partir disso, os empreendimentos não foram aprovados conforme a legislação presente no III Plano Diretor de Pelotas, mas sim de acordo com a lei promulgada posteriormente, que habilitou estes empreendimentos, mas trouxe considerável prejuízo para os moradores destes e para a cidade como um todo, pois permitiu que grandes empreendimentos, de reduzidas áreas de uso comum, fossem aprovados.

Quanto às diretrizes presentes ao Decreto n.º 325, como o fato de as famílias residentes dos empreendimentos, com crianças em idade escolar, deverem ser atendidas por escolas de ensino fundamental e educação infantil, assim como a demanda que estas geram por estarem se instalando no local, requerer equipamentos de serviços de saúde, transporte, comércio, infraestrutura, entre outros, já expostos neste trabalho, percebe-se que os três não se apresentam capazes de propiciar esse atendimento aos seus moradores, sobretudo o maior deles – Moradas Pelotas – que se estabelece, em média, às seguintes distâncias dos equipamentos de serviço mais próximos: 1.000 metros de uma escola pública; 1.800 metros de um posto de saúde; 350 metros do trajeto de um ônibus de transporte coletivo; e 1.200 de uma área de lazer. Uma parte deste empreendimento sequer é atendida por qualquer um dos serviços analisados (BRASIL, 2011b).

CONCLUSÕES

Para a formulação das conclusões, buscou-se sintetizar os resultados das análises efetuadas no capítulo 3, confrontando-os com a bibliografia acerca do PMCMV em nível nacional e pelotense. Portanto, as conclusões seguem a sequência das análises realizadas no capítulo anterior.

Além disso, também se buscam respostas aos objetivos específicos e geral elencados no capítulo 1, introduzindo-as à medida que a síntese dos resultados das análises é exposta. Ao final é avaliada a hipótese e são respondidas as perguntas inicialmente expostas neste trabalho.

Caracterização da produção habitacional do PMCMV em Pelotas

Quanto ao primeiro objetivo específico desta dissertação, identificou-se a produção habitacional do PMCMV em Pelotas, verificando-se que foram 60 empreendimentos construídos ou contratados na cidade, datados até dezembro de 2015, dentro das Fases 1 e 2 do PMCMV. Estes foram executados por 18 empresas construtoras/incorporadoras diferentes (agentes promotores privados).

Acerca da localização destes empreendimentos em zonas periféricas do perímetro urbano de Pelotas, é preciso relativizar a consideração que sempre será prejudicial à implantação de empreendimentos de HIS em periferias e franjas periurbanas das cidades, porém no caso do PMCMV, assim como nos demais programas ou políticas habitacionais brasileiras que se citaram em condições similares – como o BNH, por exemplo –, as avaliações da produção periférica se mostram negativas, como em Rolnik (2014, p.34), onde a autora observa fatores como o incentivo à comercialização de drogas e violência no interior ou nas bordas imediatas de empreendimentos em São Paulo, ou conforme Rufino (2015, p.65), que constata que os espaços onde esses empreendimentos se inserem, na maioria das vezes, não oferecem atividades econômicas, sobretudo empregos, capazes de suprir as necessidades dos novos moradores, acarretando em monofuncionalidade e problemas. Os já citados Pequeno e Rosa (2015a, p.135) confirmam que seus estudos acerca de alguns empreendimentos do PMCMV em Caucaíá-Ce, concluíram que a colocação de populações em áreas de regiões periféricas acarreta em uma separação das pessoas de menor renda nas franjas periurbanas da cidade, aumentando a precariedade habitacional e fomentando as desigualdades socioespaciais.

Sobre as aglomerações presentes nos bairros Fragata, Três Vendas e Areal, pode-se afirmar que esses agrupamentos se mostram comuns em demais casos de análises de

localização de empreendimentos do PMCMV no Brasil. Sobrinha et al. (2015, p.349), por exemplo, acusam situação de agrupamentos semelhantes em seus estudos na Região Metropolitana de Natal-RN. Pequeno e Freitas (2013, p.128) demonstram similar situação para seus estudos com os empreendimentos do PMCMV em Fortaleza-Ce.

Já Mercês (2013, p.200) identifica que na Região Metropolitana de Belém também há aglomerações, através de empreendimentos do PMCMV localizados próximos (agrupados) ou até mesmo de forma contígua uns aos outros. Essa situação apontada por Mercês se assemelha bastante à situação de Pelotas, onde 85% dos empreendimentos são classificados como contíguos ou agrupados.

Essas aglomerações podem se tornar prejudiciais ao tecido urbano das cidades, conforme aponta Mercês (2013, p.200), por exemplo, que ao reconhecer que os empreendimentos analisados em seu estudo são conformados na forma de condomínios fechados, considera que esta formação aglomerada dos mesmos intensifica os seus impactos nos espaços dos tecidos urbanos das cidades. Citando Teresa Caldeira (2000), a autora lembra que os “enclaves fortificados” citados por Caldeira tendem a se repetir em situações como a que ela observou na Região Metropolitana de Belém (CALDEIRA, 2000 apud MERCÊS, 2010, p.200).

Para Sobrinha et al. (2015, p.349), as aglomerações de empreendimentos no PMCMV provocam a criação de regiões com grande “monofuncionalidade e homogeneidade”, reforçando aspectos de equalização de dados socioeconômicos, como formação de zonas onde as famílias residentes possuem o mesmo nível de renda, e alicerçam uma uniformidade de tipologias e usos nos espaços das cidades, que, juntamente com a similaridade socioeconômica, podem acarretar em processos de “exclusão socioespacial”.

Rufino (2015, p.65) afirma que o PMCMV, dada sua grande produção de empreendimentos na forma de condomínios fechados, tende, com essas aglomerações de empreendimentos, a provocar uma fragmentação dos territórios onde se insere.

Trazendo o exemplo para a análise de Pelotas, dos 85% dos empreendimentos – 51 – que são analisados como contíguos ou agrupados, mais de 92% – 47 empreendimentos – estão promovidos na forma de condomínios fechados. Logo, os problemas apontados na bibliografia podem vir a se repetir em Pelotas.

Inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas

Em geral, sobre os acessos aos quatro serviços analisados – ensino, saúde, transporte público e lazer –, verificam-se dois conjuntos de empreendimentos bastante prejudicados: Roraima e Amazonas (560 unidades) não atingem a distância mínima em nenhum dos serviços, visto que estão localizados em uma área onde o III Plano Diretor de Pelotas classificou, em 2008, como fora do perímetro urbano, além de se situarem em um local de tecido urbano menos consolidado que o restante da cidade em geral. Ainda, este local tem sua conexão com o restante da cidade cortada pela Rodovia BR-116, portanto sendo o acesso mais dificultado para os futuros moradores em relação às regiões vizinhas, por exemplo.

O conjunto de empreendimentos Terra Nova, Moradas Pelotas e Moradas Club, que foi construído pela mesma empresa – Rodobens –, somam 1.502 unidades contíguas, sendo 25% destas mal qualificadas em três dos quatro serviços analisados. Frisa-se ainda, que o Moradas Pelotas, maior dos três empreendimentos – 714 unidades –, é o que se coloca mais distante dos equipamentos de serviço.

Estes resultados vão ao encontro da análise feita por Chiarelli (2014, p.205), onde os 10 empreendimentos de Pelotas do PMCMV – Fase 1 – constituídos sob a forma de edificações com mais de dois pavimentos foram analisados quando às distâncias aceitáveis em relação a posto de saúde, ensino infantil, ensino fundamental, ensino médio e transporte, e nenhum dos empreendimentos apresentou índices satisfatórios em todos os quesitos. Seis deles, inclusive, foram mal classificados em três destes cinco itens, sendo o ensino infantil e o fundamental impróprio para todos.

Sobre a constatação de que os empreendimentos do PMCMV estão localizados nas duas faixas de valores de custo do solo com a classificação mais barata, segundo PLHIS (2013a) e análise deste trabalho, é verificada uma estratégia também presente em outras regiões de promoção do PMCMV.

O próprio estudo realizado pelo PLHIS (2013b, p.27) afirma que se verifica no município de Pelotas “uma clara tendência de concentração dos maiores valores no Centro Histórico, com diminuição gradual em direção às áreas periféricas”.

A estratégia de localização dos empreendimentos em direção às zonas centrais aparentemente seria a mais adequada, pois acarretaria em maior acesso à urbanidade e aos equipamentos de serviços públicos mais qualificados, como constatado anteriormente nesta dissertação (PLHIS, 2013b, p.27).

Como Lima e Lay (2014, p.4) reforçam, sob a justificativa de minimizar os custos para prover o acesso à moradia ao maior número de pessoas, a produção habitacional está se erguendo

em zonas externas aos centros urbanos, se consolidando em locais desprovidos de condições mínimas de boa inserção urbana.

Raquel Rolnik (2014, p.17) cita o fato de o panorama da relegação da população de baixa renda para as zonas periféricas atrelado à produção visível do PMCMV no Brasil gerar áreas inteiras de “não cidades”, produzindo guetos e acarretando em várias consequências negativas (CARRANO; HOSHINO, 2012, p.1).

Corroborando esta constatação de padrão periférico de promoção do PMCMV realizada para Pelotas, Cardoso et al. (2013b, p.6) apontam que o preço da terra se torna variável determinante na localização de empreendimentos, sobretudo quando esta escolha é feita pela iniciativa privada, sendo com isso identificada uma constante periferização da produção para famílias de baixa renda.

Já as conclusões das análises quanto ao tempo de caminhada dos usuários de empreendimentos do PMCMV até o ponto de coleta de ônibus mais próximo, corroboraram o apontado por Barandier Junior (2012b, p.1), ao avaliar situação similar para os empreendimentos do PMCMV promovidos na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo. Barandier Junior cita que a participação dos segmentos de menor renda em determinado espaço urbano aumenta em razão diretamente proporcional à dificuldade de acesso (maior tempo de caminhada) necessária para se chegar um ponto de trajeto do transporte público deste mesmo local (BARANDIER JÚNIOR, 2012b, p.1), assim como as análises para Pelotas, onde também os empreendimentos e unidades habitacionais da Faixa 1 são os que possuem menor representatividade quanto àqueles que estão a menos de cinco minutos de caminhada do ponto de parada de ônibus de transporte coletivo mais próximo.

Assim como Rufino identificou para um exemplo localizado no interior do estado de São Paulo (RUFINO, 2015, p.67), em Pelotas também foi identificada a situação onde pelo menos dois empreendimentos – Roraima e Amazonas – funcionaram como uma frente de expansão do perímetro urbano da cidade, através da implantação destes em uma “franja periurbana” de Pelotas, em local onde inclusive foi identificado que houve alteração do texto da lei que estabeleceu o III Plano Diretor do município, para que esta zona passasse a ser considerada uma zona urbana, e para isso pudesse receber tais empreendimentos.

Assim como Cardoso et al. (2013a, p.144) identificaram para a Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro, em Pelotas também se identificaram situações onde a lógica de mercado do PMCMV contribui para que os agentes promotores privados edifiquem empreendimentos em zonas mais distantes da área central de Pelotas, cujos custos do solo são mais baratos, ocasionando situações onde os moradores que necessitam deslocar-se por maiores

distâncias, diariamente, para ter acesso aos serviços necessários às suas rotinas (como escolas, trabalho, saúde, entre outros).

Em termos de localização das unidades habitacionais do PMCMV separadas por faixa de renda, nos diferentes bairros da cidade, verificam-se localizações de empreendimentos para a menor faixa de renda do Programa em bairros com os piores perfis socioeconômicos de distribuição de renda, concluindo-se que o PMCMV não privilegia a mescla de diferentes perfis de renda familiar em uma mesma região.

Portanto identificam-se estratégias de localização dos empreendimentos em terras onde o custo é inferior, assim como já se havia identificado em outros trabalhos para o PMCMV comentados no capítulo 1 – referencial teórico. Paulo Ribeiro pondera que é necessário considerar que os custos de implantação fixados pelo PMCMV para os empreendimentos Faixa 1 não viabilizam economicamente a implantação destes em áreas com custo de terra maior, devido ao orçamento restrito (informação verbal)⁷⁸, porém Maricato lembra que os instrumentos para implantação de HIS em áreas melhores estruturadas estão presentes e fixados no texto do Estatuto da Cidade, de 2001, através de orientações como o aproveitamento dos vazios urbanos (uso do IPTU progressivo, urbanização compulsória, entre outros) (MARICATO, 2009, p.1; BRASIL, 2001).

Indo ao encontro da ideia, o diagnóstico do PLHIS (2013b, p.27) afirma que em Pelotas o acesso de habitações destinadas a famílias com rendas inferiores em áreas centrais da cidade deve ser incentivado, mesmo considerando-se o custo mais elevado da terra, através de medidas que contornem essa situação, como gestão e controle do solo urbano, demarcação e utilização de Áreas de Especial Interesse Social – cujas até mesmo já estão definidas no III Plano Diretor de Pelotas (2008) –, utilização do parcelamento compulsório, entre outros “instrumentos sociais e econômicos do Estatuto da Cidade” que não se concretizaram em Pelotas.

Sobre as análises a partir das zonas de abrangência dos empreendimentos, de modo geral, concluiu-se que os empreendimentos não possuem a quantidade necessária de equipamentos de serviço em suas zonas de abrangência, chegando alguns deles a casos de não apresentarem nenhum equipamento de serviço nestas zonas.

Os residenciais Roraima e Amazonas, por exemplo, por apresentarem exatamente esta situação, podem ser classificados como os de piores indicadores de qualidade de inserção urbana quanto ao item analisado, assim como pelo fato de se situarem a grandes distâncias dos equipamentos de serviço mais próximos.

⁷⁸ Informação fornecida por Paulo Oppa Ribeiro em entrevista realizada em abril de 2015.

Buenos Aires e Montevideo também não têm boa qualidade de inserção urbana, dentre outros fatores devido a estarem localizados entre duas vias arteriais de intenso tráfego, estando os dois equipamentos de serviço identificados próximos, porém separados dos residenciais por uma destas vias, fazendo com que os moradores tenham que atravessar a Avenida Fernando Osório para acessar esses serviços. Além disso, não são identificadas áreas verdes dentro das zonas de abrangência.

O Residencial Eldorado também não apresenta inserção urbana qualificada quanto aos critérios desta análise. Além de não possuir um posto de saúde dentro de sua zona de abrangência, tem na maior parte de sua vizinhança uma grande quantidade de terrenos vazios, contribuindo para a sensação de insegurança dos moradores, como relatado pelo periódico eletrônico “Amigos de Pelotas”, que demonstra casos de vandalismo e violência no loteamento (FILHO, 2013b, p.1).

Apesar desta forma de implantação - loteamento de casas térreas -, ser a mais adequada à Faixa 1 do PMCMV, conforme Medvedovski et al. (2010, p.21), por não exigir a gestão por parte dos moradores das vias de acesso às residências e das áreas verdes e de lazer, dentre outros motivos, destaca-se que o modo como foi concebido e localizado este empreendimento contribuiu para que o mesmo condicionasse a pós-ocupação de seus usuários a situações como o relatado pela imprensa. Esta área da cidade ainda possui muitos vazios urbanos, dificultando a atuação da polícia e facilitando a formação de um poder paralelo, incentivado pelo comércio ilícito de drogas da região, algo similar ao que Telles (2010, p.9) menciona em seu trabalho.

Sobre as situações de contiguidades dos empreendimentos, verificam-se situações de agrupamentos de empreendimentos do PMCMV em áreas descritas por zonas de abrangência inferiores a 500 metros, além de constituição de empreendimentos em terrenos vizinhos, construídos por mesmo agente promotor, conformando estes conjuntos em dois empreendimentos que podem ser lidos como apenas um, de portes e impactos ainda maiores sobre a demanda de serviços e infraestrutura do local, confirmando assim situações que se repetem em outras localidades do país, como na Região Metropolitana de Fortaleza (PEQUENO; ROSA, 2015b, p.9), por exemplo.

A forma como os residenciais Terra Nova, Moradas Pelotas e Moradas Club se localizam – contíguos –, se mostra como algo inédito no PMCMV em Pelotas – até a incorporação dos residenciais Moradas Clube 2, Moradas Pelotas 2, Ildefonso II, Ildefonso III e Ildefonso V (empresa Rodobens também) –, mas frequente em outras cidades, como verificado na bibliografia. Os últimos empreendimentos deste porte em Pelotas foram edificados ainda em programas financiados pelo BNH, através da Cohab Estadual, no sistema de “projetos

integrados”. Foram os conjuntos habitacionais Lindóia (1.788 unidades habitacionais), Guabiroba (3.550 unidades habitacionais) e Pestano (1.504 unidades habitacionais) (MEDVEDOVSKI, 1998).

Ainda sobre a contiguidade ou agrupamentos de empreendimentos, verificou-se que 51 dos 60 apresentados (85%) possuem pelo menos outro empreendimento do PMCMV em sua zona de abrangência (seja na situação de contíguos, seja na situação de agrupados), o que pode implicar em perda de qualidade da inserção urbana destes (NASCIMENTO; PEQUENO; ROSA, 2014, p.5; ROLNIK, 2014, p.34).

De modo geral, conclui-se que, apesar de 16 empreendimentos (26,67%) terem apresentado todos os equipamentos de serviço analisados em suas zonas de abrangência – Arcobaleno, Jardins do Obelisco, Haragano, Albatroz, Parque Central, Reserva D’ouro, Safira, Jade, Cristal, Ametista, Maria Clara – Fragata, Life Club Fragata, Fragata, Residencial das Alamedas, Praça dos Recreios e Parque Velho –, outros 44 empreendimentos (73,33%) não possuem todos os equipamentos de serviço analisados em suas zonas de abrangência, sendo que alguns se localizam de forma concentrada no território da cidade, requisitando maior demanda ainda nestes locais.

O dado de maior quantidade de empreendimentos contíguos do que os agrupados ou isolados, ou ainda o fato de os empreendimentos isolados representarem apenas 15% de todos os empreendimentos do PMCMV, confirma a estratégia das empresas construtoras e incorporadoras privadas de tentativa de incorporação de mais de um empreendimento em terrenos vizinhos ou próximos, com a diminuição dos custos iniciais de instalação de serviços urbanos (extensão de redes de água ou de energia, transporte de equipamentos pesados, entre outros), e, quando proprietárias dos terrenos, de valorização dos mesmos pela promoção em sequência.

Paulo Ribeiro afirma que muitas vezes esta estratégia da iniciativa privada também se dá pela tentativa de valorizar a zona de instalação de um empreendimento do PMCMV, para, após, incorporar um empreendimento de menor porte, mas com uma forma de promoção acima dos padrões de financiamento do PMCMV, a fim de lograr maior lucro em cima de uma zona com melhor infraestrutura (informação verbal)⁷⁹.

Destaca-se que a prática de incorporação com empreendimentos do PMCMV contíguos ou agrupados também foi identificada nos estudos de Pequeno e Rosa (2015a, p.140), Andrade (2015, p.166) e Nascimento et al. (2015, p.212), nas cidades de Fortaleza, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, respectivamente, por exemplo.

⁷⁹ Informação fornecida por Paulo Oppa Ribeiro em entrevista realizada em abril de 2015.

Quanto às análises a partir de dados sociais e urbanos dos setores censitários, o índice bastante elevado (20,36%) de ausência de domicílios pré-existentes com abastecimento de água por rede geral para os setores censitários onde foram localizados os empreendimentos da Faixa 1 pode ser justificado pela constatação de que os empreendimentos Roraima e Amazonas – Faixa 1 –, foram localizados, conforme já mencionado, em um local com baixa qualidade de infraestrutura ofertada, já que se tratava de uma área classificada como zona rural pelo III Plano Diretor de Pelotas, e que após uma alteração no perímetro urbano da cidade, foi classificada como zona urbana, para assim receber estes dois empreendimentos. O setor censitário que recebe estes dois empreendimentos possuía, até a execução do estudo do Censo Demográfico realizado pelo IBGE em 2010, 118 moradias anteriores ao Roraima e Amazonas, sendo que destas, 70,24% do total não possuíam abastecimento de água por rede geral da empresa concessionária do serviço.

