



UFRJ . PROURB
JANAINA MATOSO SANTOS

DIREITO À MORADIA E LOCALIZAÇÃO URBANA

REFLEXÕES SOBRE O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

RIO DE JANEIRO
2015

JANAINA MATOSO SANTOS

DIREITO À MORADIA E LOCALIZAÇÃO URBANA

REFLEXÕES SOBRE O *PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA* NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PROURB/UFRJ) como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Urbanismo.

Orientador: Pablo Benetti

RIO DE JANEIRO
2015

S237

Santos, Janaina Matoso,
Direito à moradia e localização urbana: reflexões sobre
o Programa Minha Casa Minha Vida na cidade do Rio de
Janeiro/Janaina Matoso Santos. – Rio de Janeiro:
UFRJ/FAU, 2015.

292f. Il.; 21 cm.

Orientador: Pablo Cesar Benetti.

Dissertação (Mestrado) – UFRJ/PROURB/Programa de
Pós-Graduação em Urbanismo, 2015.

Referências bibliográficas: p.279-292.

1. Planejamento urbano. 2. Política habitacional. 3.
Mobilidade urbana. 4. Programa Minha Casa Minha Vida.
I. Benetti, Pablo Cesar. II. Universidade Federal do Rio de
Janeiro, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo,
Programa de Pós-Graduação em Urbanismo. III. Título.

CDD 711.4

DIREITO À MORADIA E LOCALIZAÇÃO URBANA

REFLEXÕES SOBRE O *PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA* NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

JANAINA MATOSO SANTOS

Dissertação de Mestrado submetida ao corpo docente da Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro - PROURB/UFRJ, como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Mestre em Urbanismo.

Aprovada por:

Pablo Cesar Benetti (Dr.) - Orientador

Adriana Sansão Fontes (Dra.)
(PROURB/UFRJ)

Maria Lúcia Peclý (Dra.)
(Examinadora Externa)

RIO DE JANEIRO
2015

RESUMO

DIREITO À MORADIA E LOCALIZAÇÃO URBANA REFLEXÕES SOBRE O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Janaina Matoso Santos
Orientador: Prof. Pablo Cesar Benetti (Dr.)

Este estudo busca compreender os fatores ligados à localização urbana que se mostram preponderantes para a efetivação do direito à moradia. Para isso, foi realizada uma revisão do conceito de moradia adequada com enfoque em seus componentes locacionais a partir do estudo de documentos da Organização das Nações Unidas (ONU), bem como da revisão de conceitos que permeiam a localização urbana. Como estudo de caso empírico foram selecionados dois empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS) construídos no âmbito do *Programa Minha Casa Minha Vida*, na cidade do Rio de Janeiro, localizados em áreas distintas do território, sendo eles denominados Agá e Itararé, o primeiro é localizado na Zona Oeste da cidade (Área de Planejamento 5 – AP5) em área de expansão urbana e o segundo em local consolidado da Zona Norte (Área de Planejamento 3 – AP3), junto ao Complexo do Alemão. Esses empreendimentos foram utilizados para uma análise locacional comparativa. O empreendimento da AP3 apresentou condições locacionais que possibilitam o acesso diversificado a serviços, equipamentos e amenidades urbanas. Já as características do entorno do empreendimento da AP5 tendem a isolar os moradores da vida urbana em função da escassez de serviços e das más condições de mobilidade do local. Através de tal análise constatou-se a necessidade da seleção de locais com melhores características locacionais na implantação de HIS, para que a política habitacional não se preste apenas à construção de casas, mas, sobretudo, seja instrumento de oferta de cidade.

Palavras-chave: *Direito à Moradia Adequada, Localização Urbana, Programa Minha Casa Minha Vida.*

ABSTRACT

RIGHT TO ADEQUATE HOUSING AND URBAN LOCALIZATION REFLECTIONS ON THE PROGRAM *MINHA CASA MINHA VIDA* IN RIO DE JANEIRO CITY

Janaina Matoso Santos
Orientador: Prof. Pablo Cesar Benetti (Dr.)

This study aims to understand the factors linked to urban location which are fundamental for the establishment of the right to housing. For reach this goal, a review of the concept of adequate housing was made with a focus on its locational components. For reviewing the concept, evaluations were made based on United Nations recommendations as well as the revision of concepts that permeate the urban location. As case studies, two projects of Social Housing built under the responsibility of a governmental program called *Minha Casa Minha Vida*, in the city of Rio de Janeiro were selected. The implemented projects hereafter called developments and named *Agaí* and *Itararé* were located in different areas of the Rio de Janeiro territory, the first is located in the West zone of the city (Planning Area 5 - AP5), an area of urban expansion; the second is located on a consolidated area in the north (Planning Area 3 - AP3), near the *Complexo do Alemão*. Those housing developments were used for comparative locational analysis. The development from AP3 presented locational conditions that enable diversified access to services, equipment and urban amenities. However, the surrounding area characteristics of the AP5 development tended to isolate the residents of urban life due to the lack of service and poor mobility status of the site. Through our analysis we conclude that is necessary to choose sites with better locational characteristics in the implementation of Social Housing, so that the housing policy do not became only house building, but a policy truly capable of supply city.