Ainda, concluiu-se que dos cinco aspectos analisados em relação aos setores censitários de localização dos empreendimentos, em quatro os setores que abrigam os empreendimentos para a Faixa 1 do PMCMV são os mais deficitários em termos de infraestrutura do entorno das edificações ou dos próprios domicílios pré-existentes. Porém, a avaliação foi considerada muito boa no que tange a qualidade geral apresentada pelos setores censitários, visto que com a única exceção do abastecimento de água por rede geral para os setores de localização dos empreendimentos Faixa 1, todos os demais apresentaram indicadores muito pequenos de inadequação da infraestrutura ofertada. Logo, a avaliação quanto a esta análise foi positiva em termos da qualidade de inserção urbana a que os empreendimentos do PMCMV estão submetidos.

Pequeno e Rosa (2015b, p.10), quando analisaram aspectos similares em seus estudos para os empreendimentos do PMCMV da Região Metropolitana de Fortaleza, concluíram existir um percentual de 84% de inadequação de elementos da infraestrutura (saneamento, pavimentação, arborização, qualidade das calçadas e iluminação pública) ofertada nos setores censitários onde esses empreendimentos foram localizados. Mesmo não sendo os mesmos aspectos analisados, os autores verificaram inadequações muito mais significativas do que as observadas nas análises dos empreendimentos de Pelotas, sob os aspectos dos quesitos de setores censitários.

Todavia, de modo geral, conforme o segundo objetivo específico desta dissertação, concluiu-se que não é qualificada a inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV construídos ou em fase de construção ou contratação em Pelotas, pois em qualquer uma das três faixas de renda do PMCMV há a presença de vários empreendimentos que não possuem acesso qualificado aos equipamentos de serviço (ensino, saúde, lazer e transporte público) mais próximos, chegando-se a casos extremos onde os indicadores de distâncias aceitáveis dos

empreendimentos a estes equipamentos de serviço sequer seriam qualificados, caso os índices de distâncias fossem aumentados em 100%. Também se verificaram que dentre as faixas de renda, em geral os empreendimentos da Faixa 1 são os que possuem os piores indicadores de qualidade de inserção urbana, no que tange localização em bairros de Pelotas mais afastados da zona central da cidade, ou com valores venais de custo do solo mais baixos. Também são os Faixa 1 aqueles que possuem o maior número de unidades habitacionais localizadas a mais de cinco minutos de um ponto de coleta de transporte coletivo mais próximo (1992 unidades – 70,84%). No que se refere a distâncias até os equipamentos de serviço, em geral os empreendimentos da Faixa 2 são os que possuem os piores indicadores de qualidade de inserção urbana (pelo menos 2.283 unidades habitacionais – 52,52% – com inadequação de inserção urbana qualificada em no mínimo um dos quatro serviços analisados – ensino, saúde, transporte público e lazer). Já em relação à contiguidade dos empreendimentos, conclui-se que Pelotas possui um percentual muito reduzido (apenas 15%) de empreendimentos considerados isolados no tecido urbano (isto é, isolados de outros empreendimentos do PMCMV), e um grande percentual (85%) de empreendimentos contíguos ou agrupados, o que novamente faz concluir que a produção do PMCMV em Pelotas possui baixa qualidade de inserção urbana, pois são criadas no território situações de intensificação de um uso não miscigenado de HIS, estimulando-se a implantação de diversas famílias de uma mesma classe econômica em locais que em geral se encontram nas zonas periféricas da cidade (sendo esta zona desprovida de todos os serviços adequados em quantidade e qualidade necessárias ao pleno atendimento destas famílias). Há indicadores que tenderiam a qualificar positivamente a avaliação da inserção urbana do PMCMV em Pelotas, como os referentes à infraestrutura presente nos setores censitários onde se implantam os empreendimentos do PMCMV, porém estes indicadores se tornam menos influentes do que os expostos anteriormente, e não são capazes de melhorar significativamente as conclusões acerca desta insuficiência de qualidade da inserção urbana dos empreendimentos do Programa na cidade.

O perfil dos agentes promotores privados no PMCMV em Pelotas e a relação entre este perfil e os perfis nacional e do PAR destes agentes

Quanto à caracterização do perfil e modos de atuação dos agentes promotores privados atuantes no PMCMV, os resultados verificados para Pelotas apontam para a concentração da maioria da produção destes na Faixa 2 do Programa, estando a Faixa 3 como a segunda preferida por estes, indo ao encontro da constatação de Cunha (2014, p.77), em sua análise

da produção do PMCMV em todo o país, onde o autor aponta que cerca de 80% do total de recursos investidos no PMCMV entre maio de 2009 e maio de 2012 foram destinados para as Faixas 2 e 3.

Cunha (2014, p.245) afirma que o perfil inicial elaborado para o PMCMV no país foi um molde perfeito aos interesses do setor imobiliário, atraindo empresas que antes atuavam na incorporação de empreendimentos com outro público-alvo – famílias com renda maior –, mas que viram no PMCMV uma forma rentável de ingresso na produção para as Faixas 2 e 3 – grandes empresas construtoras e incorporadoras –, assim como passível de apropriação das empresas privadas locais, através da produção de moradias para a Faixa 1, já que esta faixa de renda tem regras específicas em que o agente público municipal atua como intermediador e organizador da demanda das unidades produzidas para esta faixa.

Sobre os resultados das análises acerca da produção do PMCMV em Pelotas executada por agentes promotores de origem externa à Pelotas, aponta-se para um número significativo de unidades produzidas, apesar de este ser apenas um dos 18 agentes identificados, demonstrando outra questão abordada na bibliografia, que é a de atração de empresas incorporadoras de origem externa às cidades analisadas, para cidades de médio porte como Pelotas, dentro do PMCMV, já que este privilegia a produção em série de moradias, facilitando a produção de “projetos carimbos” ao longo do país. Como explicado no capítulo anterior, foi apenas uma empresa de origem externa à Pelotas que conseguiu entrar no mercado da cidade devido à organização das empresas locais, porém houve o interesse de demais, confirmando a característica similar ao panorama nacional.

Por mais que o panorama em uma cidade como São Paulo, referenciada por alguns autores da bibliografia utilizada, seja o inverso da percebida em Pelotas – onde as empresas de fora da cidade se fazem representar em maior número –, afirma-se que a financeirização do PMCMV na cidade também é presente, pois a criação de condições para a execução de oito empreendimentos pela empresa Rodobens, em um total de 60, seja através da facilitação do crédito, ou do próprio poder de investimentos da empresa, fez com que o panorama econômico de Pelotas se assemelhasse ao de demais cidades, e, principalmente, que as consequências deste suporte econômico através da promoção de HIS, propiciassem à Pelotas um número representativo de moradias desqualificadas, conforme as análises aqui realizadas.

Os moldes do PMCMV também potencializam os lucros para os agentes privados em cidades menores, mas consolidadas, nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, já que nestas regiões ainda existem terrenos menos valorizados em relação às regiões metropolitanas

desses locais, mas que ofertam uma boa taxa de retorno dos investimentos para o incorporador.

Como práticas praxes entre o perfil de atuação dos agentes promotores do PMCMV em Pelotas, têm-se o adensamento de unidades habitacionais nos empreendimentos. Relacionando esta análise com os estudos de Soraggi e Mendonça (2013, p.104), por exemplo, verifica-se que o adensamento, conforme as autoras, pode entrar em desacordo com a capacidade de infraestrutura urbana e ambiental de um município, como é o caso indicado pelas mesmas para os empreendimentos do Programa para a cidade de Juatuba-MG, acarretando em dificuldades imputadas à qualidade da inserção urbana dos empreendimentos.

Além disso, as verticalizações excessivas observadas – fruto da produção preponderante por empreendimentos na tipologia de apartamentos de cinco pavimentos – causam outros problemas como a necessidade de uma gestão condominial (na grande maioria das vezes deficiente ou inexistente) das habitações produzidas em formato de condomínios (MEDVEDOVSKI et al., 2010, p.22).

Pois enquanto que para Pelotas, identificou-se que a Faixa 3 do PMCMV apresenta-se com densidades de 162,07 habitantes por hectare de terreno para a tipologia de casas, e 590,65 habitantes por hectare de terreno para a tipologia de apartamentos, a Faixa 1 possui densidades de 163,84 e 716,37, para as mesmas tipologias, respectivamente.

Este resultado de análise ajuda a concluir outra situação também identificada por demais autores em outras localidades brasileiras, como em Nascimento, Pequeno e Rosa (2014, p.4), em seu estudo para as cidades da Região Metropolitana de Fortaleza, onde os autores também constataram que a Faixa 1 do PMCMV, neste local, era a que recebia o maior número de unidades habitacionais por empreendimento.

Esta diferenciação de densidades no uso do solo pode gerar uma demanda maior de serviços em determinada área (zonas mais densas), acarretando em problemas para as cidades, já que os usos se mostram monofuncionais e as demandas por serviços geradas por essa grande quantidade de famílias localizadas nesses empreendimentos não são atendidas, como já mencionado anteriormente neste trabalho (PEQUENO; FREITAS, 2013, p.128).

Quando o porte do empreendimento é maior, o mesmo oferece maior atratividade a um agente promotor privado, visto que este vislumbra em um empreendimento de porte maior uma continuidade de efetividade maior da produção realizada em série, facilidade de acesso a financiamentos para a execução da obra, capacidade operacional, suporte financeiro do investimento imobilizado durante a obra, entre outros. Além disso, têm-se a questão da

aquisição do terreno, em que os agentes promotores maiores, como já mencionado, têm maior poder de aquisição e conseqüentemente podem adquirir terrenos maiores e em maior quantidade, facilitando a incorporação de empreendimentos de maior porte, e maximizando os lucros, através das três frentes de arrecadação de lucros por meio da posse da terra.

Relacionando este perfil de promoção verificado nos agentes promotores privados com a qualidade da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV, afirma-se que tal adensamento populacional verificado em empreendimentos com grande número de usuários tende a agravar as más condições de inserção urbana, sendo que isso é capaz de condicionar as performances do tecido urbano, ajudando a definir a morfologia da cidade e o quanto capaz é o empreendimento de oferecer qualidade ao ambiente (LIMA; BARBOSA; FREITAS, 2014, p.3). Quanto a isso, é necessário ponderar que o projeto tem um papel essencial neste condicionamento ruim do espaço, pois o adensamento pode ser mais prejudicial nas situações em que o projeto é desqualificado internamente, como no caso das análises dos espaços de áreas de lazer dos residenciais Terra Nova, Moradas Pelotas e Moradas Club. Caso considerar-se que o adensamento possa vir atrelado a um bom projeto no interior dos empreendimentos, a questão será definitivamente relativizada, pois assim se estarão criando melhores condições de vivência ao usuário, e conseqüente melhor experiência do mesmo na cidade e neste espaço.

A partir do exposto anteriormente, se infere que a proposta que se está edificando para a Faixa 1 em Pelotas é a de empreendimentos com grande número de unidades habitacionais, o que pode ser explicado pelo barateamento dos custos a partir do maior aproveitamento de uma gleba, assim como diluição de gastos não lineares, como infraestrutura interna e externa. Na cidade, dos 10 empreendimentos identificados para a Faixa 1, oito se constituem em blocos de cinco pavimentos, confirmando a estratégia de adensamento de moradias em uma gleba de menor porte. Somente Eldorado, único da Faixa constituído sob a forma de loteamento de casas térreas, e Haragano, condomínio de casas duplex, não têm mais de dois pavimentos.

Torna-se explícito que aspectos como estes prejudicam bastante as cidades, conforme observa Maricato (2011, p.77), pois quando se relega à iniciativa privada o poder de decisão da localização de HIS – já que ela detém o estoque de terras e a permissão dos órgãos fiscalizadores para implantar os novos projetos em seus terrenos –, essas servirão primeiramente aos seus intuitos, e não ao benefício da população.

Conclui-se que em Pelotas a empresa Rodobens se enquadra neste modelo de atuação do agente promotor externo que vem a cidades de porte médio e incorpora uma grande quantidade de unidades habitacionais em empreendimentos bastante densos, atuando

prioritariamente na Faixa 2 do PMCMV, quando não, em alguns casos na Faixa 3. Pois tanto a quantidade de unidades habitacionais por empreendimento (em média 448,75 unidades por empreendimento em Pelotas), como o perfil de atuação da empresa (produção em escala, tecnologias de construção mais limpas e sequenciadas do que as tradicionalmente utilizadas pela maioria dos agentes promotores de origem pelotense, entre outras características), se adéquam a esse modelo de atuação identificado na bibliografia.

Conclui-se também que o modelo de produção de HIS financeirizada já exposto no capítulo 1 também é confirmado em Pelotas, pois quando se verifica que uma empresa externa a Pelotas alcança o posto de segunda maior produtora em termos de número de empreendimentos para o PMCMV na cidade, e o primeiro em termos de número de unidades habitacionais, apesar de ser a única empresa “estrangeira à cidade” em meio a outras 17 empresas de origem local, constata-se que esta possui características de produção que alavancam seus números, e, baseado no perfil identificado para esta empresa, alavancam também seus lucros provenientes destas incorporações de empreendimentos habitacionais de cunho (que deveria ser) social.

Todos estes pontos levam a concluir, novamente, que o perfil de atuação dos agentes promotores privados no PMCMV em Pelotas se assemelha ao perfil encontrado em território nacional, pois nesta cidade também estes privilegiam a incorporação ou construção de empreendimentos com grande número de unidades, para que o seu lucro seja majorado no ganho em escala de produção, e para que a localização dos terrenos onde esses empreendimentos são localizados possa ser viabilizada em terras mais distantes das zonas centrais da cidade, onde o custo do solo é menor, como visto no caso de Pelotas – capítulo 3, onde se mostra o mapa de custos venais do solo do tecido urbano da cidade –, já que como os agentes desejam a produção de empreendimentos maiores, a localização em terras mais baratas é uma maneira de viabilizar a incorporação em terrenos com maiores extensões de terra.

O PMCMV, por almejar um impacto quantitativo maior, de maneira geral lançou mão de empreendimentos com números de unidades maiores. Cardoso e Lago (2013, p.13) apontam que, quando os agentes promotores privados se deparam com as limitações do número máximo de unidades habitacionais por empreendimento, estes criam técnicas para ludibriar essa limitação, aglomerando mais de um empreendimento como vizinhos, que somadas as unidades habitacionais atingem uma quantidade muito maior – algo que também aconteceu em Pelotas, como percebido na análise dos empreendimentos contíguos, na seção de análise da inserção urbana.

A mescla entre empresas locais e forasteiras é outra característica presente a um modelo de

gestão da política como no PMCMV, pois o mesmo reúne espaço para a expertise local, como no caso das três empresas locais de atuação no PMCMV e no PAR, assim como para o poder de produção em massa, e capital para afiançar um negócio de tal monta, de construtoras de origem de fora, como a Rodobens.

Cunha (2014, p.292) afirma que a diversidade de faixas do PMCMV, com suas características peculiares, faz com que para a faixa de menor renda, as empresas locais se interessem e se destaquem, devido à sua incapacidade de dispor de capital para manter terrenos à espera de empreendimentos, se apoiando no fato de o governo fornecer o terreno e o público comprador. Nas duas faixas seguintes, as empresas locais de maior poder aquisitivo ou empresas maiores (de fora), possuem os meios para dispor dos terrenos e capitalizam seu negócio prioritariamente na valorização da terra, do que propriamente no lucro da construção.

Portanto, identifica-se uma segmentação de mercado que traz alternativas para todos os níveis e portes de agentes promotores envolvidos, confirmando, assim, estratégias das empresas semelhantes às encontrados por Cunha (2014, p.265) para São José do Rio Preto–SP. Destaca-se que a acomodação das grandes empresas ao mercado local trouxe consequências negativas para a cidade, com o desrespeito às legislações de controle do parcelamento do solo e criação de legislações casuísticas. Entretanto, seja com as empresas locais, seja com as de atuação nacional, cabe destacar a escolha preponderante pela forma de parcelamento do solo em conjunto fechado de lotes mais casas, ou de condomínios de edificações coletivas, reforçando a segregação espacial.

Logo, conclui-se que, quanto aos terceiro e quarto objetivos específicos desta dissertação, o perfil dos agentes promotores privados (empresas construtoras e incorporadoras) de empreendimentos do PMCMV em Pelotas apresenta uma gama de diversos portes de empresas, sendo condizente e semelhante ao perfil dos agentes promotores do PMCMV em território nacional. Por outro lado, conclui-se que este perfil não se faz condizente ao perfil dos agentes promotores do PAR, onde atuaram apenas empresas construtoras/incorporadoras de origem local (cidade de Pelotas). Também se conclui que as características de origem dos agentes promotores de empreendimentos do PMCMV tendem a ser quase que totalmente oriundas de Pelotas, mas apenas uma empresa incorporadora externa à cidade possui grande representatividade em termos de número de empreendimentos produzidos e números de unidades habitacionais produzidas. Conclui-se que a atuação desta empresa externa se faz de maneira padronizada em 12 estados brasileiros, e suas formas de construção e incorporação de unidades para o PMCMV se dão à base da produção em escala, e soluções uniformizadas, independente da região brasileira onde estejam atuando. Já sobre a empresa de origem local analisada – de grande

representatividade no PMCMV na cidade –, conclui-se que esta possui uma produção que se posiciona intermediariamente entre a produção em série da empresa anterior, e uma produção mais artesanal (como é o caso de algumas empresas atuantes no PMCMV em Pelotas, que possuíam apenas um empreendimento executado para o Programa até dezembro de 2015).

A respeito da presença de três empresas de atuação no PAR, presentes também no PMCMV, assim como no fato de outras empresas de origem externa a Pelotas terem tentado ingressar na incorporação de empreendimentos para o PMCMV em Pelotas, mas não terem conseguido, verifica-se em Pelotas uma peculiaridade não apontada na bibliografia base desta dissertação, pois se conjugaram alguns fatores, como expertise das empresas de origem local, e união das mesmas para as suas consolidações em um mercado tão atrativo para empresas externas a Pelotas, dados os índices de déficits habitacionais absolutos da cidade. Mesmo com esta peculiaridade pelotense, identifica-se em Cunha (2014, p.272), por exemplo, também uma mescla de agentes promotores de origem local, com agentes de origem externa, como em seu estudo para a cidade de São José do Rio Preto-SP, no PMCMV. É claro que, tanto no exemplo de Cunha, assim como de demais estudos, a presença de agentes de origem externa à cidade em questão é muito mais representativa em termos de quantidade de agentes do que em Pelotas.

Já quanto às razões para as diferenças de perfil de atuação encontradas entre os agentes promotores privados de origem local e os de origem e abrangência nacional nos PMCMV e PAR, concluiu-se que são quatro os fatores preponderantes: porte diferenciado dos programas, abrangência diferenciada dos programas, aquisições e localizações dos terrenos, e necessidade de comercialização e preferência por faixa de renda específica. Estes quatro fatores contribuem para se ratificar outra conclusão, sendo esta a de que o perfil de atuação dos agentes promotores privados, apesar de encontrar em Pelotas a peculiaridade de possuir somente um agente externo a Pelotas em 60 empreendimentos já construídos ou contratados, se assemelha ao perfil identificado para o PMCMV em nível nacional, no sentido de se verificarem em Pelotas todos os portes e modelos de atuação dos agentes promotores privados, pois tanto o porte dos programas, quanto às suas abrangências, formas de comercialização e escolhas por incorporação em determinadas faixas de renda, apontam para um leque de oportunidades que atraem os mais variados portes de empresas construtoras e incorporadoras, visto que vislumbram no PMCMV a oportunidade de construir/incorporar e auferir lucros.

Assim como Cunha (2014, p.272) já havia identificado em São José do Rio Preto-SP, são diferentes os portes das empresas que atuam no PMCMV, e nem por isso uma se sobressai a todas às demais em termos de continuidade de produção, pois ao longo dos mais de sete

anos de execução do PMCMV, algumas das empresas identificadas continuam a produzir empreendimentos em diferentes épocas, tendo 10 destas (mais de 50%) produzido no mínimo três empreendimentos dentro do Programa na cidade.

Alterações ocorridas na legislação do PMCMV em Pelotas e seus efeitos na qualidade da inserção urbana e ação dos agentes promotores privados

Especificamente sobre a legislação pelotense quanto à aprovação de empreendimentos do PMCMV, este trabalho concluiu que a criação do GAE, em Pelotas, foi importante para o melhoramento da qualidade da inserção urbana dos empreendimentos, visto que barrou a construção de dois destes que notavelmente seriam prejudicados sob este aspecto, e impôs o melhoramento da condição de incorporação de outros, como os residenciais Moradas Clube 2 e Moradas Pelotas 2.

Dentre os empreendimentos barrados, caso não existisse o GAE, Pelotas poderia possuir empreendimentos de até mil unidades habitacionais – algo que se verificou em outras localidades brasileiras, inclusive em Cunha (2014, p.250), e que por inúmeros motivos poderiam trazer ainda mais prejuízos para o tecido urbano da cidade e para a qualidade de acesso aos serviços por seus moradores. É verdade que mesmo após a instituição do GAE, outros vários empreendimentos também mal qualificados foram aprovados, porém sua atuação, mesmo que não totalmente proveitosa, abrandou a implantação de empreendimentos enormes e ruins. Ainda, considerando-se que o GAE avalia apenas empreendimentos de porte maior (superiores a 300 unidades habitacionais, conforme a legislação de sua criação), não podem ser atribuídos ao GAE o insucesso da inserção urbana e demais características de empreendimentos menores, que não teriam a avaliação deste Grupo.

Também se conclui que os critérios estabelecidos para a análise da viabilidade da construção de empreendimentos por parte do GAE se assemelha bastante ao modo da realização das análises nesta dissertação, apesar de os critérios do GAE serem mais brandos em relação aos índices mínimos de distâncias aos equipamentos de serviço estabelecidos para os projetos dos empreendimentos aqui utilizados. Ainda assim, reconhece-se que estabelecer distâncias máximas dos empreendimentos a serem construídos, até os equipamentos de serviços a serem futuramente utilizados pelos moradores, é um primeiro passo para uma busca por uma HIS melhor inserida na malha urbana das cidades.

Por outro lado, conclui-se que a legislação pelotense editada, sobretudo, no mandato municipal anterior – vigente entre os anos de 2009 e 2012, em Pelotas –, contribuiu significativamente para a depreciação da qualidade da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV, assim como parece ter sido editada prioritariamente visando atender aos interesses dos agentes promotores privados atuantes no PMCMV em Pelotas. Esta conclusão foi executada a partir da verificação de que no mínimo duas leis municipais alteraram consideravelmente a lei municipal anterior que estabeleceu o III Plano Diretor de Pelotas, sendo uma no que tange aspectos relativos a delimitações do perímetro urbano da cidade – aumentando-o e, com isso, permitindo que pelo menos dois empreendimentos pudessem ser construídos, sendo estes os qualificados com os piores índices de inserção urbana dentre os 60 empreendimentos analisados nesta dissertação –, e a outra reduzindo as quantidades mínimas exigidas de áreas verdes e de lazer a serem reservadas no interior dos condomínios habitacionais, acarretando na permissão de construção de empreendimentos sem as quantidades de áreas mínimas verdes e de lazer anteriormente estabelecidas pelo III Plano Diretor da cidade, como as análises dos residenciais Terra Nova, Moradas Pelotas e Moradas Club puderam constatar.

Portanto, conforme o quinto objetivo específico desta dissertação, conclui-se que conforme verificado na análise de alguns dos empreendimentos promovidos no PMCMV em Pelotas – Terra Nova, Moradas Pelotas e Moradas Club –, os impactos das ações de alterações na legislação do PMCMV acarretaram em grandes prejuízos para a população moradora destes residenciais, assim como para a cidade como um todo, pois através destas alterações legais aprovaram-se três condomínios fechados de grandes proporções em termos de número de unidades habitacionais (1.502 unidades), que fizeram com que a demanda por equipamentos de serviço fosse consideravelmente aumentada nestes locais, e estes empreendimentos, internamente, não possuem quantidades mínimas de áreas verdes e de lazer necessárias para suportar a demanda gerada pelos próprios moradores locais.

Além de permissividades como a delimitação de uma quantidade menor de áreas verdes e de lazer a ser constituída no interior dos condomínios habitacionais, a lei citada – e identificada como um retrocesso para o melhoramento da qualidade da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV nesta dissertação –, também trouxe outras características negativas aos moradores destes novos empreendimentos e à cidade de Pelotas, como a superação da extensão de terreno máxima a ser utilizada para a incorporação de um empreendimento habitacional em Pelotas, que passou de um hectare (de acordo com o III Plano Diretor de Pelotas), para dois ou cinco hectares (conforme esta nova lei municipal).

Portanto, conclui-se que a legislação do PMCMV em nível local (cidade de Pelotas) foi alterada trazendo malefícios para a qualidade da inserção urbana, e contribuindo para uma

atuação ainda mais nociva por parte dos agentes promotores privados. Isto leva às conclusões de que as alterações ocorridas na legislação de Pelotas referente à implantação de empreendimentos do PMCMV impactaram negativamente na atuação dos agentes promotores privados do Programa e na qualidade da moradia por eles produzida, quanto a aspectos relacionados à inserção urbana, pois se verificam vários indícios de que a alteração casuística da legislação (pois parece ser clara sua alteração com o intuito de aprovação de empreendimentos como os três da empresa Rodobens) trouxeram implicações ruins para a qualidade da inserção urbana dos empreendimentos aprovados, e os agentes promotores privados puderam se beneficiar destas alterações, aumentando suas margens de lucro na medida em que maximizaram o número de unidades habitacionais em um reduzido espaço de terra, através da redução dos percentuais de terra destinados às áreas verdes e de lazer, e através da implantação de empreendimentos de enorme porte.

Além disso, também se conclui que há uma relação entre o perfil de atuação dos agentes promotores privados e a qualidade da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas, visto que se verificou um prejuízo em termos de qualidade dos empreendimentos em relação aos quesitos analisados neste trabalho, que foram diretamente influenciados e permitidos pela pressão exercida pelos agentes promotores privados sobre algumas edições de leis promulgadas durante a vigência do PMCMV na cidade de Pelotas.

A qualidade de inserção urbana, a ação dos agentes promotores privados e a contribuição da legislação para a ação destes agentes

Assim como o verificado em nível nacional, o desenho institucional do PMCMV em Pelotas também se mostrou propício à apropriação dos seus benefícios pelos agentes promotores privados, visto que na cidade vários fatores também contribuem para o ganho de lucros por parte destas empresas sobre a produção habitacional. Pois também foram verificados empreendimentos com grande número de unidades habitacionais – facilitando o ganho em escala de produção por parte dos agentes privados –, assim como também foram verificados inúmeros empreendimentos localizados em regiões onde a qualificação da infraestrutura a ser ofertada ao usuário não era adequada, e onde o custo do valor da terra era comprovadamente inferior. Portanto, conforme o objetivo geral desta dissertação, conclui-se que a inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas foi classificada como desqualificada, identificando-se exemplos que se assemelham aos

exemplos citados por Pequeno e Rosa (2015a), Rolnik (2014), Maricato (2009) e Shimbo (2010), por exemplo, para demais cidades brasileiras.

Conclui-se também que o perfil de atuação dos agentes promotores privados (empresas privadas construtoras e incorporadoras) de empreendimentos do PMCMV em Pelotas apresenta variações onde empresas de diversos portes agem neste mercado, estando estas representatividades tanto em empresas que possuem origem na própria cidade de Pelotas – podendo ser incorporadoras ou somente construtoras, que já produziram desde apenas um empreendimento para o Programa, como até 11 empreendimentos –, como em uma empresa de origem externa a Pelotas – mais precisamente com origem na cidade de São José do Rio Preto-SP –, com atuação em mais de 10 estados brasileiros, que apresenta um perfil de incorporação de empreendimentos de grande porte, e se vale de produções seriadas de moradias, dentre outras técnicas de ganho de lucros através da produção em escala. Assim como quanto à conclusão anterior, o perfil dos agentes promotores privados identificados para o PMCMV em Pelotas se assemelha ao perfil verificado por demais autores em outras cidades brasileiras, como apontam Cunha (2014) ou Pequeno e Rosa (2015a), por exemplo, para cidades localizadas nos estados de São Paulo e Ceará, respectivamente.

Ainda, percebe-se que a legislação de Pelotas foi alterada ou emendada mais de uma vez com o intuito de abrigar empreendimentos prejudiciais à qualidade do tecido urbano, mas que a atual gestão da PMPel também criou um grupo de análises – GAE –, capaz de frear, em parte, a disseminação desses enormes empreendimentos desprovidos de boa inserção urbana.

Assim, conclui-se que existe uma relação entre o perfil dos agentes promotores privados e a qualidade da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas, por todos os motivos já expostos, como, por exemplo, aumento dos lucros auferidos por estes agentes à medida que conseguem construir e incorporar empreendimentos mais afastados de regiões mais bem qualificadas quanto à inserção urbana, devido a custos menores com aquisições de terras, ou valorização na posse antecipada destas. E, também se conclui que esses agentes promotores se beneficiaram e beneficiam com as alterações promovidas na legislação que rege a aprovação de empreendimentos do PMCMV em Pelotas, pois graças a estas alterações alguns empreendimentos comprovadamente prejudiciais à qualidade do tecido urbano foram aprovados para a construção, sendo que tais empreendimentos, também de forma comprovada, promoveram lucros maiores à sua empresa privada executora a partir da permissão de implantação de maior número de unidades habitacionais, e localização em terrenos com baixo índice de acesso a equipamentos de serviço necessários à população ali instalada.

Verifica-se uma interligação vital entre os três assuntos, pois um dos motivos para os atuais empreendimentos do PMCMV estarem localizados nesses lugares apenas parcialmente adequados à boa inserção na cidade se deve à busca pela maximização dos lucros por parte dos agentes privados executores do Programa, e às permissividades presentes à legislação reguladora.

Afirma-se que enquanto o Estado continuar a abrir mão da uma gerência mais efetiva dos rumos das localizações dos futuros empreendimentos voltados para HIS, estes resultados continuarão a se replicar, tornando os tecidos urbanos das cidades cada vez mais alargados e desqualificados, devido à colocação da população nas zonas periféricas das cidades.

Confirma-se a hipótese postulada inicialmente neste trabalho, que se refere a se ter comprovado que a qualidade da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas é deficitária e o perfil e a forma de atuação dos agentes promotores privados têm relação com essa má qualificação. Verificou-se ainda que os interesses desses agentes promotores privados fazem com que os mesmos influenciem e se beneficiem da legislação local de incentivo ao PMCMV, obtendo vantagens na execução dos empreendimentos do Programa.

O perfil dos agentes promotores privados de empreendimentos do PMCMV tem uma composição e importância similar ao perfil observado em nível nacional, ou seja, uma gama de empresas de diferentes portes que vislumbraram no PMCMV a chance de aumentar sua atuação e margens de lucro sobre a produção habitacional para a baixa renda, já que o mercado se mostra propício para isso, sendo a maioria dos agentes promotores atuantes de origem pelotense.

Quanto às perguntas formuladas no capítulo 1, a produção da moradia no PMCMV em Pelotas é similar à produção nacional, no que se refere à qualidade da inserção urbana dos empreendimentos produzidos (sendo esta, em geral, desqualificada). Os agentes promotores privados são, na maioria, de origem local e empresas incorporadoras, de portes variados. E, existe uma relação entre o perfil e atuação destes agentes promotores e a desqualificação da inserção urbana dos empreendimentos em Pelotas, apoiando-se estes, em parte, nas permissividades presentes à legislação local.

Sugestões para futuros trabalhos

Como sugestão para futuros trabalhos, seria interessante que a análise de inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV continuasse a ser executada, agregando-se os novos empreendimentos a serem contratados e construídos em Pelotas, assim como tais análises

devem se replicar para outras cidades pelo Brasil, assim como as redes de pesquisadores já vêm fazendo em diversos estados brasileiros.

Também seria interessante que os critérios de análises de inserção urbana fossem ampliados, agregando-se novos indicadores, como a qualidade do projeto, ou como os sugeridos por autores como Rolnik (2014), por exemplo, a citar: quantidade de empregos disponíveis por hectare e média mensal de rendimentos domiciliares nas zonas de implantação dos empreendimentos do PMCMV; índices de vazios urbanos e de extensões dos perímetros das quadras de localização destes empreendimentos; presença de comércios e demais serviços próximos aos empreendimentos, como agências bancárias, creches, supermercados, parquinhos, academias, barbearias, entre outros.

No que tange aos agentes promotores privados e as alterações legais para aprovação de empreendimentos do PMCMV, residem outros estimáveis segmentos de estudos, pois parecem claros os caminhos que o Programa continuará traçando, pelo menos em curto prazo, relegando ainda, mesmo que de maneira parcialmente errônea, a produção de HIS às mãos de empresas privadas. Portanto, investigações em demais cidades brasileiras com portes similares a Pelotas, acerca de demais alterações legais que fizeram com que empreendimentos sem as condições mínimas de promover uma inserção urbana qualificada nas cidades fossem e sejam aprovados, são bem-vindas e ajudarão a identificar estes retrocessos a que as cidades brasileiras têm se submetido, mesmo quinze anos após a aprovação de um importante instrumento de combate a estas situações indesejáveis – o Estatuto da Cidade. É preciso continuar a investigar os desfechos e impactos de uma produção de HIS de tal proporção, pois ao que parecem, os erros cometidos no passado (como no Período BNH, por exemplo) continuam a se repetir, e ainda com uma velocidade e tamanho ainda maiores.

REFERÊNCIAS

- ALALAM, Julia. **Relatório aponta déficit habitacional de Pelotas em 11,93%**. Prefeitura Pelotas, 2013. Disponível em: <<http://www.pelotas.rs.gov.br/noticias/detalhe.php?controle=MjAxMy0wNi0xNQ==&codnoticia=34439>> Acesso em: 28 abr. 2016.
- ABIKO, A. K. **Introdução à gestão habitacional**. São Paulo: Escola Politécnica da USP, 1995. 31p.
- AMORE, Caio Santo. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.11-27.
- AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz et al. **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. 1.ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. 428p.
- ANDRADE, Luciana da Silva. É possível transformar em cidade a anticidade? Crítica ao urbanismo de empreendimentos do PMCMV. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.165-193.
- APPOLINÁRIO, Fábio. **Metodologia da ciência**: filosofia e prática da pesquisa. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006. 209p.
- ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. **Minha Casa, Minha Vida, o pacote habitacional de Lula**. 2009. Disponível em: <<http://www.correiodacidade.com.br/content/blogcategory/66/171/>> Acesso em: 23 abr. 2015.
- ARAÚJO, Ana Cristina da Silva. **A casa (própria) alugada no Programa de Arrendamento Residencial: questões da política pública habitacional e o caso do Residencial Cavallari na cidade de Marília – SP**. 2007. 349f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)-Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos.
- ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. **Espaço e Debates**, ano X, n. 31, p.21-36, 1990.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIMENTO PORTLAND. **Parede de concreto**: velocidade com qualidade. 1.ed. São Paulo: Associação Brasileira de Cimento Portland, 2008. 199p.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS ESCRITÓRIOS DE ARQUITETURA. **Construtoras renegociam aquisições de terrenos**: dívidas com ativos comprados durante o boom somam R\$ 7,7 bi, 2009. Disponível em: <<http://www.asbea.org.br/escritorios-arquitetura/noticias/construtoras-renegociam-aquisicoes-de-terrenos-134481-1.asp>> Acesso em: 11 maio 2016.
- BANCO DO BRASIL. **Acervo com informações de empreendimentos do PMCMV em Pelotas**. Dados não publicados fornecidos pelo Banco do Brasil/Ministério das Cidades em abr. de 2014.
- BARANDIER JÚNIOR, José Renato da Gama. **Acessibilidade da população alvo do programa habitacional para baixa renda na cidade do Rio de Janeiro**. 2012. 199f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes)-Instituto Alberto Luis Coimbra, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- BARANDIER JÚNIOR, José Renato da Gama. **Acessibilidade do PMCMV no Rio de Janeiro**. Observatório das Metrôpoles, 2012. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=433%3AAcessibilidade-do-pmcmv-no-rio-de-janeiro&Itemid=166&lang=pt> Acesso em: 26 fev. 2016.

BARBOSA, Itaquê Santana. **O Estado e a produção habitacional pública**. 2008. 210f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

BERGER, Jaqueline; MEDVEDOVSKI, Nirce; MÖRSCHBÄCHER, Larissa. Avaliação da gestão pós-ocupação estudo de caso: condomínios do Programa Minha Casa Minha Vida em Pelotas-RS. In: XV ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 15., 2015, Maceió. **Anais do...** Maceió: ENTAC, 2014. p.1873-1882.

BONATES, Mariana Fialho. **Ideologia da casa própria...** sem casa própria. 2007. 290f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)-Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

BONDUKI, Nabil Georges. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **TD. Teoria e Debate**, v. 82, p. 1, 2009.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da Habitação Social no Brasil. **Análise Social**, v.XXIX (127), n.3, p.711-732, 1994.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**. 4.ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004. 344p.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo** [da Universidade São Judas Tadeu, v.1, p.70–104, set. 2008.

BRASIL. **Decreto n.º 103**, de 22 de abril de 1991. Autoriza a instituição do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D103.htm> Acesso em: 8 maio 2016.

BRASIL. **Decreto n.º 7.499**, de 16 de julho de 2011. Regulamenta dispositivos da Lei no 11.977, de sete de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7499.htm>. Acesso em: 17 fev. 2015.

BRASIL. **Lei Federal n.º 10.257**, de 10 de junho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm> Acesso em: 13 maio 2014.

BRASIL. **Lei Federal n.º 11.977**, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm> Acesso em: 8 jun. 2015.

BRASIL. **Lei Federal n.º 12.424**, de 16 de junho de 2011. Conversão da Medida Provisória n.º 514, de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm> Acesso em: 8 set. 2014.

BRASIL. **Orientação Operacional n.º 05/2013**, de 20 de dezembro de 2013. Orientação para a elaboração do Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos e da Matriz de Responsabilidades. Brasília, p.1-3, dez. 2013.

BRASIL. **Portaria MCid n.º 325**, de 7 de julho de 2011. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Disponível em: <<http://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelink.php?numlink=212143>>. Acesso em: 16 fev. 2015.

BRITO, Fausto. O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.20, n.57, maio-ago. 2006.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demanda habitacional no Brasil**. 1.ed. Brasília: CAIXA, 2011. 170p.

CAIXA-GIHAB – GERÊNCIA DE HABITAÇÃO DE PELOTAS DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Acervo com informações de empreendimentos do PMCMV em Pelotas**. Dados não publicados fornecidos pela CAIXA-GIHAB em julho de 2014.