Keywords: *Right to Adequate Housing, Urban Location, Minha Casa Minha Vida.*

aos meus pais;

*ao Rio e ao carioca, com seu chiado inconfundível,
pois é inútil falar de cidade sem tratar de pessoas*

AGRADECIMENTOS

Sempre gostei de ler agradecimentos em livros, teses e dissertações. Eles revelam-me, através da gratidão, todo o esforço empreendido àquele trabalho. Por isso, não economizei caracteres nestes agradecimentos, os quais foram gestados desde a qualificação. Muitos dos que hoje agradeço não despenderam tempo na pesquisa de campo, na tabulação de dados ou na correção destas páginas, no entanto, essas pessoas foram responsáveis pelo meu crescimento pessoal e ajudam-me diariamente a ser mais feliz. Como bem disse Borde (2011), *"estas páginas são, portanto, uma das mais importantes (...): leiam com atenção!"*.

Primeiramente, obrigada àqueles que dão sentido a este estudo: todas as pessoas que buscam uma moradia adequada e, sobretudo, àqueles que ainda não conseguiram atingi-la. Obrigada a todos os entrevistados dos empreendimentos analisados; a confiança de vocês em um mundo e uma moradia melhores foi o motor que moveu este estudo. É primoroso ver que, diante de todas as adversidades da vida, ainda existem pessoas capazes de sonhar.

Eu nasci em Felixlândia, MG, uma cidade do interior mineiro, 15 mil habitantes. Agradeço à minha terra pelo primeiro contato com a vida urbana, pois, mesmo com uma dinâmica tão distinta daquela apresentada pelas metrópoles, consigo identificar naquela cidade muitas das problemáticas e das características primorosas de uma aglomeração urbana.

Mesmo amando muito a cidade de onde vim, chegou um ponto em que aquele lugar ficou pequeno para tudo que eu precisava aprender. Agradeço aos meus pais, Jaime e Dilcéa, que me incentivaram a aventurar pelo mundo, ainda com 16 anos, em busca de conhecimento. Eles sempre desejaram para mim mais do que eu mesma poderia imaginar que conseguiria. Apoiaram-me de todas as formas, inclusive financeiramente. Mesmo com os típicos atrasos dos pagamentos dos salários da PMF, minha mãe estava lá, mensalmente, depositando o que ela chamava de investimento! Obrigada a vocês, que sempre me amaram incondicionalmente, o que torna esse amor muito mais especial! Sei que este título é uma grande conquista compartilhada. Obrigada aos meus irmãos, que mesmo de longe, sempre torceram por mim. À minha sobrinha Mariana, por ser a alegria de nossas vidas, você nos tornou mais fraternos e mais felizes. Às minhas avós, que tenho certeza, estariam felizes com a finalização desta etapa.

Obrigada ao DAU/UFV, responsável pela arquiteta que sou. À Viçosa, minha cidade preferida, que alimenta em mim uma vontade imensa de voltar. À Nova Viçosa, minha primeira aproximação de pesquisa com o estudo de áreas periféricas. Obrigada àquela que me orientou durante toda a graduação, Aline Werneck, minha eterna mestra. Conquistei coisas maravilhosas com o apoio de todos que aqui agradeço, no entanto, só optei pela pesquisa, pelo mestrado e pelo magistério, por ter sido influenciada e moldada por ela, que me fez apaixonar pelo estudo das

formas de morar e mostrou-me, desde 2009, que arquitetura é mais que *firmitas, utilitas e venustas*, pois é imprescindível adicionar à tríade o SOCIAL.

Meu agradecimento especial, ao mestre que me acompanhou nos dois últimos anos, meu orientador Pablo Benetti, que bem me acolheu e me inseriu em seu grupo de pesquisa. Sempre com muito conhecimento a passar e com orientações primorosas e muito generosas, que simplificavam qualquer “bicho de sete cabeças”. Obrigada pelo cartão postal da *Villa Savoye*, pelas orientações e reuniões, onde seus discursos valiosos sobre habitação eram entranhados pelo sotaque argentino revezado com vícios de linguagem legitimamente cariocas. Obrigada por toda atenção, por estar sempre do meu lado, corrigir meus textos com tanta rapidez, pela paciência nas orientações via e-mail. Finalizar esta dissertação longe do Rio só foi possível graças à sua compreensão. Obrigada aos queridos amigos do *Laboratório Habitação e Forma Urbana*, por todos os conhecimentos compartilhados, aplicar questionários em janeiro, debaixo dos 40° do verão carioca (sensação térmica de 50°) foi muito mais agradável por estar com vocês.

Meus agradecimentos aos membros da banca de qualificação, Adriana Sansão e Lilian Vaz, pela disponibilidade e valiosa avaliação deste trabalho. Sou grata pela ajuda e empenho a mim prestados, mesmo na banca, que foi conturbada pelo tiroteio que ocorria simultaneamente na Maré. Aos membros da banca de defesa pelo tempo despendido para a leitura deste extenso trabalho e consequente contribuição para minha formação.