CAIXA-REDUR – REPRESENTAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E RURAL DE PELOTAS DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Acervo com informações de empreendimentos do PMCMV em Pelotas**. Dados não publicados fornecidos pela CAIXA-REDUR em mar. de 2016.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000. 399p.

CAMPOS, Paola Rogedo; MENDONÇA, Jupira Gomes de. Estrutura socioespacial e produção habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte: novas tendências. In: O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p.67-91.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Sousa. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais do...** Rio de Janeiro: ENANPUR, 2011. p.1-20.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p.17-65.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. **Reestruturação do setor imobiliário e o papel do Programa Minha Casa Minha Vida**, 2011. Disponível em: <<http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais/g4/restrukturacao%20do%20setor%20imobiliario%20e%20o%20papel%20do%20programa%20minha%20casa%20minha%20vida.pdf>> Acesso em: 16 abr. 2014.

CARDOSO, Adauto Lúcio et al. **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. 322p.

CARDOSO, Adauto Lúcio; LAGO, Luciana Corrêa do. “O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais”. In: O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p.7-15.

CARDOSO, Adauto Lúcio; MELLO, Irene de Queiroz e; JAENISCH, Samuel Thomas. A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.73-102.

CARDOSO, Adauto Lúcio; NUNES JUNIOR, Décio Rodrigues; ARAÚJO, Flávia de Souza; SILVA, Nathan Ferreira da; ARAGÃO, Thêmis Amorim; AMORIM, Tomás Pires. Minha Casa Minha Sina: implicações da recente produção habitacional pelo setor privado na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro. In: O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p.143-160.

CARDOSO, Adauto Lúcio; NUNES JUNIOR, Décio Rodrigues; ARAÚJO, Flávia de Souza; SILVA, Nathan Ferreira da; JAENISCH, Samuel Thomas. Quando um direito vira produto: impactos do programa Minha Casa Minha Vida na cidade do Rio de Janeiro. In: XIII SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 13., 2013, Rio de Janeiro. **Anais do...** Rio de Janeiro: SIMPURB, 2013. p.1-17.

CARRANO, Pedro; HOSHINO, Thiago. **Brasil de fato**: “Nosso déficit não é de casas, é de cidade”. Terra de Direitos, 2012. Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/2012/10/23/brasil-de-fato-%E2%80%9Cnosso-deficit-nao-e-de-casas-e-de-cidade%E2%80%9D/>> Acesso em: 30 abr. 2016.

CHIARELLI, Lígia Maria Ávila. **Habitação social em Pelotas (1987-2010):** influência das políticas públicas na promoção de conjuntos habitacionais. 2014. 230f. Tese (Doutorado em História)-Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

COSTA, Vinícius. **A terra mais nova de Pelotas.** Satolep Press, 2010. Disponível em: <<https://viniciuscostafotografia.wordpress.com/category/terra-nova-pelotas/>> Acesso em: 8 maio 2016.

CUNHA, Gabriel Rodrigues da. **O Programa Minha Casa Minha Vida em São José do Rio Preto/SP:** Estado, Mercado, Planejamento Urbano e Habitação. 2014. 362f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)-Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos.

ELIAS, Juliana. **FGV:** Programa “Minha Casa” reduziu déficit habitacional em 8% até 2012. Valor Econômico, 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3732884/fgv-programa-minha-casa-reduziu-deficit-habitacional-em-8-ate-2012>> Acesso em: 21 maio 2016.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Estado, Previdência social e habitação.** 1984. Dissertação (Mestrado em Engenharia)-Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Universidade de São Paulo, São Paulo.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v.12, n.1, p.47-71, jan.-abr. 2004.

FERREIRA, Augusto Sendtko. **Estudo comparativo de sistemas construtivos industrializados:** paredes de concreto, steel frame e wood frame. 2014. 62f. Trabalho de Conclusão de Curso – Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria.

FILHO, Rubens. **Medo e abandono no Residencial El Dorado.** Amigos de Pelotas, 2013. Pelotas. Disponível em: <http://www.amigosdepelotas.com.br/blog/medo_e_abandono_no_residencial_el_dorado> Acesso em: 16 jan. 2015.

FILHO, Rubens. **Não podemos criar Cidades de Deus, diz Joseane Almeida, secretária de Cidade.** Amigos de Pelotas, 2013. Pelotas. Disponível em: <http://www.amigosdepelotas.com.br/blog/nao_podemos_criar_cidades_de_deus_diz_joseane_almeida_secretaria_de_cidade> Acesso em: 9 nov. 2014.

FIRESTONE, William A. Meaning in method: the rhetoric of quantitative and qualitative research. **Educational Researcher**, v.16, n.7, p.16-21, 1987.

FIX, Mariana de Azevedo Barretto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil.** 2011. 263f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico)-Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012:** resultados preliminares. 1.ed. Belo Horizonte: Centro de Estatísticas e Informações, 2014. 16p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2013:** resultados preliminares. 1.ed. Belo Horizonte: Centro de Estatísticas e Informações, 2015. 13p.

FURTADO, Celso. A habitação. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.17, n.48, maio-ago. 2003.

GOOGLE MAPS. **Pelotas,** 2015. Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps/place/Pelotas>> Acesso em: 2 maio 2015.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo:** história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008. 256p.

IBGE. **Pelotas**, 2016. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=431440>> Acesso em: 28 abr. 2016.

IBGE. **Sinopse por setores**, 2015. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopseporsetores/>> Acesso em: 2 maio 2015.

INFOMONEY. **Você sabe exatamente o que é a Bovespa e como ela funciona?** Infomoney com Bloomberg, 2005. Disponível em: <<http://www.infomoney.com.br/educacao/guias/noticia/388082/voce-sabe-exatamente-que-bovespa-como-ela-funciona>> Acesso em: 29 abr. 2016.

Inteligência Empresarial da Construção – ITC. **Ranking ITC**, 2016. Disponível em: <<http://rankingitc.com.br/ranking-itc-2015/>> Acesso em: 2 set. 2016.

IPEA. **Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)**. 1.ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013. 17p.

IPEA. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro por cidades**, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=64> Acesso em: 12 ago. 2015.

LEFÉBVRE, Henry. **O direito à cidade**. 4.ed. São Paulo: Centauro, 2001. 145p.

LIMA, Joice. **Prefeitura propõe criação do programa “Pelotas Habitação Digna”**. Prefeitura Municipal de Pelotas, 2009. Disponível em: <<http://www.pelotas.com.br/noticia/noticia.htm?codnoticia=17767>> Acesso em: 13 ago. 2016.

LIMA, José Júlio Ferreira; PONTE, Juliano Pamplona Ximenes; RODRIGUES, Roberta Menezes; NETO, Raul Ventura; MELO, Ana Carolina Campos de. A promoção habitacional através do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belém. In: O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p.161-185.

LIMA, Márcia Azevedo de; LAY, Maria Cristina Dias. Uma reflexão sobre padrões espaciais de localização de conjuntos habitacionais de interesse social. In: CONGRESSO INTERNACIONAL SUSTENTABILIDADE E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 3., 2014, Porto Alegre. **Anais do...** Porto Alegre: CHIS, 2014. p.1-10.

LIMA, Mariana Quezada Costa; BARBOSA, Juliana Brito; FREITAS, Clarissa Figueredo Sampaio. Densidade e indicadores urbanísticos como instrumentos para a qualificação do tecido urbano periférico. In: CONGRESSO INTERNACIONAL SUSTENTABILIDADE E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 3., 2014, Porto Alegre. **Anais do...** Porto Alegre: CHIS, 2014. p.1-10.

LOPES, João Marcos de Almeida; SHIMBO, Lúcia Zanin. Projeto e produção da habitação na região central do estado de São Paulo: condições e contradições do PMCMV. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.229-253.

MARASCO, Carolina. **Câmara aprova isenções em obras habitacionais**. Diário Popular, 2016. Disponível em: <http://www.diariopopular.com.br/tudo/index.php?n_sistema=3056&id_noticia=MTEyNDYx&id_area=Ng==> Acesso em: 13 ago. 2016.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legalização e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.17, n.48, p.151-167, 2003.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011. 224p.

MARICATO, Ermínia. **O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada**. Carta Maior, 2009. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O->

Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160> Acesso em: 23 fev. 2015.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado – metrópoles brasileiras. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v.14, n.4, p.21-33, out.-dez. 2000.

MARQUES, Eduardo César Leão. A dinâmica imobiliária de incorporação em período recente. In: São Paulo: segregação, pobreza urbana e desigualdade social. São Paulo: Ed. Senac, 2005. 336p.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. BNH: outras perspectivas. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA A POBREZA E DESIGUALDADE, 1., 2010, Natal. **Anais da...** Natal: CNPP, 2010. p.1-15.

MEDVEDOVSKI, Nirce Saffer. **A vida sem condomínio**: configuração e serviços públicos urbanos em conjuntos habitacionais de interesse social. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998. 487p.

MEDVEDOVSKI, Nirce Saffer; CHIARELLI, Lígia Maria Ávila; ROESLER, Sara; COSWIG, Mateus Treptow. Inserção urbana e terceirização da gestão no projeto de empreendimentos PAR. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA HABITAÇÃO NO ESPAÇO LUSÓFONO, 1., 2010, Lisboa. **Anais do...** Lisboa: CIHEL, 2010. p.1-23.

MEDVEDOVSKI, Nirce Saffer. **Programa Minha Casa Minha Vida: balanços e desafios**. São Bernardo do Campo-SP: Universidade Federal do ABC, 2013. 39 slides.

MERCÊS, Simaia das Mercês. Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Belém: localização dos empreendimentos e seis determinantes. In: O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p.187-204.

MISURELLI, Hugo; MASSUDA, Clovis. **Paredes de concreto**. Técnica, 2009. Disponível em: <<http://techne.pini.com.br/engenharia-civil/147/artigo285766-2.aspx>> Acesso em: 8 maio 2016.

MONTANER, Josep Maria; MUXÍ, Zaida; FALAGÁN, David H. **Herramientas para habitar el presente** – la vivienda del siglo XXI. Barcelona: Máster Laboratorio de La vivienda del siglo XXI, 2011. 209p.

NASCIMENTO, Denise Morado; COSTA, Heloisa Soares de Moura; MENDONÇA, Jupira Gomes de; LOPES, Marcela Silviano Brandão; LAMOUNIER, Rosamônica da Fonseca; SALOMÃO, Thais Mariano Nassif; SOARES, André Costa Braga. Programa Minha Casa Minha Vida: desafios e avanços na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.195-228.

NASCIMENTO, Raquel Martins do; PEQUENO, Luis Renato Bezerra; ROSA, Sara Vieira. Análise do programa Minha Casa Minha Vida no município de Caucaíá-CE: estudos de inserção urbana. In: CONGRESSO INTERNACIONAL SUSTENTABILIDADE E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 3., 2014, Porto Alegre. **Anais do...** Porto Alegre: CHIS, 2014. p.1-10.

NAURB/UFPEL – NÚCLEO DE PESQUISA EM ARQUITETURA E URBANISMO DA FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO – UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS. **Acervo com informações de empreendimentos do PAR e PMCMV em Pelotas**. Dados não publicados fornecidos pelo NAUrb/UFPeL em outubro de 2014.

PANITCH, Leo; KONINGS, Martijn. Myths of Deregulation. **New Left Review**. Glasgow, n.57, mai.-jun. 2009.

PAZ, Rosangela Dias Oliveira da; ARREGUI, Carola Carbajal; RODRIGUES, Maria de Lourdes da Paz; BLANCO, Marisa A. Almeida. Trabalho social no Programa Minha Casa Minha Vida: a experiência da cidade de Osasco/São Paulo. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.255-287.

PELOTAS. **Cadastro Social**. Prefeitura Pelotas, 2016. Disponível em: <<http://www.pelotas.com.br/justica-social/cadastro-social/>> Acesso em: 23 dez. 2016.

PELOTAS. **Lei Municipal n.º 5.502**, de 11 de setembro de 2008. Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no município de Pelotas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.pelotas.com.br/politica_urbana_ambiental/planejamento_urbano/III_plano_diretor/lei_iii_plano_diretor/arquivos/lei_5502.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2015.

PELOTAS. **Lei Municipal n.º 5.603**, de 3 de agosto de 2009. Institui o Programa Habitacional de Interesse Social “Pelotas Habitação Digna”, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/.../pelotas/lei.../5603/lei-ordinaria-n-5603.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

PELOTAS. **Lei Municipal n.º 5.963**, de 28 de dezembro de 2012. Altera o Perímetro Urbano do Município de Pelotas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.pelotas.rs.gov.br/interesse_legislacao/leis/2012/LEI5963.pdf> Acesso em: 26 jun. 2016.

PEQUENO, Luis Renato Bezzerra; ROSA, Sara Vieira. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In: XVI ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 16., 2015, Belo Horizonte. **Anais do...** Belo Horizonte: ENANPUR, 2015. p.1-17.

PEQUENO, Renato; FREITAS, Clarissa. Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza: Primeiros Resultados. In: O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p.115-142.

PEQUENO, Renato; ROSA, Sara Vieira. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.131-164.

PLHIS. **Plano local de habitação de interesse social de Pelotas – Etapa 3: estratégias de ação**. Pelotas: 3C Arquitetura e Urbanismo, 2013. 63p.

PLHIS. **PLHIS Pelotas: Plano Local de Habitação de Interesse Social de Pelotas**, 2013. Disponível em: <plhispelotas.blogspot.com> Acesso em: 22 maio 2014.

PMPEL – PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS. **Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas**. Dados não publicados fornecidos pela PMPel em outubro de 2014.

PORTAL BRASIL. **Com nova fase, Minha Casa Minha Vida vai alcançar 4,6 milhões de casas construídas**. Portal Brasil, 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/03/minha-casa-minha-vida-chega-a-3a-fase-com-2-milhoes-de-novas-moradias-ate-2018>> Acesso em: 26 abr. 2016.

PORTAL BRASIL. **Entenda como funciona o Minha Casa Minha Vida**. Portal Brasil, 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2014/04/entenda-como-funciona-o-minha-casa-minha-vida>> Acesso em: 30 dez. 2016.

PORTAL BRASIL. **MCMV 3 amplia subsídios para renda de até R\$ 2,3 mil**. Portal Brasil, 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/09/mcmv-3-amplia-subsidios-para-renda-ate-r-2-3-mil>> Acesso em: 3 maio 2016.

PORTAL BRASIL. **Minha Casa Minha Vida entregou 2,4 milhões de moradias**. Portal Brasil, 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/09/minha-casa-minha-vida-entregou-2-4-milhoes-de-moradias>> Acesso em: 2 maio 2016.

RIZEK, Cibele Saliba; AMORE, Caio Santo; CAMARGO, Camila Moreno de; CASTRO, Andrea Quintanilha de; PEREIRA, Rafael Borges; RODRIGUES, Daniela Perre; PEREIRA,

Mariana Barrio. Viver na cidade, fazer cidade, esperar cidade. Inserções urbanas e o PMCMV-Entidades: incursões etnográficas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.289-322.

RODOBENS NEGÓCIOS IMOBILIÁRIOS. **Moradas Club Pelotas**. Rodobens Negócios Imobiliários, 2012. Disponível em: <<http://rodobensimoveis.com.br/rs/pelotas/casas-de-3-dorms/moradas-club-pelotas/>> Acesso em: 8 maio 2016.

RODOBENS NEGÓCIOS IMOBILIÁRIOS. **Moradas Pelotas**. Rodobens Negócios Imobiliários, 2012. Disponível em: <<http://rodobensimoveis.com.br/rs/pelotas/casas-de-2-dorms/moradas-pelotas/>> Acesso em: 8 maio 2016.

RODOBENS NEGÓCIOS IMOBILIÁRIOS. **Terra Nova – Rodobens**. Rodobens Negócios Imobiliários, 2016. Disponível em: <<http://rodobensimoveis.com.br/terra-nova/>> Acesso em: 22 maio 2016.

ROESLER, Sara; MOURA, Rosa Maria Garcia Rolim de. **O acervo protomoderno pelotense e seu potencial para habitação de interesse social**. Anais do 8º Seminário Docomomo Brasil. Rio de Janeiro, 2009.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da cidade – instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: Estatuto da Cidade – novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001. p.5-9.

ROLNIK, Raquel. **Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal de São Paulo, 2014. 108p.

ROSA, Sara Vieira; PEQUENO, Luis Renato Bezerra; SILVA, Henrique Alves da Silva. Panorama dos primeiros empreendimentos entregues do Programa MCMV da faixa 1 na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). In: CONGRESSO INTERNACIONAL SUSTENTABILIDADE E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 3., 2014, Porto Alegre. **Anais do...** Porto Alegre: CHIS, 2014. p.1-10.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. 2009. 194f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)-Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz; KLINTOWITZ, Danielle Cavancante; MENEGON, Natasha Mincof; UEMURA, Margareth Matiko; FERREIRA, Ana Cristina; FRIGNANI, Carolina; BARRETO, Filipe. A produção do Programa PMCMV na Baixada Santista: habitação de interesse social ou negócio imobiliário? Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.103-130.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Mudanças na produção imobiliária residencial em Fortaleza: a reestruturação do setor e seus significados. In: O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p.301-323.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.51-70.

SANTOS, Carlos Nelson. **A cidade como um jogo de cartas**. Niterói: Universitária, 1988.

SHIMBO, Lúcia Zanin. Financeirização, padronização e expansão: os empreendimentos residenciais “econômicos” de empresas construtoras configurando cidades. In: XIII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 13., 2009, Florianópolis. **Anais do...** Florianópolis: ENANPUR, 2009. p.1-18.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. 1.ed. Belo Horizonte: C/Arte, 2012. 224p.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. 2010. 359f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)-Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos.

SHIMBO, Lúcia Zanin. Métodos e escalas de análise. In: Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.29-50.

SOBRINHA, Maria Dulce P. Bentes; SILVA, Alexsandro Ferreira C. da; TINOCO, Marcelo Bezerra de M.; FERREIRA, Glenda Dantas; GUERRA, Eliana Costa; SILVA, Francis L. Barbosa da. Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: inserção urbana, qualidade do projeto e seus efeitos na segregação socioespacial. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.323-352.

SORAGGI, Ana Carolina Maria; MENDONÇA, Jupira Gomes de. O Programa Minha Casa Minha Vida em Juatuba/MG: ampliação do mercado da moradia no espaço metropolitano periférico. In: O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p.93-113.

SILVA, Chrystiane. **Bovespa movimenta R\$ 143,65 bilhões em junho**. Valor Econômico, 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/financas/4625317/bovespa-movimenta-r-14365-bilhoes-em-junho>> Acesso em: 20 maio 2016.

TELLES, Vera da Silva. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. 1.ed. Belo Horizonte: Argumentum, 2010. 272p.

TOPALOV, Christian. **La formación de lós precios del suelo em La ciudad capitalista: introducción al problema de La renta**. 1984. p.647-667.

TREVISAN, Ricardo. **O que é BDI?** Ricardo Trevisan, 2013. Disponível em: <<https://ricardotrevisan.com/2013/01/24/o-que-e-bdi/>> Acesso em: 29 fev. 2016.