Ao William Boy, que tem aparecido com mérito em cada agradecimento de minhas conquistas dos últimos cinco anos. Sem dúvidas, você me influenciou a seguir este caminho através de seu exemplo de competência como ser humano, zootecnista e pesquisador. Obrigada por estar sempre disponível para atender às milhares ligações, quando tudo que eu precisava era ser confortada pela sua voz, que sempre me dava ânimo para seguir em frente e atingir meus objetivos, você é um grande companheiro. Obrigada pela chance de traçarmos juntos planos futuros, que mesmo que não se concretizem já parecem maravilhosos.

Sempre acreditei que nada ocorre por acaso, por isso, não poderia deixar de agradecer ao Sérgio Magalhães; após a leitura de seu livro, escolhi vir ao Rio estudar no PROURB. Através dessa oportunidade de ter em mãos sua obra, pude escolher algo que sequer imaginava que seria possível. Obrigada por, sem saber, me fazer encantar pelo urbanismo e por esse programa.

Obrigada ao PROURB/UFRJ, que se tornou uma segunda casa e me faz sentir um pouco mais urbanista. Mas uma instituição não é feita de um espaço físico ou apenas por um nome, mesmo que esse seja reconhecido nacionalmente; ela é constituída por pessoas, sendo isso o que lhe confere significância. Às pessoas que tornam o PROURB o que ele é, meu muito obrigada. Aos funcionários: Keila, Margareth, Márcia, Patrícia e Bruno, sempre prontos para resolver qualquer problema. Aos professores, pela dedicação ao programa e pelos ensinamentos, em alguns casos, pelos momentos de tensão pré-aulas.

Ao Tio Luiz, Zezé e Érick, que tornaram a família deles a minha, a casa deles o meu lar. Obrigada pela acolhida no momento em que tudo mudou e o que eu mais precisava era me sentir em casa. Estar no Rio foi ótimo por eu ter tido a oportunidade de estreitar esses laços de carinho que existiam desde a infância.

À More, Lu e Mari, pela amizade e por terem me acolhido na casinha, sobretudo nas minhas idas e vindas Minas-Rio. À Bruna, pela amizade e apoio nesse último ano, por ser sempre solícita e por me motivar a seguir em frente, mesmo sempre sugerindo que eu falte às aulas de francês. Às meninas do 305, maior reduto de futuras mestrandas que aquele alojamento já presenciou, sem dúvidas o convívio me influenciou a estar aqui.

Ao CNPq, pelo auxílio financeiro; sem ele seria impossível permanecer no Rio para a realização do mestrado.

À minha querida Minas Gerais. Dizer-me pertencente a esse estado é, para mim, reconhecer que o local em que nascemos e crescemos nos faz diferentes. Estar no Rio foi ótimo, mas nada se compara ao *uai* e ao pão de queijo do meu estado. E lá em Minas, em Diamantina, tenho me sentido muito mineira e muito feliz. Obrigada ao ICT/UFVJM, que tornou isso possível. Em especial, agradeço ao Diretor Lucas, sempre compreensivo com minhas necessidades enquanto mestranda. Não posso esquecer-me das centenas de alunos que tive o prazer de lecionar nesse um

ano de UFVJM, eles me ensinam diariamente e lembram-me da alegria ímpar de ser um estudante de graduação, jamais quero me esquecer disso!

Aos meus amigos, aos tantos amigos! Àqueles que me ouviram reclamar que tudo dava errado, que eu não conseguiria, àqueles que de tão íntimos eu confessei o quanto estava atrasada. Agradeço, sobretudo, à Mariana (quem mais ouviu), à Lili Maciel (com quem dividi essa angústia de ser mestranda, desde os processos seletivos até os momentos finais, mesmo com a distância de muitos e muitos quilômetros) e à Amanda (que me acompanhou em dias inteiros de escrita). Obrigada à CHepa, por me fazer sentir saudade de ter amigos jovens e universitários por perto.

E por falar em amigos, não posso esquecer da turma do Mestrado Acadêmico de 2013; foi maravilhoso compartilhar com vocês todas as incertezas e alegrias advindas do mestrado, espero encontrar todos nos próximos tempos.

E por fim, obrigada a Deus, primeiramente por ter colocado em meu caminho todas as pessoas que aqui agradeço e também por seus planos para mim, serem sempre muito maiores do que eu possa sonhar. A cada conquista, a cada superação, eu sinto que não faz sentido estarmos sozinhos, que existe alguém que sonha além, para todos nós.