VENTURA, Magda Maria. O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa. **Revista Sockerj**, Rio de Janeiro, v.20, n.5, p.383-386, set.-out. 2007.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Banco de Dados dos Empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida em Pelotas: relação dos empreendimentos construídos ou contratados do PMCMV até dezembro de 2015 em Pelotas⁸⁰

Nº	Empreend.	Ano Cont.	Fx.	Ano Conc	Pv.	Nº Unid. Habit.		Área Constr. (m²)	Área Terr. (ha)	Agente Promotor	Endereço	Bairro	Custo Total Const. (mi R\$)	Valor Global Venda (mi R\$)
						Até 2 Pv.	Mais 2 Pv.							
1	Residencial Terra Nova	2007	III	2010	1	438	0	25.334,02	9,65	Rodobens	Vinte e Cinco de Julho, 755 (Av.)	Três Vendas	41,20	
2	Residencial Simon Bolívar I	2008	II	2009	5	0	120	5.638,48	0,94	Ricardo Ramos	Juscelino Kubitscheck de Oliveira, 600 (Av.)	São Gonçalo	4,30	
3	Loteamento XV de Julho II	2009	II	2011	1	88	0	3.787,26	0,67	Serial Engenharia e Estruturas Ltda.	Fernando Osório, 6047 (Av.)	Três Vendas		
4	Residencial Farroupilha II	2009	II	2010	1	27	0	1.333,95	0,49	Roberto Ferreira	Professor Maria Belmira Peres Dias, s/n.	Areal		
5	Residencial Solar dos Almeida	2009	II	2010	5	0	160	6.874,77	0,66	Ricardo Ramos	Domingos de Almeida, 2629 (Av.)	Areal	6,17	7,52
6	Residencial Eldorado	2009	I	2011	1	432	0	15.414,00	11,23	Roberto Ferreira	Zeferino Costa, 2467 (Av.)	Três Vendas	17,98	
7	Residencial Caminho das Charqueadas	2009	III	2010	1	18	0	1.099,48	0,36	SPO Construções	Domingos de Almeida, 2779 (Av.)	Areal	0,90	1,40

⁸⁰ Abreviações: Nº - Número de Identificação; Empreend. – Empreendimento; Ano Cont. – Ano de Contratação; Fx. – Faixa de Renda no PMCMV; Ano Conc. – Ano de Conclusão; Pv. – Número de Pavimentos; Nº Unid. Habit. – Número de Unidades Habitacionais; Até 2 Pv. – Até dois pavimentos; Mais 2 Pv. – Mais de dois pavimentos; Área Const. – Área Construída; Área Terr. – Área do Terreno; Custo Total Const. – Custo Total da Construção (com BDI); Valor Global Venda – Valor Global de Vendas.

Nº	Empreend.	Ano Cont.	Fx.	Ano Conc	Pv.	Nº Unid. Habit.		Área Constr. (m²)	Área Terr. (ha)	Agente Promotor	Endereço	Bairro	Custo Total Const. (mi R\$)	Valor Global Venda (mi R\$)
						Até 2 Pv.	Mais 2 Pv.							
										e Incorpor.				
8	Residencial Albatroz	2009	II	2010	5	0	180	7.633,60	0,76	Labore Engenharia	Barão de Cotegipe, 312	São Gonçalo	7,43	8,37
9	Residencial Moradas Pelotas	2009	II	2011	1	714	0	28.060,50	10,26	Rodobens	Santiago Dantas, 235	Três Vendas	42,00	44,20
10	Residencial Jardins do Obelisco	2010	I	2011	5	0	240	11.080,47	0,94	Zechlinski Engenharia e Construção	Corredor do Obelisco, 3100	Areal	10,47	10,47
11	Residencial Fragata	2010	I	2011	5	0	340	16.201,27	1,68	Ricardo Ramos	Henrique Dias, 790	Fragata	15,17	15,17
12	Residencial Simon Bolivar II	2010	II	2011	5	0	80	3.392,80	0,38	Ricardo Ramos	Juscelino Kubitscheck de Oliveira, 626 (Av.)	São Gonçalo	4,00	3,80
13	Residencial Piazza Toscana	2010	II	2011	5	0	300	14.357,08	1,43	Ricardo Ramos	Ferreira Viana, 2886 (Av.)	São Gonçalo	17,40	17,40
14	Residencial Montevideo	2010	I	2013	5	0	240	11.091,88	1,01	Labore Engenharia	Fernando Osório , 7737 (Av.)	Três Vendas	10,80	
15	Residencial Buenos Aires	2010	I	2013	5	0	240	11.084,10	1,00	Labore Engenharia	Fernando Osório, 7727 (Av.)	Três Vendas	10,78	10,78
16	Residencial das Alamedas	2010	II	2012	5	0	240	11.422,88	1,11	Ricardo Ramos	Marcos Costa, 256	Fragata	13,06	16,80

Nº	Empreend.	Ano Cont.	Fx.	Ano Conc	Pv.	Nº Unid. Habit.		Área Constr. (m²)	Área Terr. (ha)	Agente Promotor	Endereço	Bairro	Custo Total Const. (mi R\$)	Valor Global Venda (mi R\$)
						Até 2 Pv.	Mais 2 Pv.							
17	Residencial Village Center IV	2010	II	2013	3	0	120	6.552,30	1,08	SPE Village Center IV Empreend. Imobiliários	Juscelino Kubitschek de Oliveira, 2000 (Av.)	São Gonçalo	7,64	9,92
18	Residencial Reserva D'ouro	2010	II	2013	5	0	220	13.747,64	1,97	SPO Construções e Incorpor.	Leito da Viação Férrea Canguçu, 1050	Centro		
19	Residencial Pinheiros	2010	II	2012	2	202	0	14.280,84	4,38	Roberto Ferreira	Pinheiro Machado, 1400 (Av.)	Fragata	11,05	12,10
20	Residencial Moradas Club	2011	II	2012	1	350	0	20.007,94	8,13	Rodobens	Olegário Mariano, 231	Três Vendas	8,92	
21	Loteamento Terra Nativa	2011	II	2012	2	149	0	6.854,00	0,71	Serial Engenharia e Estruturas	Ildefonso Simões Lopes, 786 (Av.)	Areal		
22	Vila Urbanística Solar Santa Bárbara	2011	III	2011	1	11	0	710,82	0,22	Construtora ACPO	Armando Voigt, 699	Três Vendas	0,88	0,94
23	Residencial Parque Velho	2011	II	2012	5	0	240	11.672,08	1,18	Ricardo Ramos	Marcos Costa, 255	Fragata	14,19	18,00
24	Residencial Arcobaleno	2011	II	2013	1	155	0	6.897,50	1,70	Roberto Ferreira	Ildefonso Simões Lopes, s/n. (Av.)	Areal	10,64	12,25
25	Residencial Estrada do Engenho	2011	III	2015	3	0	96	6.403,77	0,93	BCG Incorpor.	Helgar Carlos Hadler, 1756	São Gonçalo		

Nº	Empreend.	Ano Cont.	Fx.	Ano Conc	Pv.	Nº Unid. Habit.		Área Constr. (m²)	Área Terr. (ha)	Agente Promotor	Endereço	Bairro	Custo Total Const. (mi R\$)	Valor Global Venda (mi R\$)
						Até 2 Pv.	Mais 2 Pv.							
26	Residencial Haragano	2012	I	2014	2	280	0	12.598,90	3,99	Roberto Ferreira	Prolongamento da Rua 20 - Loteamento Dunas, 20	Areal	14,83	14,83
27	Residencial Granada	2012	II	2013	5	0	200	9.479,65	1,43	Ricardo Ramos	João Jacob Bainy, 401	Três Vendas	12,33	15,00
28	Residencial Luna	2012	II	2013	5	0	60	3.419,28	0,27	MGM Empresa Construtora	Frontino Vieira, 801	Fragata	4,83	5,70
29	Residencial Praça dos Recreios	2012	II	2013	5	0	240	11.422,48	1,11	Ricardo Ramos	Marcos Costa, 214	Fragata	12,98	18,00
30	Condomínio das Pedras – Residencial Safira	2012	III	2013	1	21	0	1.681,19	0,29	Solum Construtora e Incorpor.	Olavo Bilac, 722	Fragata	2,30	2,44
31	Residencial Maria Clara	2012	II	2013	2	0	28	1.923,63	0,22	Olavo Rocha Construtora	Santa Clara, 1048	Três Vendas	2,76	3,07
32	Residencial Granada II	2012	II	2014	5	0	180	8.543,15	1,41	Ricardo Ramos	João Jacob Bainy, 401	Três Vendas	13,12	15,30
33	Residencial Plaza Del Sol	2012	II	2014	5	0	76	6.241,36	0,42	Zechlinski Engenharia e Construção	Duque de Caxias, 678 (Av.)	Fragata	11,30	14,90
34	Residencial Vila do Prado I	2012	III	2014	1	19	0	1.087,40	0,29	Produsul Corretora Comércio e	Professor Paulo Zanota da Cruz, 707	Fragata	1,81	2,47

Nº	Empreend.	Ano Cont.	Fx.	Ano Conc	Pv.	Nº Unid. Habit.		Área Constr. (m²)	Área Terr. (ha)	Agente Promotor	Endereço	Bairro	Custo Total Const. (mi R\$)	Valor Global Venda (mi R\$)
						Até 2 Pv.	Mais 2 Pv.							
										Empreend.				
35	Residencial Sevilha	2013	II	Em obras	5	0	280	13.270,49	3,08	Ricardo Ramos	João Jacob Bainy, 201	Três Vendas	20,41	25,48
36	Residencial Maria Clara – Fragata	2013	III	2015	3	0	60	3.491,90	0,37	Olavo Rocha Construtora	Major Francisco Nunes Souza, 4554	Fragata	5,67	7,20
37	Residencial Moradas Pelotas 2	2013	II	Em obras	1	492	0	21.563,24	9,11	Rodobens	Avenida Um, s/n.	Areal	34,54	50,18
38	Residencial Moradas Clube 2	2013	II	Em obras	1	476	0	25.407,92	9,83	Rodobens	Avenida Um, s/n.	Areal	42,36	54,74
39	Residencial Roraima	2013	I	Em obras	5	0	280	15.548,37	1,87	Labore Engenharia	Prolongamento do Residencial dos Estados, s/n.	Três Vendas		
40	Residencial Azaléia	2013	I	Em obras	5	0	240	12.892,95	1,02	Serial Engenharia e Estruturas	Corredor do Obelisco, 2750	Areal		
41	Residencial Amazonas	2013	I	Em obras	5	0	280	14.119,70	1,73	Serial Engenharia e Estruturas	Prolongamento do Residencial dos Estados, s/n.	Três Vendas		
42	Residencial Acácia	2013	I	Em obras	5	0	240	12.892,95	1,02	Zechlinski Engenharia e Construção	Corredor do Obelisco, 2750	Areal	15,36	

Nº	Empreend.	Ano Cont.	Fx.	Ano Conc	Pv.	Nº Unid. Habit.		Área Constr. (m²)	Área Terr. (ha)	Agente Promotor	Endereço	Bairro	Custo Total Const. (mi R\$)	Valor Global Venda (mi R\$)
						Até 2 Pv.	Mais 2 Pv.							
43	Condomínio das Pedras – Residencial Jade	2013	III	2013	1	21	0	1.643,48	0,28	Solum Construtora e Incorpor.	Olavo Bilac, 718	Fragata	1,66	2,44
44	Residencial Parque Central	2013	III	Em obras	5	0	160	10.355,77	0,91	SPO Construções e Incorpor.	General Neto, 1840	Centro	14,56	18,40
45	Residencial Arcobaleno II	2013	II	2014	1	53	0	2.269,50	1,40	Navarini Engenharia e Construções	Ildefonso Simões Lopes, 2410 (Av.)	Areal	4,26	4,51
46	Residencial Fragata Park Plaza	2013	III	Em obras	5	0	120	6.471,64	0,50	SPE Fragata Empreend. Imobiliários	Manoel Lucas de Oliveira, 980	Fragata	13,67	15,59
47	Residencial Anita Garibaldi	2013	III	2015	5	0	240	11.547,28	1,14	Zechlinski Engenharia e Construção	Pinheiro Machado, 506 (Av.)	Fragata		34,80
48	Condomínio das Pedras – Residencial Cristal	2013	III	2014	1	21	0	1.646,73	0,25	Solum Construtora e Incorpor.	Olavo Bilac, 702	Fragata	2,49	3,11
49	Residencial Valle Del Fiore	2014	II	Em obras	5	0	160	9.090,36	0,94	Construtora ACPO	Pinheiro Machado, 676 (Av.)	Fragata		

Nº	Empreend.	Ano Cont.	Fx.	Ano Conc	Pv.	Nº Unid. Habit.		Área Constr. (m²)	Área Terr. (ha)	Agente Promotor	Endereço	Bairro	Custo Total Const. (mi R\$)	Valor Global Venda (mi R\$)
						Até 2 Pv.	Mais 2 Pv.							
50	Residencial Piazza Toscana II	2014	III	Em obras	5	0	260	1.5479,54	1,31	Carmelo Construções e Incorpor.	Comendador Rafael Mazza, 1074	Areal	20,46	31,20
51	Condomínio das Pedras – Residencial Ametista	2014	III	2015	1	27	0	2.969,69	0,30	Solum Construtora e Incorpor.	Olavo Bilac, 740	Fragata	3,19	4,13
52	Residencial Rua Jardim	2015	III	Em obras	4	0	68	7.372,27	0,48	Lange Imóveis	Professor Paulo Zanota da Cruz, 632	Fragata	7,07	9,36
53	Residencial Life Club Fragata	2015	III	Em obras	5	0	320	20.896,59	1,68	Construtora ACPO	Major Francisco Nunes, 4579	Fragata	39,36	46,40
54	Residencial Quinta do Vale	2015	III	Em obras	5	0	100	6.492,86	0,59	Construtora ACPO	Theodoro Muller, 2746 (Av.)	Fragata	12,18	14,50
55	Residencial Ildefonso II	2015	III	Em obras	1	480	0	30.778,56	9,96	Rodobens	Avenida Um, s/n.	Areal	53,76	69,60
56	Residencial Ildefonso III	2015	II	Em obras	1	268	0	15.184,76	5,10	Rodobens	Avenida Um, s/n.	Areal	25,84	32,70
57	Residencial Ildefonso V	2015	II	Em obras	1	372	0	20.913,84	6,41	Rodobens	Avenida Um, s/n.	Areal	36,35	45,42
58	Residencial Maria Clara	2015	III	Em	3	0	192	26.833,15	1,89	Olavo Rocha	Helgar Carlos Hadler,	São	21,94	27,68

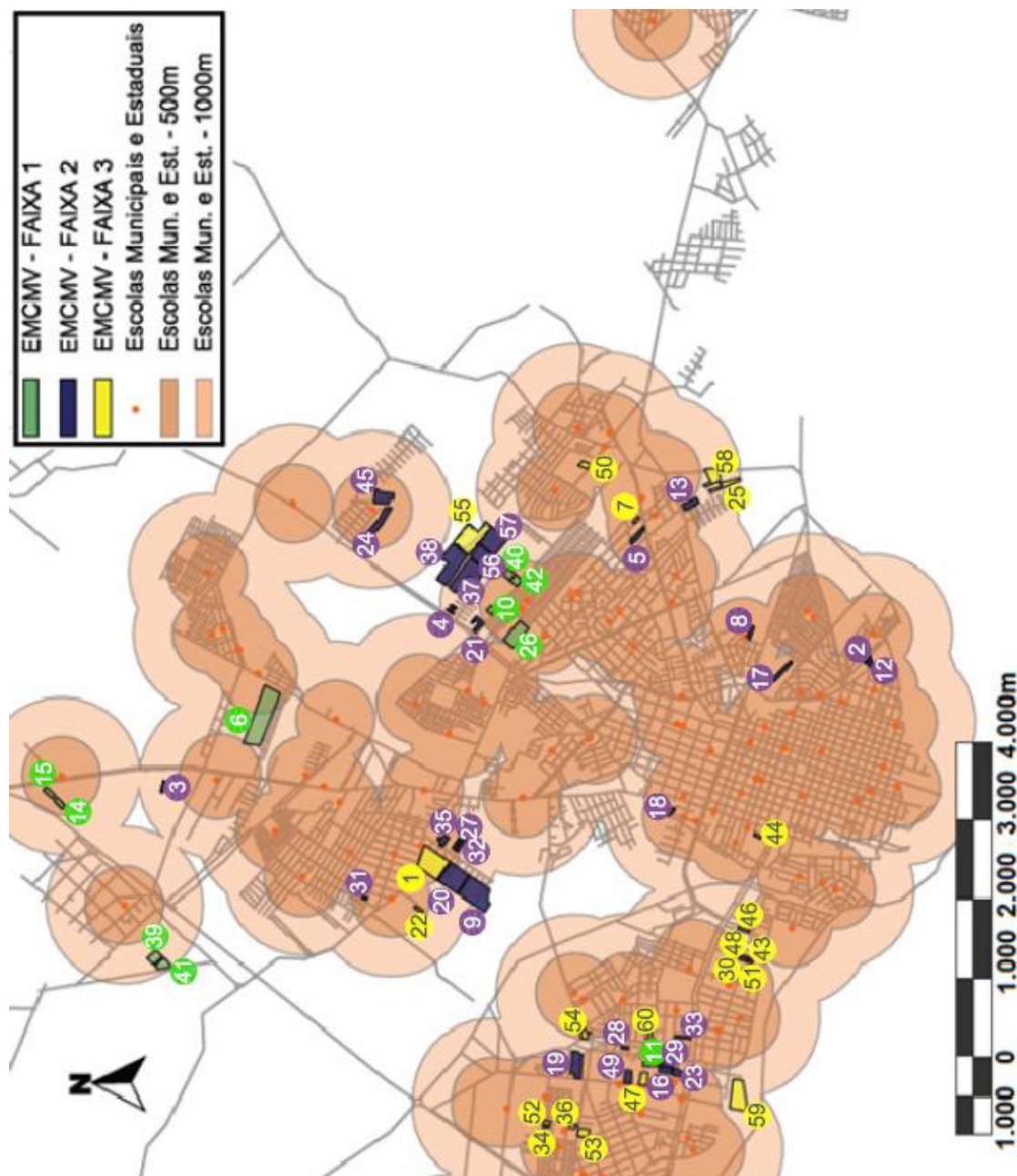
Nº	Empreend.	Ano Cont.	Fx.	Ano Conc	Pv.	Nº Unid. Habit.		Área Constr. (m²)	Área Terr. (ha)	Agente Promotor	Endereço	Bairro	Custo Total Const. (mi R\$)	Valor Global Venda (mi R\$)
						Até 2 Pv.	Mais 2 Pv.							
	Umuharama			obras						Construtora	1814	Gonçalo		
59	Residencial Jardim dos Álamos	2015	III	Em obras	2	200	0	65.930,27	5,36	Roberto Ferreira	Ulisses Batinga, 1655	Fragata	25,19	27,91
60	Residencial das Flores	2015	III	Em obras	4	0	80	5.514,20	0,47	Solum Construtora e Incorpor.	Vidal de Negreiros, 1000	Fragata	10,32	11,60

Fonte: Banco de Dados dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas⁸¹

⁸¹ O Banco de Dados foi previamente disponibilizado para este trabalho através do acervo de dados do NAUrb/UFPel, com empreendimentos do PMCMV construídos ou contratados até setembro de 2013. Posteriormente foi complementado por este trabalho, com os empreendimentos do PMCMV construídos ou contratados até dezembro de 2015. Após o fechamento deste trabalho, este Banco de Dados volta a integrar parte do acervo de dados do NAUrb/UFPel, já com as informações adicionadas, sendo possível sua disponibilização para futuras pesquisas e ampliação de informações. Em alguns dos empreendimentos não foi possível verificar os itens “Custo Total de Construção” e “Valor Global de Vendas”, sendo nestes casos deixados vazios os campos de preenchimento. Os empreendimentos são apresentados e indexados em ordem cronológica de anos de suas contratações.

APÊNDICE B – Abrangência dos equipamentos de ensino, saúde, transporte e lazer sobre os empreendimentos do Programa Minha, Casa Minha Vida⁸²

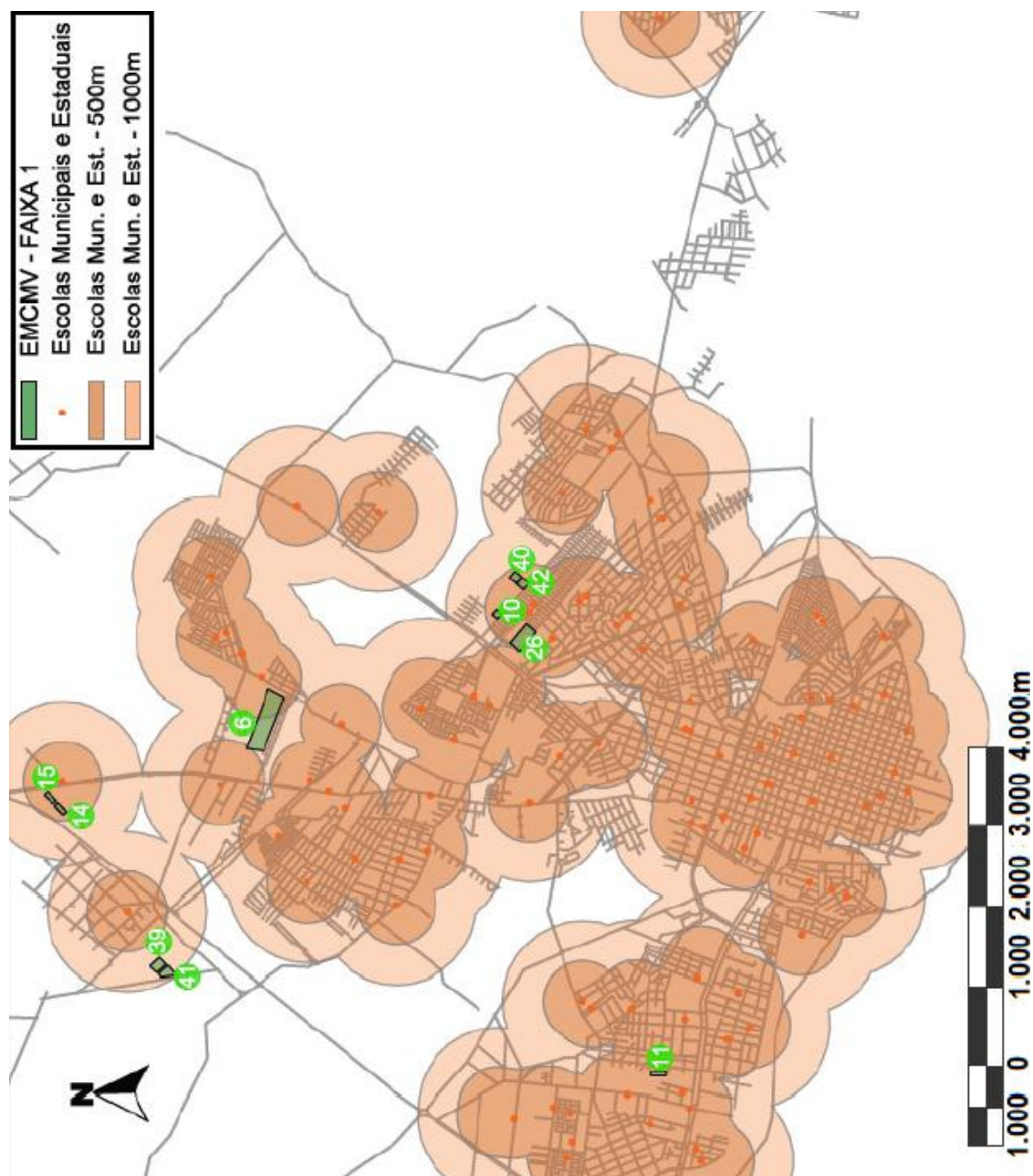
Figura 74 – Abrangência dos equipamentos de ensino sobre todos os empreendimentos do PMCMV.



Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

⁸² O número de identificação dos empreendimentos segue a mesma identificação destes no Banco de Dados dos empreendimentos do PMCMV em Pelotas, apresentado no Apêndice A.

Figura 75 – Abrangência dos equipamentos de ensino sobre os empreendimentos do PMCMV
Faixa 1.



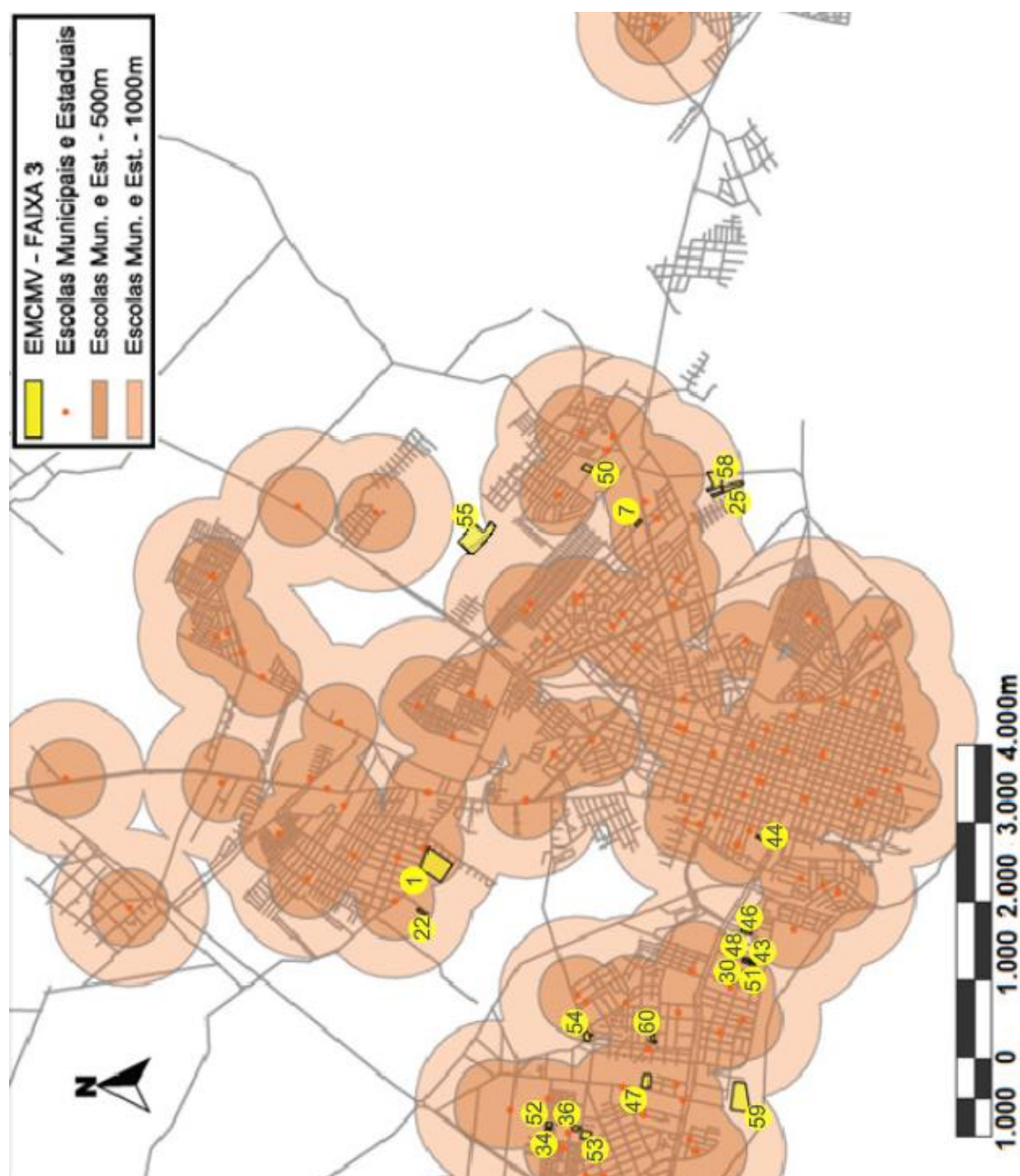
Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

Figura 76 – Abrangência dos equipamentos de ensino sobre os empreendimentos do PMCMV
Faixa 2.



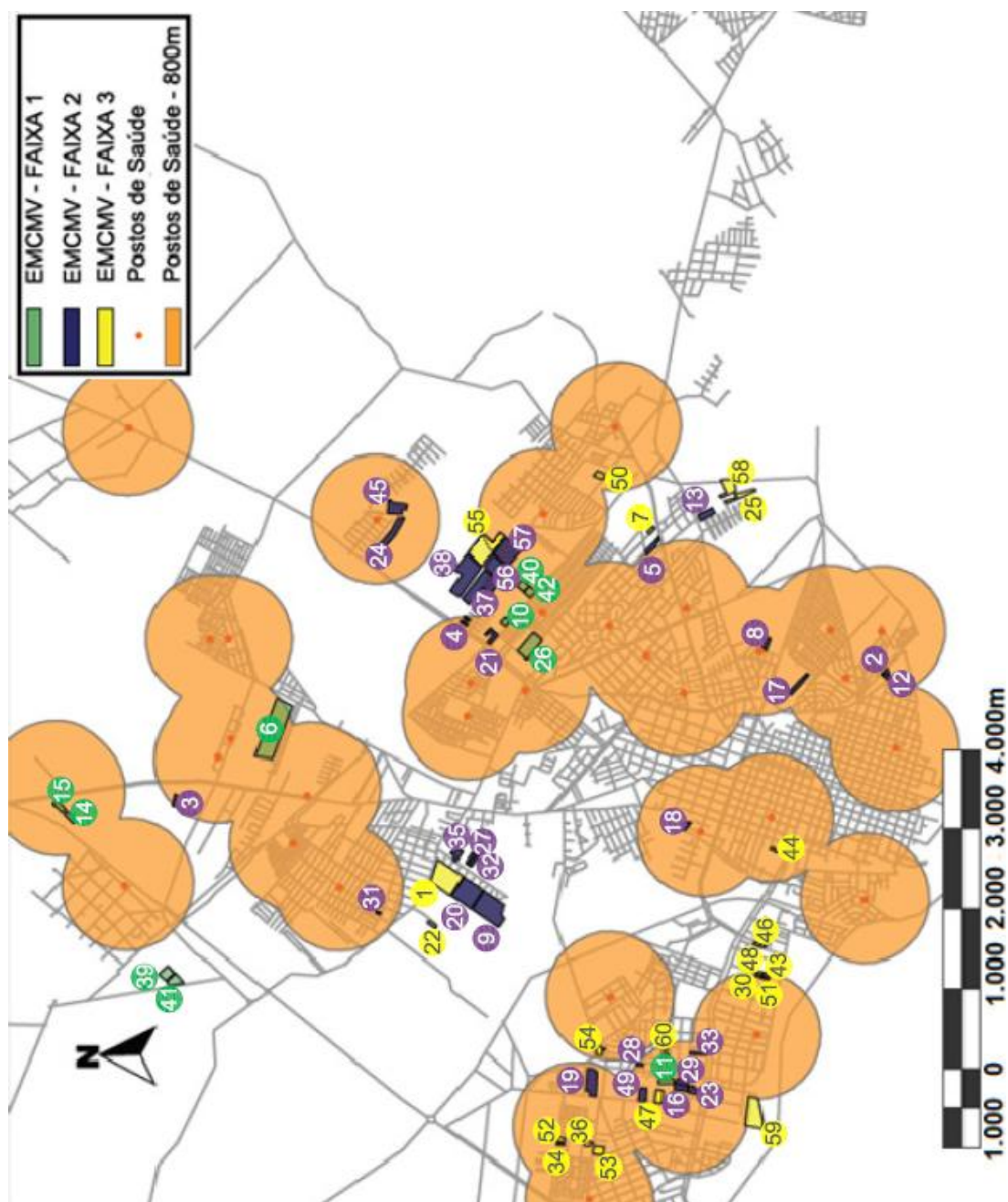
Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

Figura 77 – Abrangência dos equipamentos de ensino sobre os empreendimentos do PMCMV
Faixa 3.



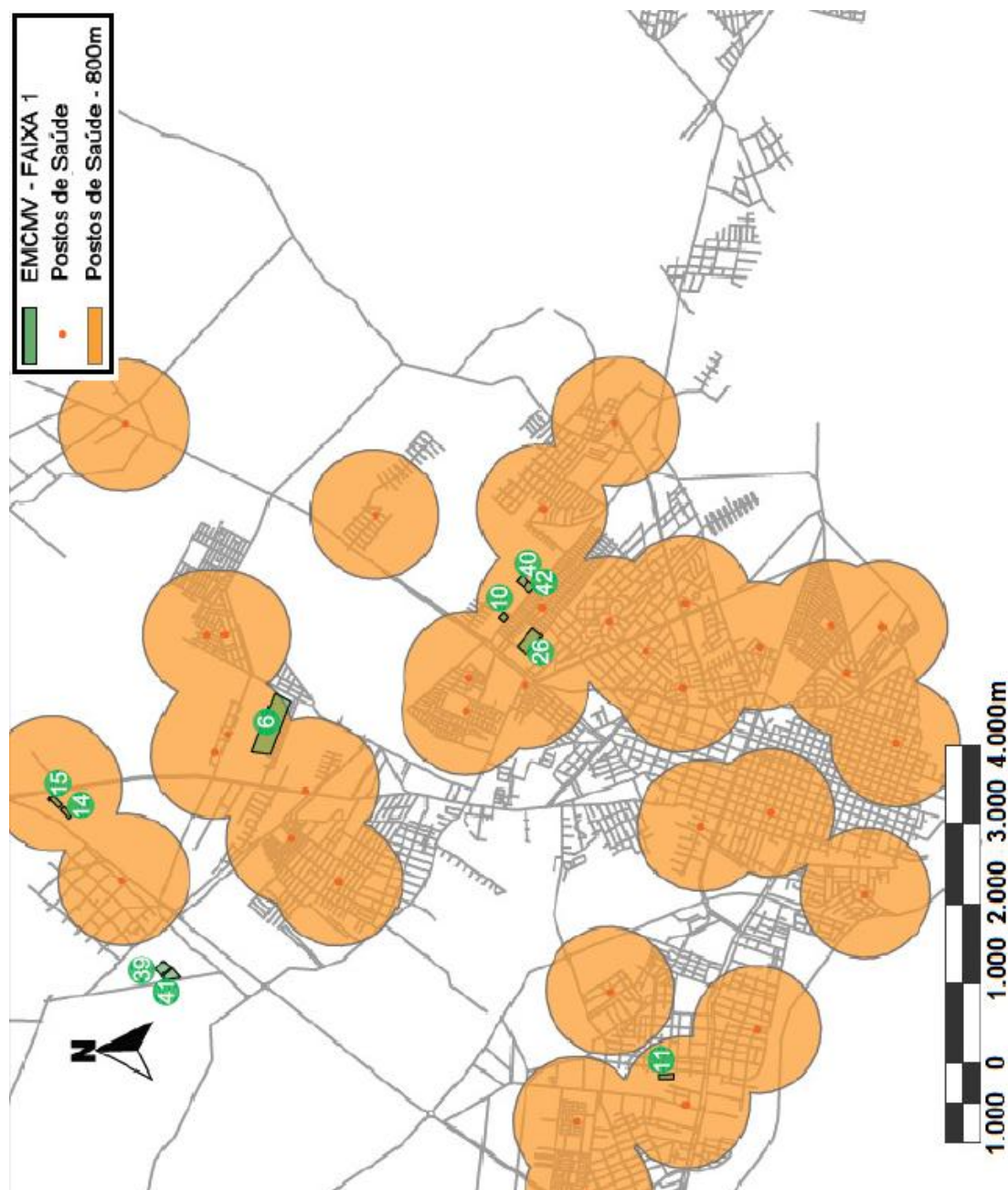
Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

Figura 78 – Abrangência dos equipamentos de saúde sobre todos os empreendimentos do PMCMV.



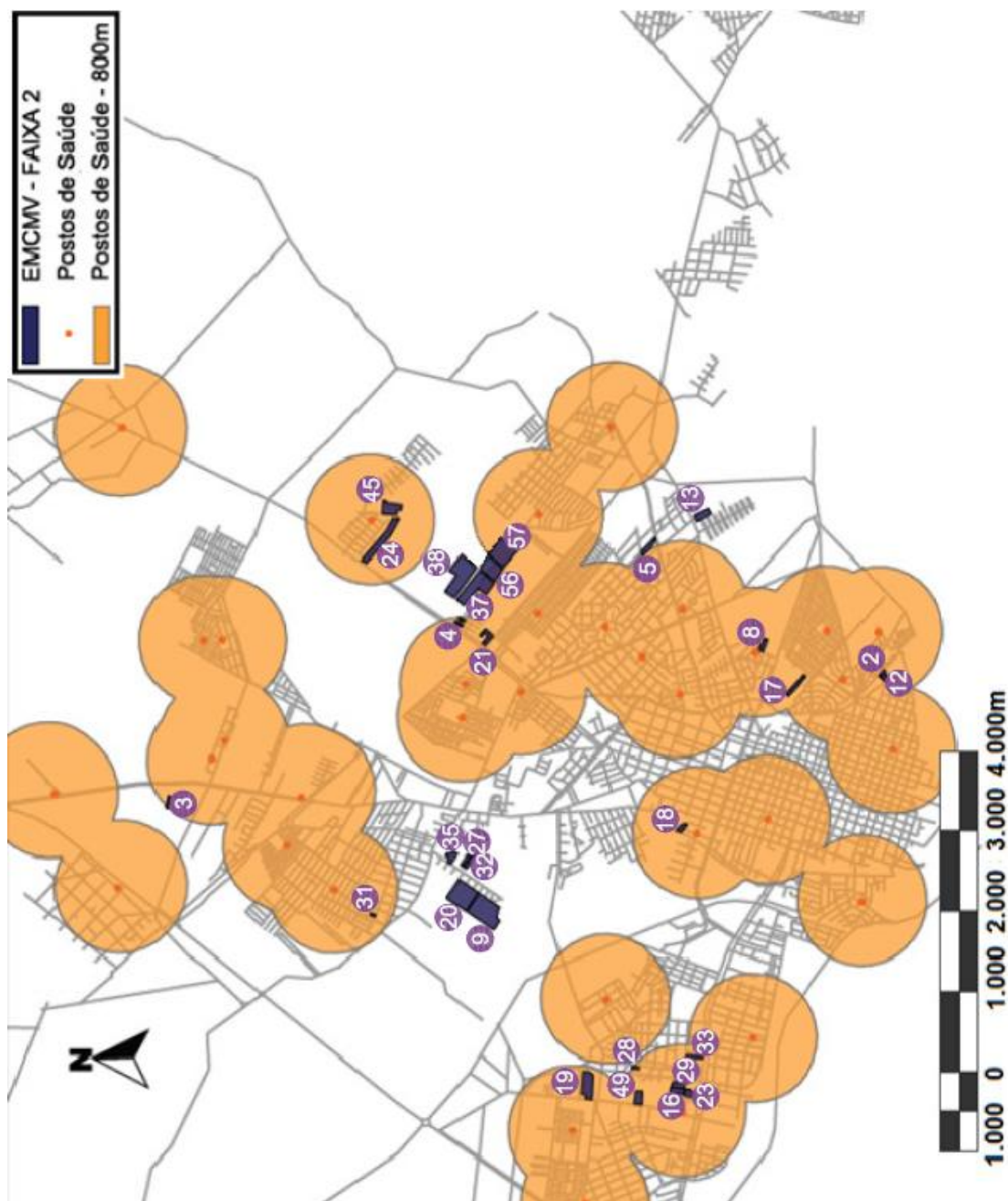
Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