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1: Disposições sobre o direito à moradia. Fonte: Elaborado pela autora.....	37
Figura 2: Requisitos básicos de adequação da moradia. Fonte: Elaborado pela autora a partir de ONU (1991).....	52
Figura 3: Mapa de reassentamentos de moradores de favelas em empreendimentos do <i>Programa Minha Casa Minha Vida</i> na cidade do Rio de Janeiro. Fonte: Faulhaber, Azevedo (2015).....	54
Figura 4: Componentes da Unidade Habitacional, segundo Guimarães (1997). Fonte: Elaborado pela autora.	81
Figura 5: Escalas de organização dos equipamentos urbanos. Fonte: Santos (1998).	93
Figura 6: Ações no Setor Habitacional Pós 2003. Fonte: Elaborado pela autora.....	118
Figura 7: Ações no Setor Habitacional Pós 2003. Fonte: Elaborado pela autora.....	119
Figura 8: Ações no Setor Habitacional Pós 2003. Fonte: Elaborado pela autora.....	121
Figura 9: Ações no Setor Habitacional Pós 2003. Fonte: Elaborado pela autora.....	125
Figura 10: Meta para o PMCMV 1 e 2 e unidades contratadas. Fonte: Elaborado pela autora.....	132
Figura 11: Empreendimentos PMCMV no Bairro Jardim Vitória em Belo Horizonte, MG. Fonte: http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/noticias/2013/08/bh-deve-receber-novas-moradias-do-minha-casa-minha-vida . Acesso em 30/06/2015.....	141

Figura 12: a) Visão aérea da Cidade de Deus. Sem data. Fonte: <http://cidadedededeus-rosalina.blogspot.com.br/2011/05/verdadeira-historia-da-cidade-de-deus.html> . Acesso em: 04/05/2015. b) Cidade de Deus, sem data. Fonte: <http://cidadedededeus-rosalina.blogspot.com.br/2011/05/verdadeira-historia-da-cidade-de-deus.html> . Acesso em: 04/05/2015. c) Conjunto Habitacional Nova Sepetiba, Rio de Janeiro. d) Conjunto Habitacional Nova Sepetiba, Rio de Janeiro, na gravação do filme Cidade de Deus. Fonte: <http://www.archdaily.com.br/br/602827/cinema-e-arquitetura-cidade-de-deus>. Acesso em: 04/05/2015.....

Figura 13: a) Foto publicada na página oficial da Presidente Dilma Rousseff no *Facebook*, em 28 de novembro de 2013. Fonte: <https://www.facebook.com/SiteDilmaRousseff/photos/a.351365628250368.87876.351338968253034/585020241551571/?type=1&permPage=1> . Acesso em: 15/05/2015. b) Empreendimento do PAC em Feira de Santana, Bahia. Fonte: <http://www.jornalgrandebahia.com.br/2010/03/deputado-josenetto-ptba-promove-audiencia-publica-para-discutir-extensao-da-avenida-ayrton-senna-e-do-bairro-lagoa-grande.html> . c) Empreendimento do Minha Casa Minha Vida em Viçosa, MG. Fonte: <http://italostephanarquitecto.blogspot.com.br/2011/06/minha-casa-minha-divida-em-vicosa.html> . Acesso em: 15/05/2015. d) Conjunto habitacional em Itamogi, MG, desenvolvido pelo programa do Estado de Minas *Lares Gerais*. Fonte: <http://www.cohab.mg.gov.br/noticias/lares-geraes-constroi-mais-de-19-mil-casas-populares/>. Acesso em: 15/05/2015. e) Conjunto Habitacional Gervásio Maia em João Pessoa, PB. Fonte: <http://www.fna.org.br/site/noticias/pagina/1147/FNA-envia-propostas-ao-Conselho-das-Cidades-para-aprimorar-o-Minha-Casa-Minha-Vida>. Acesso em 15/05/2015

Figura 14: a) Densidade habitacional por Área de Planejamento do Rio de Janeiro 2010). Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos de Andrade (2011) e Armazém de Dados do Rio de

Janeiro (Censo 2010). b) Taxa de crescimento geométrico anual por Área de Planejamento no período de 2000 a 2010. Fonte: Armazém de Dados do Rio de Janeiro/Censo 2000 e 2010.....157

Figura 15: Macrozoneamento da cidade do Rio de Janeiro de acordo com o Decreto nº28.801 de dezembro de 2007. Fonte: Elaborado pela autora a partir de PMRJ (2007).....159

Figura 16: Condomínios habitacionais do PMCMV, faixa de 0-3SM, implantados em diferentes regiões da cidade do Rio de Janeiro. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana, 2013.163

Figura 17: Mapa da Cidade do Rio de Janeiro onde evidencia-se os empreendimentos do Minha Casa Minha Vida por faixa de renda. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos de MAPA (2014).166

Figura 18: a) Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com a distribuição populacional por Área de Planejamento. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados Dados do Censo 2010 extraídos de ARMAZÉM (s.d.). b) Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com a distribuição percentual dos postos de trabalho por Área de Planejamento. Fonte: Elaborado pela autora a partir de Benetti (2012)169

Figura 19: a) Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com o Índice de Desenvolvimento Social por Área de Planejamento. Fonte: Elaborado pela autora a partir do Armazém de Dados do Rio de Janeiro. b) Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com o por Área de Planejamento. Fonte: Elaborado pela autora a partir de Benetti *et al* (2013).169

Figura 20: a) Mapa da cidade do Rio de Janeiro com a estimativa do déficit habitacional por Área de Planejamento. Fonte: Elaborado pela autora. b) Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com a distribuição percentual das unidades habitacionais do PMCMV por Área de Planejamento. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos de MAPA (2014).173

Figura 21: a) Índice de Desenvolvimento Social por bairro da Cidade do Rio de Janeiro com demarcação dos empreendimentos do *Programa Minha Casa Minha Vida* destinados à Faixa 1. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos de MAPAS (2014) e ARMAZEM (s.d.).174

Figura 22: Mapa da cidade do Rio de Janeiro com demarcação das unidades contratadas na Faixa 1, e das centralidades urbanas definidas pela LUOS. Fonte: Elaborado pela autora a partir de MAPA (2014) e PMRJ (2013).175

Figura 23: Unidades contratadas na AP5, Faixa 1, por Região Administrativa. Fonte: Elaborado pela autora a partir de MAPAS (2014).177

Figura 24: Mapa da cidade do Rio de Janeiro com demarcação das unidades contratadas na Faixa 1, e do sistema de transporte público de alta capacidade. Fonte: Elaborado pela autora a partir de MAPA (2014).178

Figura 25: Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com evidência dos empreendimentos realizados no âmbito do PMCMV em sobreposição à mancha prioritária para a realização de HIS, definida pela Resolução nº1 da SMH e SMU. Fonte: Elaborado pela autora a partir de SMU; SMH (2012).190

Figura 26: Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com a localização dos empreendimentos analisados. Fonte: Elaborado pela autora.197

Figura 27: Resumo das categorias de análise. Fonte: Elaborado pela autora.206

Figura 28: Empreendimento Agai. Fonte: Elaborado pela autora. 208

Figura 29: Empreendimento Itararé. Fonte: Elaborado pela autora.209

Figura 30: a) Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com demarcação do antigo local de moradia dos entrevistados do Empreendimento Itararé. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana. b) Mapa da

Cidade do Rio de Janeiro com demarcação do antigo local de moradia dos entrevistados do Empreendimento Agaí. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana.	211
Figura 31: <i>Skyline</i> Condomínio Zaragoza, Agaí. Fonte: Elaborado pela autora a partir de projeto da Emccamp Residencial.	214
Figura 32: Análise da implantação do Empreendimento Agaí. Fonte: Elaborado pela autora.	215
Figura 33: Análise da implantação do Empreendimento Itararé. Fonte: Elaborado pela autora.	216
Figura 34: a) Cercamento das áreas coletivas pelos moradores dos apartamentos térreos. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana, 2014. b) Utilização das áreas coletivas para o armazenamento de objetos de moradores. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana, 2014.	217
Figura 35: Áreas de Preservação Permanente e área de domínio de rede de alta tensão no entorno do empreendimento Agaí. Fonte: Elaborado pela autora sobre base do Laboratório Habitação e Forma Urbana e dados extraídos de MAPA (2015).	218
Figura 36: Localização de loteamentos clandestinos e favelas no entorno do Empreendimento Agaí. Fonte: Elaborado pela autora a partir de MAPA (2015).	220
Figura 37: Empreendimento Itararé e bairros adjacentes. Fonte: Elaborado pela autora.	220
Figura 38: a) Mapa de usos Empreendimento Agaí. b) Mapa de usos Empreendimento Itararé. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana.	221
Figura 39: Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com a demarcação dos empreendimentos analisados (Agaí e Itararé) e das centralidades urbanas definidas pela LUOS do Rio de Janeiro. Fonte: Elaborado pela autora a partir de PMRJ (2013).	224

Figura 40: Distâncias entre os empreendimentos analisados e centralidades urbanas. Fonte: Elaborado pela autora a partir de PMRJ (2013) e <i>Google Maps</i> (acesso em 15/07/2015).	225
Figura 41: a) Trajetos entre Agaí e a Centralidade de Alcance Metropolitana. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos do <i>Google Maps</i> , acesso em 15/07/2015. b) Trajeto de ônibus entre Itararé e a Centralidade de Alcance Metropolitana. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos do <i>Google Maps</i> , acesso em 15/07/2015.	227
Figura 42: Duas opções de trajeto do Empreendimento Itararé à Centralidade Metropolitana do Rio de Janeiro. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da FETRANSPOR (2015).	228
Figura 43: a) Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com demarcação do Empreendimento Agaí e dos locais em que os entrevistados realizam suas compras do dia-a-dia. b) Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com demarcação do Empreendimento Itararé e dos locais em que os entrevistados realizam suas compras do dia-a-dia. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana.	232
Figura 44: a) Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com demarcação do Empreendimento Agaí e dos locais em que os entrevistados realizam suas compras eventuais. b) Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com demarcação do Empreendimento Itararé e dos locais em que os entrevistados realizam suas compras do eventuais. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana.	234
Figura 45: a) Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com demarcação do Empreendimento Agaí e dos locais em que os entrevistados trabalham. b) Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com demarcação do Empreendimento Itararé e dos locais em que os entrevistados trabalham. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana.	236
Figura 46: Círculo de análise da densidade (800m) com demarcação dos setores censitários utilizados no cálculo de densidade a) Empreendimento Agaí. b) Empreendimento Itararé. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana.	240