**Figura 79 – Abrangência dos equipamentos de saúde sobre os empreendimentos do PMCMV
Faixa 1.**



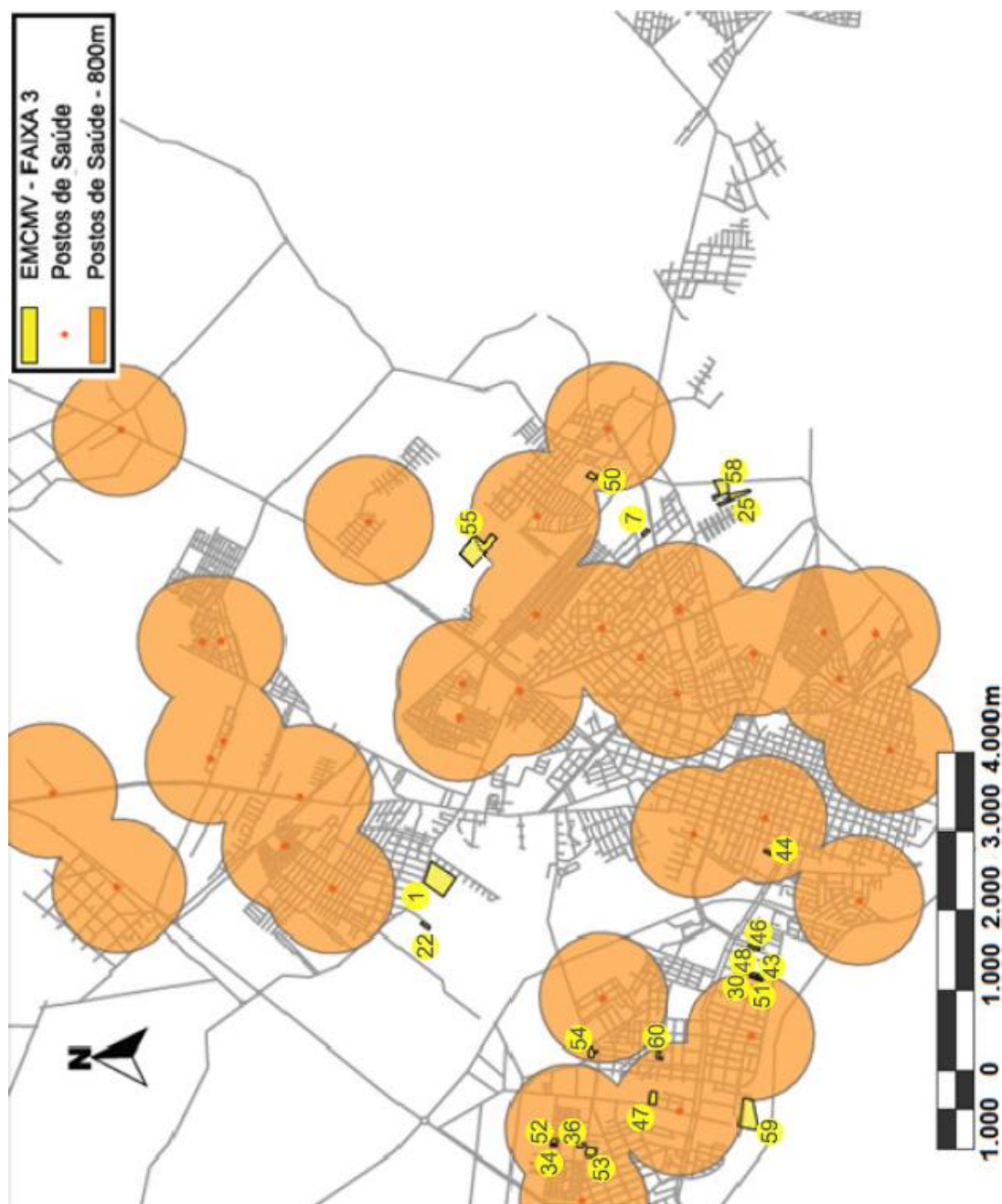
Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

Figura 80 – Abrangência dos equipamentos de saúde sobre os empreendimentos do PMCMV
Faixa 2.



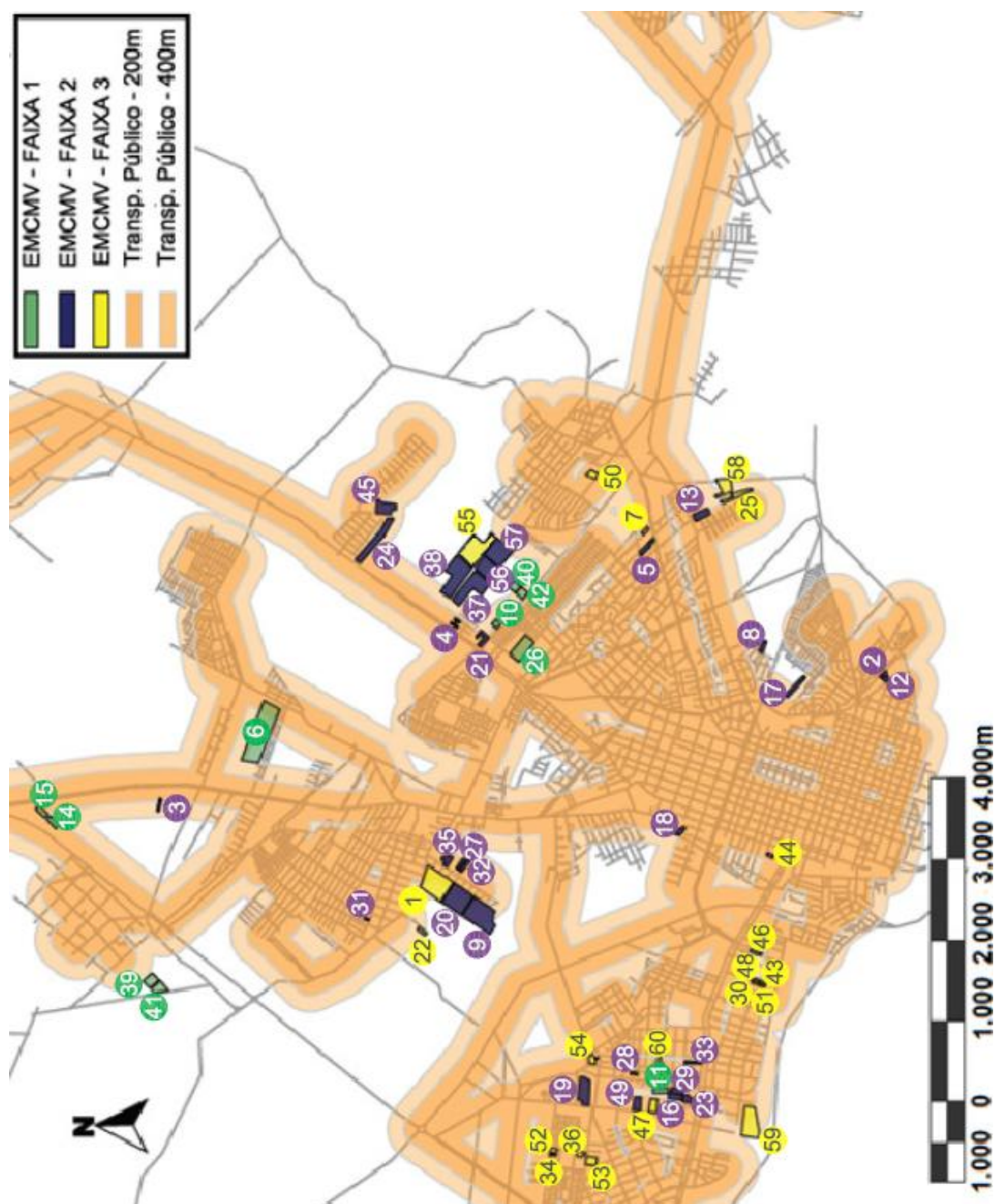
Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

Figura 81 – Abrangência dos equipamentos de saúde sobre os empreendimentos do PMCMV
Faixa 3.



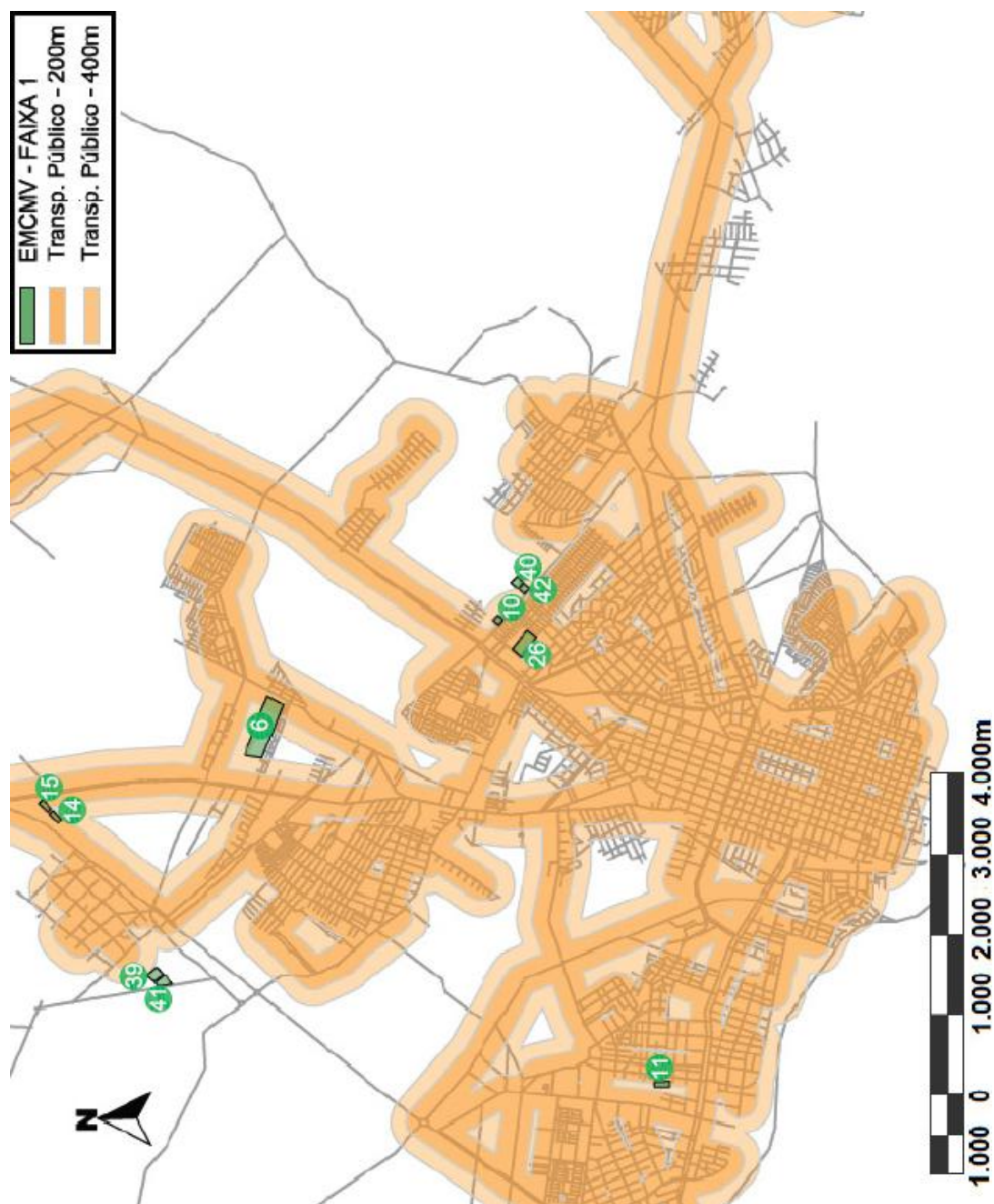
Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

Figura 82 – Abrangência do transporte público sobre todos os empreendimentos do PMCMV.



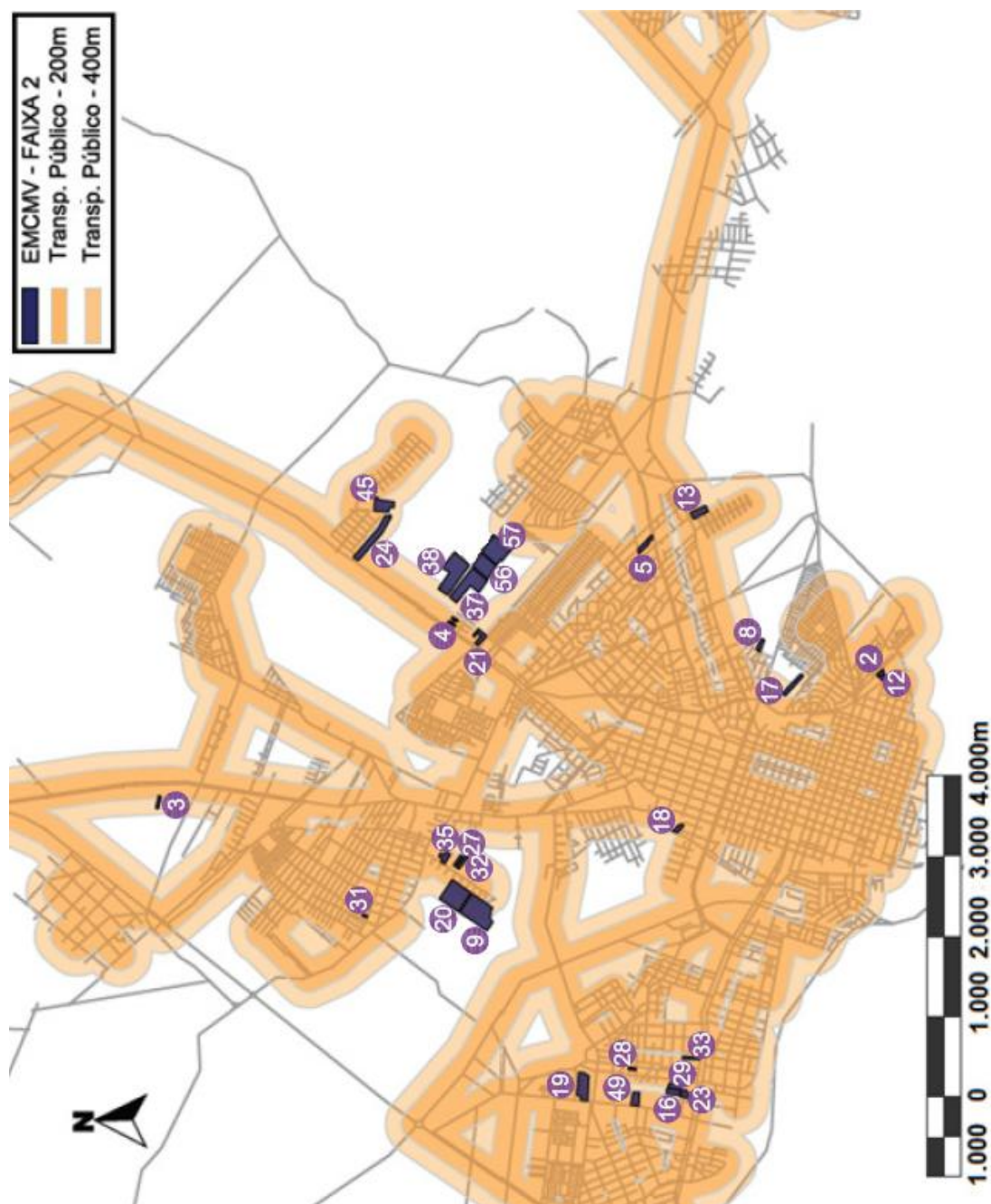
Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

Figura 83 – Abrangência do transporte público sobre os empreendimentos do PMCMV Faixa 1.



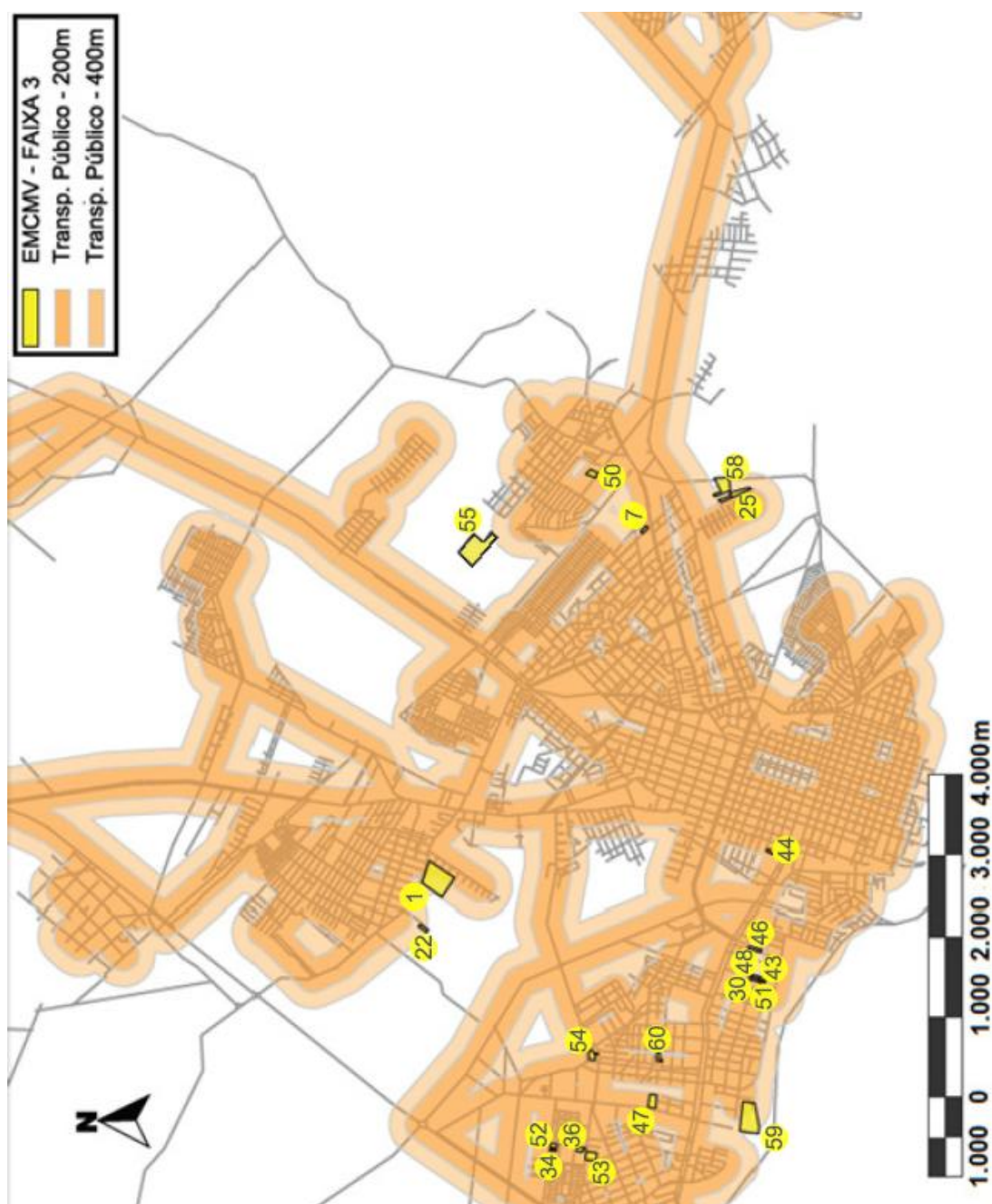
Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

Figura 84 – Abrangência do transporte público sobre os empreendimentos do PMCMV Faixa 2.