Figura 47: Equipamentos metroviários, ferroviários e estações BRT localizados a um raio de 5 km dos Empreendimentos analisados. Fonte: Elaborado pela autora.....245

Figura 48: a) Localização dos pontos de ônibus próximos ao Empreendimento Agaí. b) Localização dos pontos de ônibus próximos ao Empreendimento Itararé. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos do *Google Maps* (acesso em 15/07/2015).247

Figura 49: a) Rotas de linhas de ônibus acessíveis de 400 a 800m de caminhada a partir do Empreendimento Agaí. b) Rotas de linhas de ônibus acessíveis com mais de 1200m de caminhada a partir do Empreendimento Agaí. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos de *Google Maps* e FETRASPOR (2015).249

Figura 50: a) Rotas de linhas de ônibus acessíveis a até 400m de caminhada a partir do Empreendimento Itararé b) Rotas de linhas de ônibus acessíveis de 400 a 800m de caminhada a partir do Empreendimento Itararé. b) Rotas de linhas de ônibus acessíveis de 800 a 1200m de caminhada a partir do Empreendimento Itararé. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos de *Google Maps* e FETRASPOR (2015).....250

Figura 51: a) Localização dos equipamentos de Educação Infantil localizados a um raio de 300m do Empreendimento Agaí. b) Localização dos equipamentos de Educação Infantil localizados a um raio de 300m do Empreendimento Itararé. Fonte: Elaborado pela autora.....254

Figura 52: a) Localização Escolas de Nível Fundamental localizadas a um raio de 300m do Empreendimento Agaí. b) Localização Escolas de Nível Fundamental localizadas a um raio de 300m do Empreendimento Itararé. Fonte: Elaborado pela autora.....256

Figura 53: a) Localização Escolas de Nível Médio localizadas a um raio de 300m do Empreendimento Agaí. b) Localização Escolas de Nível Médio localizadas a um raio de 300m do Empreendimento Itararé. Fonte: Elaborado pela autora.....258

Figura 54: a) Localização dos equipamentos de saúde localizados a um raio de 1000 e 5000m do Empreendimento Agaí. b) Localização dos equipamentos de saúde localizados a um raio de 1000 e 5000m do Empreendimento Itararé. Fonte: Elaborado pela autora.....261

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Aplicação dos recursos do FGTS por faixa de renda no período de 2002 a 2007. Fonte: Elaborado pela autora a partir de Bonduki (2007).....120

Gráfico 2: Valores investidos pelo FNHIS e PMCMV por ano. Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados de Execução Orçamentária (EXECUÇÃO, 2015) e INDICADORES (2015). .130

Gráfico 3: Percentual de municípios que até dezembro de 2013 tinham aderido ao SNHIS e percentual de municípios no mesmo período que elaboraram o PLHIS. Fonte: (SNH, 2014).130

Gráfico 4: Percentual de recursos do PMCMV financiados e subsidiados. Fonte: INDICADORES (2015).....131

Gráfico 5: Produção habitacional anual média do BNH (período de 1964 a 1986) e MCMV (dados até 2014).132

Gráfico 6: Aplicação dos recursos do FGTS por faixa de renda no período de 2002 a 2007. Fonte: Elaborado pela autora a partir de Bonduki (2007).....138

Gráfico 7: Aplicação dos recursos do FGTS por faixa de renda no período de 2002 a 2007. Fonte: Elaborado pela autora a partir de Bonduki (2007).....138

Gráfico 8: Taxa de crescimento geométrico anual da Cidade do Rio de Janeiro por década. Fonte: Elaborado pela autora a partir de

dados censitários de vários anos organizados por ARMAZÉM (s.d).	157
Gráfico 9: Contribuição percentual de cada Área de Planejamento no crescimento da populacional do Rio de Janeiro no período de 2000 a 2010. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados censitários de 2010 organizados pelo Armazém de Dados.	158
Gráfico 10: Percentual de área urbanizada por área de Planejamento. Fonte: Elaborado pela autora a partir de PMRJ (2009).....	158
Gráfico 11: Percentual de área ocupada por Unidades de Conservação por Área de Planejamento. Fonte: Elaborado pela autora a partir de PMRJ (2009)	158
Gráfico 12: Empreendimentos contratados no âmbito do <i>Programa Minha Casa Minha Vida</i> no Rio de Janeiro. Fonte: Elaborada pela autora a partir de MAPA (2014)	164
Gráfico 13: Empreendimentos contratados por ano no MCMV Rio de Janeiro (2009-2014). Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos de MAPA (2014).....	165
Gráfico 14: Legenda: D = disponível; SFI = satisfatória após futura instalação; NDD: não disponível dispensável.....	183
Gráfico 15: Conhecia o bairro antes de se mudar para o empreendimento? Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Laboratório Habitação e Forma Urbana.	212
Gráfico 16: Faixa etária dos moradores da Cidade do Rio de Janeiro e dos Empreendimentos Agáí e Itararé. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Laboratório Habitação e Forma Urbana e ARMAZÉM (2015).	212
Gráfico 17: Ocupação dos entrevistados dos Empreendimentos Agáí e Itararé. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Laboratório Habitação e Forma Urbana.	213

Gráfico 18: Avaliação dos condomínios pelos entrevistados. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Laboratório Habitação e Forma Urbana.	219
Gráfico 19: Avaliação por notas para o bairro atual e bairro anterior feita pelos entrevistados. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Laboratório Habitação e Forma Urbana.	222
Gráfico 20: a) Respostas dos entrevistados do Empreendimento Agáí acerca dos pontos positivos do bairro que residem atualmente. b) Respostas obtidas pelos entrevistados do Empreendimento Itararé acerca dos pontos positivos do bairro que residem atualmente. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Laboratório Habitação e Forma Urbana.	223
Gráfico 21: a) Tempo de deslocamento dos entrevistados do Empreendimento Agáí até o local que realizam suas compras do dia-a-dia. b) Tempo de deslocamento dos entrevistados do Empreendimento Itararé até o local que realizam suas compras do dia-a-dia. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana.....	233
Gráfico 22: a) Tempo de deslocamento dos entrevistados do Empreendimento Agáí até o local que realizam suas compras do dia-a-dia. b) Tempo de deslocamento dos entrevistados do Empreendimento Itararé até o local que realizam suas compras do dia-a-dia. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana.....	235
Gráfico 23: a) Tempo de deslocamento <i>casa x trabalho</i> dos entrevistados do Empreendimento Agáí. b) Tempo de deslocamento <i>casa x trabalho</i> dos entrevistados do Empreendimento Itararé. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana.	237
Gráfico 24: a) Respostas dadas pelos entrevistados de Agáí sobre a questão: “O local de moradia favorece ou dificulta a oportunidade de se conseguir emprego? ”. b) Respostas dadas pelos entrevistados de Itararé sobre a questão: “O local de moradia favorece ou dificulta a oportunidade de se conseguir emprego? ”. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana.	237

Gráfico 25: Densidade demográfica (hab./ha) no entorno dos empreendimentos analisados e outros bairros da Cidade do Rio de Janeiro. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Laboratório Habitação e Forma Urbana e dados do Censo IBGE 2010 sistematizados por ARMAZEM (2015).242

Gráfico 26: Densidade demográfica (bab./ha) no entorno dos empreendimentos analisados e outros bairros da Cidade do Rio de Janeiro considerando a área e população estimada dos empreendimentos. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Laboratório Habitação e Forma Urbana.242

Gráfico 27: Incremento populacional causado em função da implantação dos empreendimentos em um raio de 800m. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Laboratório Habitação e Forma Urbana.242

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Disposições do Plano de Ação Global 45

Quadro 2: Compromissos firmados pela Agenda Habitat para o alcance da moradia adequada para todos..... 71

Quadro 3: Localização preferencial dos equipamentos na cidade ...95

Quadro 4: Índices Urbanísticos para Equipamentos Comunitários 97

Quadro 5: Princípios, componentes e instrumentos da Política Nacional de Habitação 119

Quadro 6: Propostas da FNA para o Minha Casa Minha Vida 3..153

Quadro 7: Critérios de avaliação para transporte público no PMCMV 181

Quadro 8: Categorias e Critérios de avaliação da infraestrutura e serviços no entorno do empreendimento para contratações PAR migradas para o MCMV e contratação via MCMV182

Quadro 9: Principais disposições da Lei nº97/2009.....188

Quadro 10: Propostas de critérios de desenvolvimento de Política Habitacional Local para a aplicação dos recursos do PMCMV193

Quadro 11: Compilação das Categorias de Análise utilizadas para a avaliação locacional dos empreendimentos.....207

Quadro 12: Índices Urbanísticos para Equipamentos Educacionais252

Quadro 13: Quadro Resumo da Análise Locacional267

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Valores investidos pelo FNHIS e PMCMV..... 130

Tabela 2: Faixas do PMCMV por renda familiar em 2009 e 2015.134

Tabela 3: Metas estabelecidas pelo *Programa Minha Casa Minha Vida* por faixas de renda e por fase do programa..... 136

Tabela 4: *Déficit* Habitacional Brasileiro por faixas de renda 137

Tabela 5: Características das Áreas de Planejamento (APs) da Cidade do Rio de Janeiro..... 156

Tabela 6: Unidades habitacionais do PMCMV e *déficit* habitacional no Rio de Janeiro por faixa de renda (2009-2014) 164

Tabela 7: Empreendimentos e unidades habitacionais do PMCMV (contratações até dezembro de 2014) por faixa de renda e Área de Planejamento 167

Tabela 8: Estimativa do Déficit Habitacional por Área de Planejamento segundo Veríssimo (2010)	171
Tabela 9: Estimativa do <i>Déficit</i> Habitacional por AP utilizando o cruzamento de dados de faixa de renda (2010)	172
Tabela 10: Distâncias entre os empreendimentos analisados e centralidades urbanas.....	225
Tabela 11: Número de estações de equipamentos de alta capacidade a um raio de 5000m dos equipamentos	244
Tabela 12: Linhas de ônibus acessíveis nas proximidades dos empreendimentos por tempo de caminhada até o ponto	251
Tabela 13: Quadro resumo das condições de atendimento das demandas educacionais no entorno dos empreendimentos analisados.	259
Tabela 14: Demanda populacional por equipamento em Agai e Itararé.....	263
Tabela 15: Demanda populacional por equipamento em Agai e Itararé.....	264