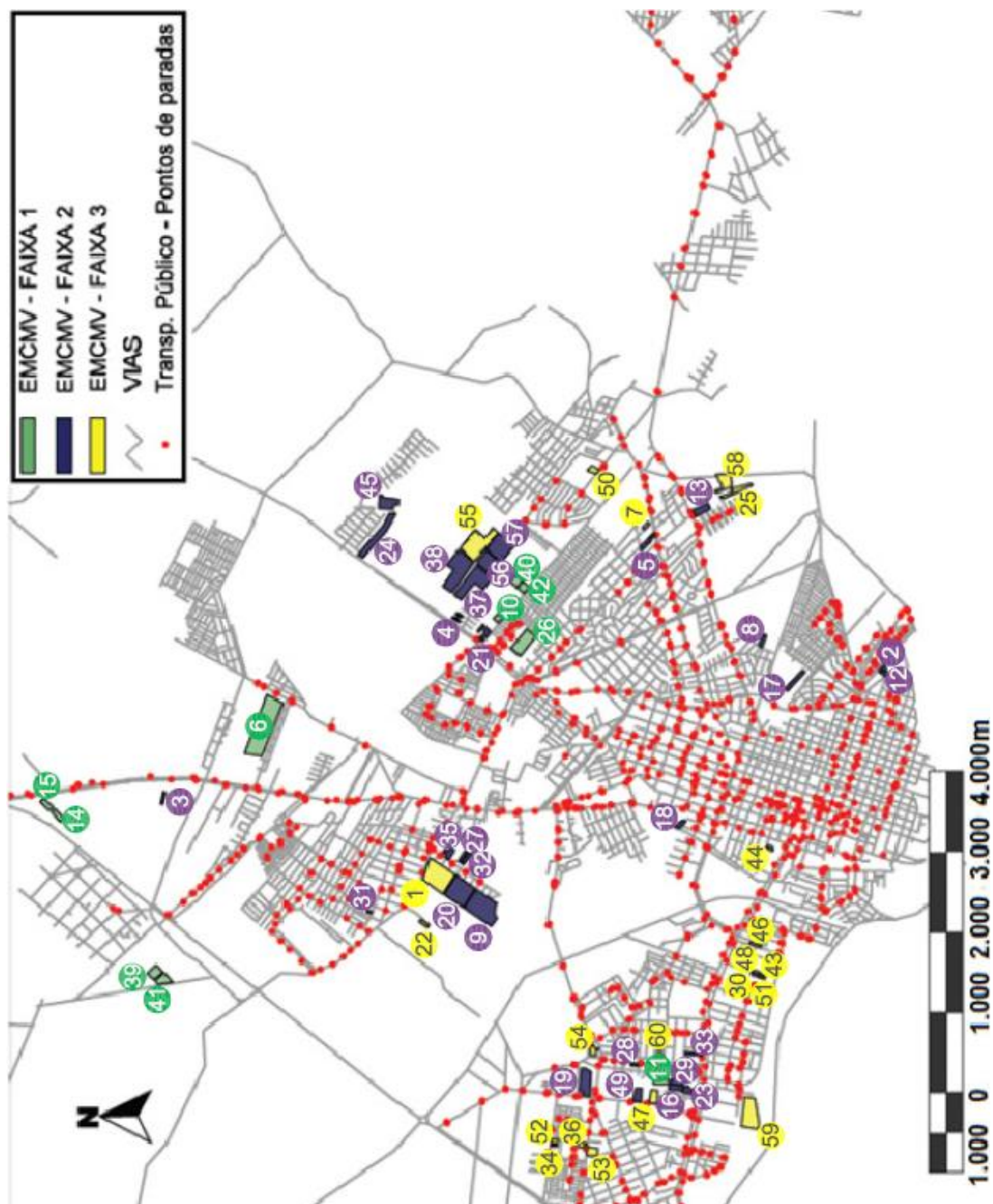
Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

Figura 85 – Abrangência do transporte público sobre os empreendimentos do PMCMV Faixa 3.



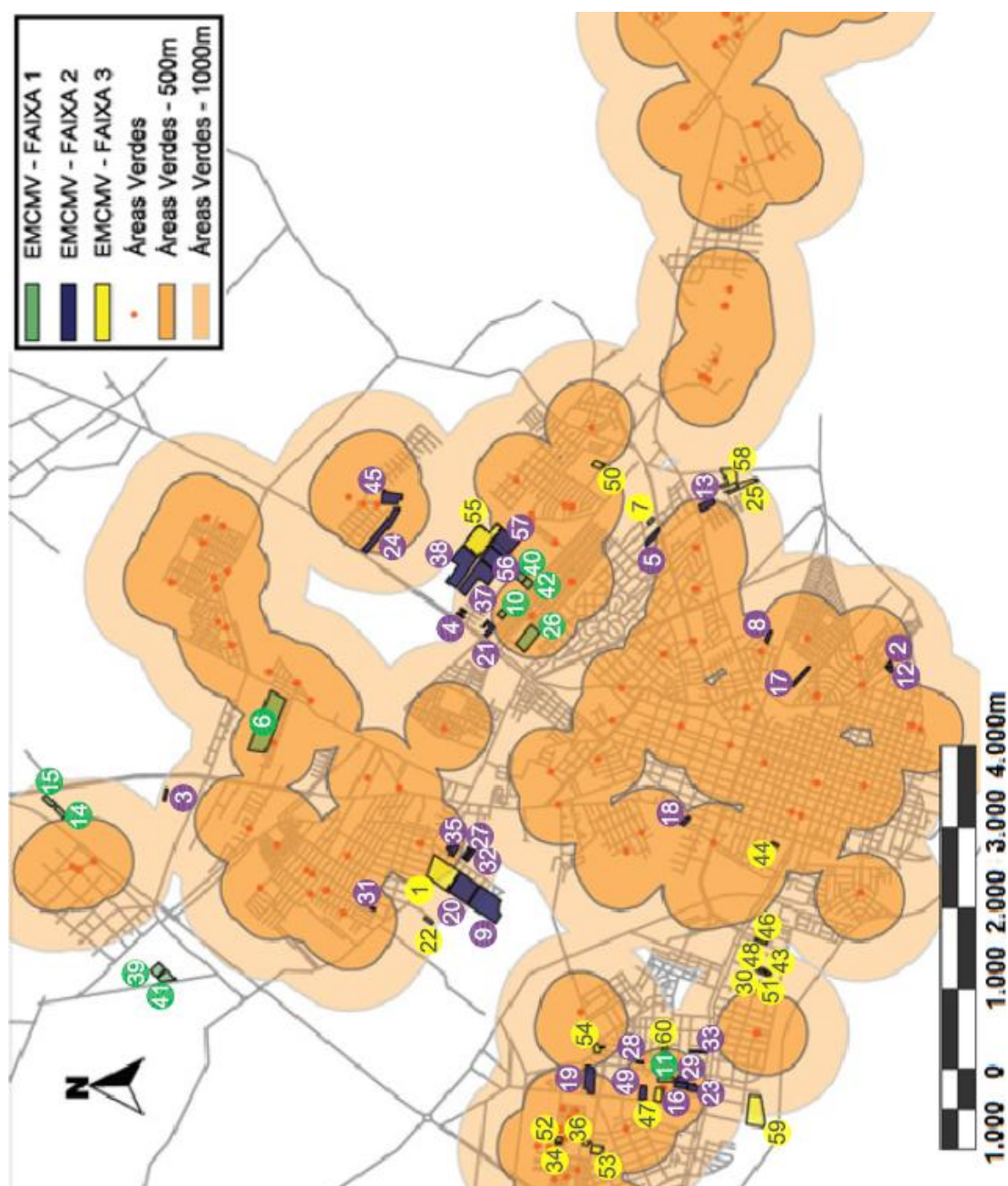
Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

Figura 86 – Mapa de localização dos empreendimentos do PMCMV e dos pontos de paradas de ônibus de transporte coletivo em Pelotas.



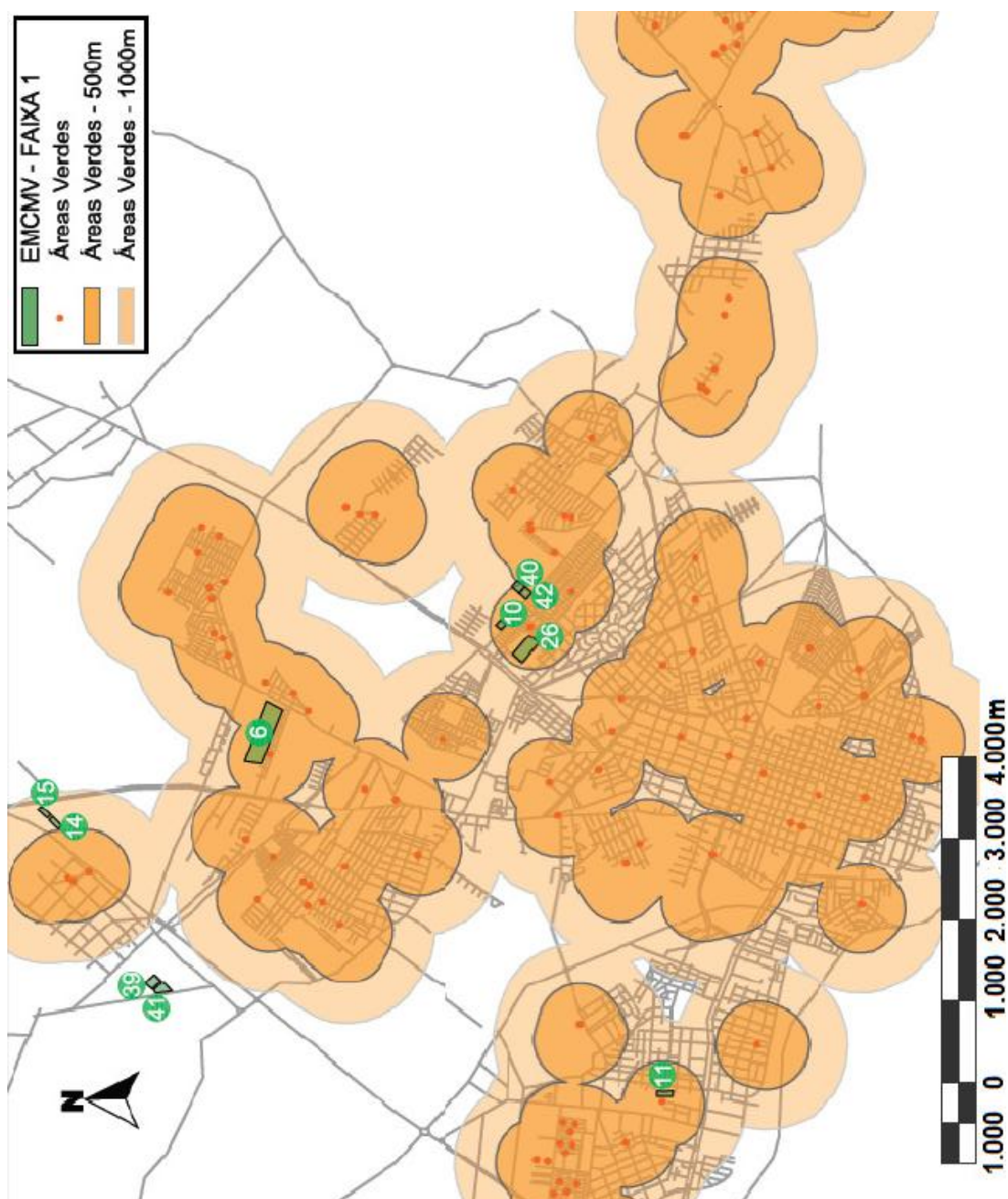
Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

Figura 87 – Abrangência das áreas verdes sobre todos os empreendimentos do PMCMV.



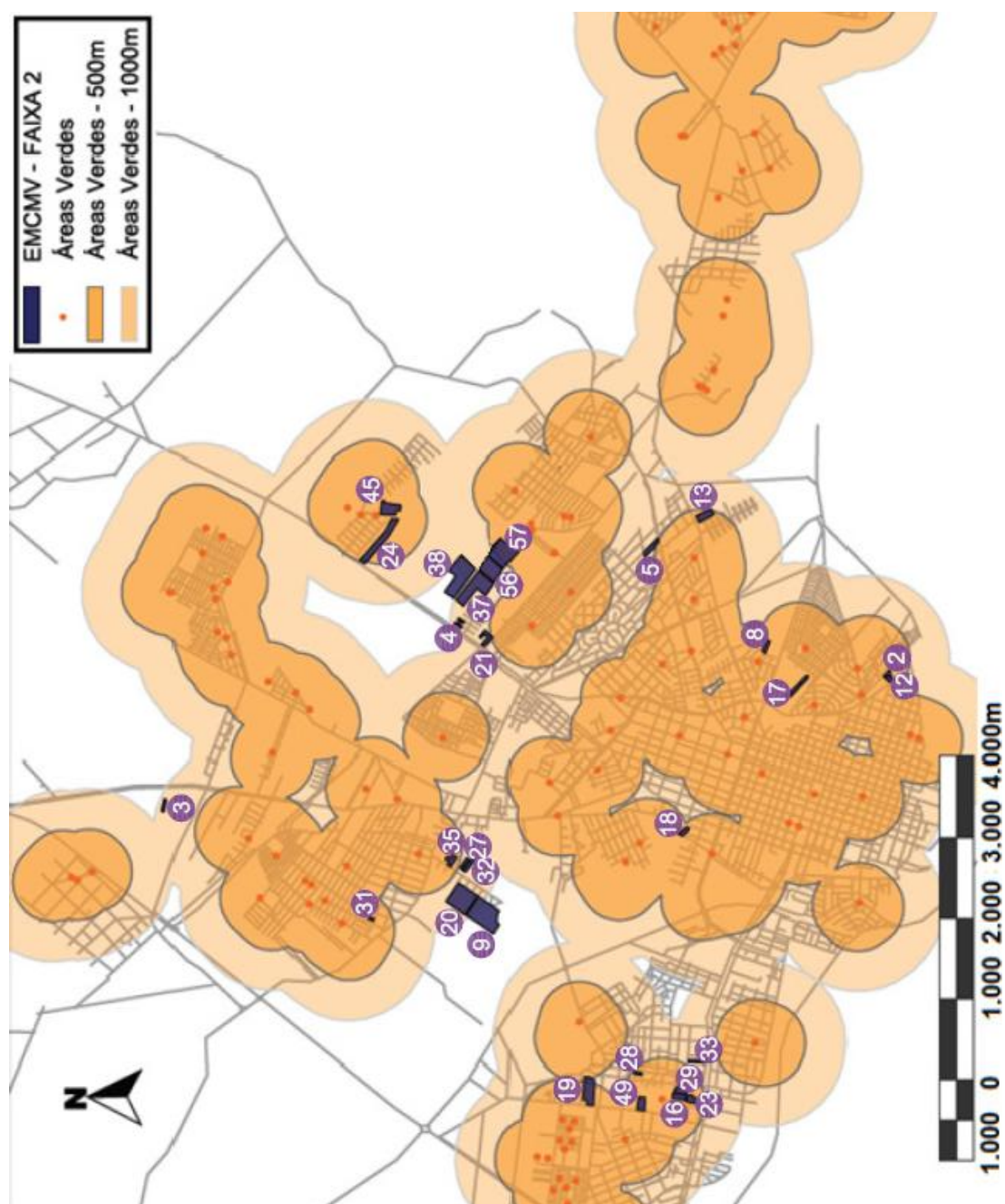
Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

Figura 88 – Abrangência das áreas verdes sobre os empreendimentos do PMCMV Faixa 1.



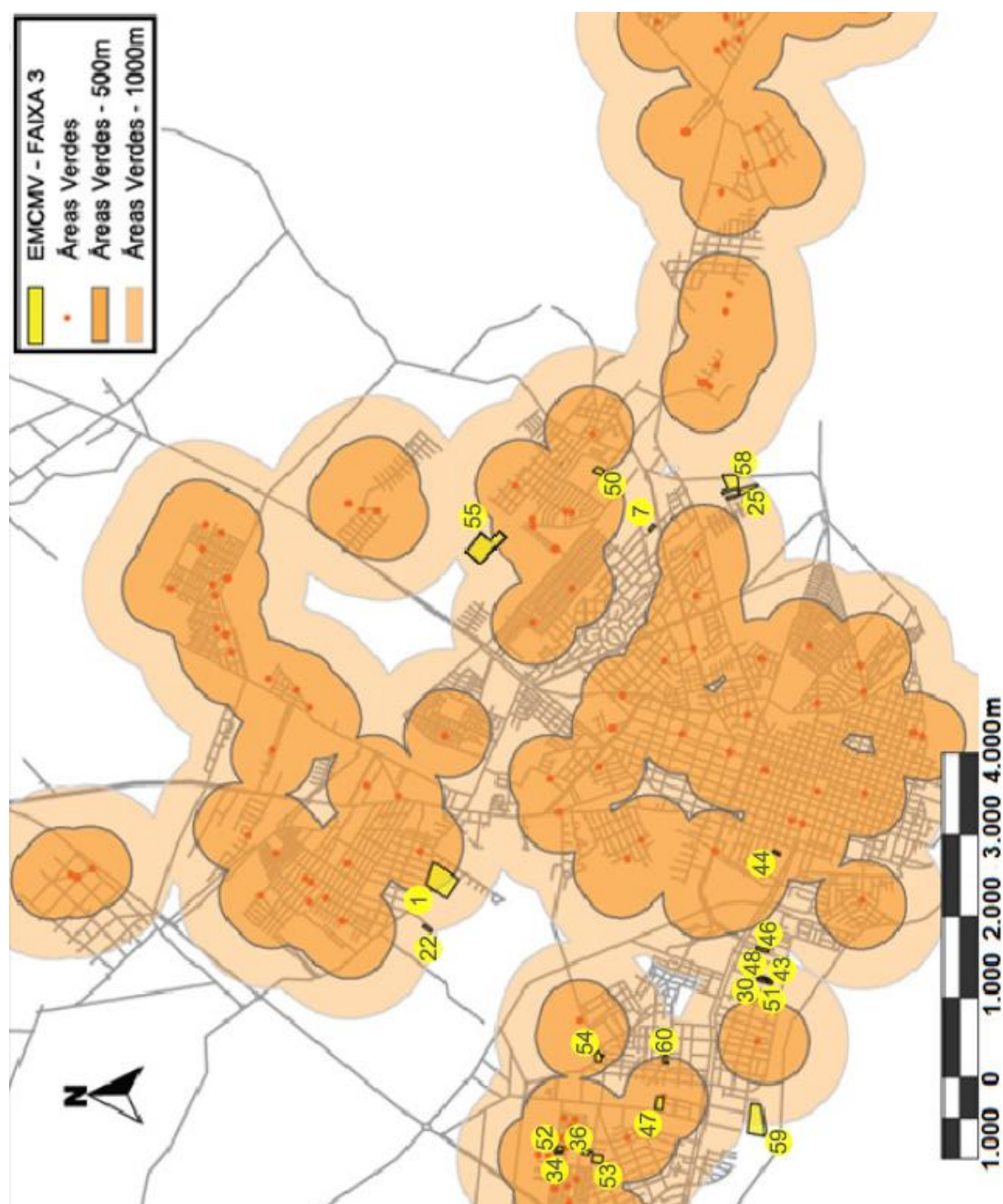
Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

Figura 89 – Abrangência das áreas verdes sobre os empreendimentos do PMCMV Faixa 2.



Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.

Figura 90 – Abrangência das áreas verdes sobre os empreendimentos do PMCMV Faixa 3.



Fonte: Dados de localização dos equipamentos de serviço de Pelotas – PMPel, 2014; elaboração própria.