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	23
2. CIDADE E DIREITO À MORADIA.....	35
2.1. Contribuições dos acordos e eventos internacionais para o direito à moradia adequada.....	37
2.1.1. I Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - Habitat I (1976)	40
2.1.2. O direito à moradia adequada: requisitos mínimos segundo a ONU (1991).....	50
2.1.3. II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - Habitat II (1996)	65
2.1.4. Direito à cidade como componente do direito à moradia: contribuições no cenário internacional e nacional	74
2.2. A interferência locacional no direito à moradia	80
2.2.1. Acesso: conjugação entre componentes espaciais e sociais	91
2.3. Considerações finais do capítulo.....	103
3. POLÍTICA HABITACIONAL.....	105
3.1. Da descentralização da política habitacional ao Plano Nacional de Habitação, HIS, no Brasil, de 1988 a 2008.....	107
3.1.1. Da descentralização constitucional à descentralização pela ausência.....	107
3.1.2. Governo FHC	111

3.1.3.	Governo Lula: Do Programa Moradia à atuação do Ministério das Cidades	115
3.2.	O Programa Minha Casa Minha Vida	125
3.2.1.	A Criação do PMCMV.....	125
3.2.2.	As fases do Programa Minha Casa Minha Vida	131
3.2.3.	Faixas de renda atendidas	133
3.2.4.	Os produtos do PMCMV no Brasil - padronização e localização periférica	138
3.3.	O Programa Minha Casa Minha Vida no Rio de Janeiro	155
3.3.1.	A cidade do Rio de Janeiro: apanhado sobre as características das Áreas de Planejamento (APs) e dinâmica populacional	155
3.3.2.	Os resultados do PMCMV no Rio de Janeiro	162
3.3.3.	Quem define a localização na cidade?	179
4.	ESTUDOS DE CASO.....	195
4.1.	Nota metodológica	197
4.1.1.	Seleção de estudos de caso	197
4.1.2.	Métodos de análise	198
4.2.	Estudos de Caso.....	210
4.2.1.	Os moradores	210
4.2.2.	Os empreendimentos analisados: características urbano-arquitetônicas	214
4.3.	Análise Locacional	224

4.3.1.	Análise das externalidades	224
4.3.2.	Conjunto de infraestruturas.....	243
4.4.	Considerações Finais do Capítulo.....	265
5.	CONCLUSÃO.....	269
6.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	279
7.	APÊNDICES.....	293
8.	ANEXOS	303



↑

INTRODUÇÃO

O Brasil é um país com fortes desigualdades que se manifestam em diversos aspectos ligados ao bem-estar social, como o acesso à educação, saúde, mercado de trabalho, etc. Essa condição é corroborada não só pelos índices sociais e econômicos, mas também pela manifestação espacial dessa desigualdade, perceptível pela vivência da vida urbana. Em maior ou menor grau, as cidades brasileiras apresentam problemáticas na habitação, transporte, saneamento, acesso ao lazer, educação e saúde, que se tornam mais expressivas em determinados pontos do território. Sendo assim, a manifestação espacial das desigualdades sociais acontece não apenas nas distinções entre padrões edilícios, mas também nas assimetrias qualitativas de infraestrutura e serviços disponíveis em cada porção do território, sendo essa uma "*simbolização espontânea do espaço social*" (BOURDIEU, 1997). Através dessa concepção, muitos estudos pautados na geografia urbana constatam que a estrutura do espaço social se manifesta sob a forma de oposições espaciais, de modo que as amenidades nas cidades brasileiras se distribuem de maneira desigual, demarcando fortes dicotomias territoriais.

Dessa forma, apesar da visão romantizada da vida urbana como promotora do encontro, do acesso, das oportunidades; as assimetrias existentes entre distintas porções da cidade mostram-se preponderantes para diversificados níveis de acesso à vida urbana. Considerando que o detentor da posse da terra se vale não apenas de seu espaço construído e habitado, mas também dos benefícios e malefícios acessíveis a partir daquele local, pode-se afirmar que parcela significativa da população urbana tem sido desapropriada dos benefícios oferecidos pela vida na cidade em função do local em que habita, condicionando uma perda significativa de direitos garantidos pelo acesso a equipamentos e infraestruturas, indispensáveis à qualidade de vida.

A partir disso, evoca-se um componente imprescindível para a avaliação da qualidade da moradia, o **lugar** em que essa se insere, sendo este o objeto no qual este estudo se ocupa. O efetivo acesso ao

direito à moradia, promulgado por diversas normas nacionais e internacionais, tem relação direta com o componente locacional, uma vez que esse direito não relaciona-se apenas ao acesso à casa, objeto unitário, mas também compreende o próprio acesso à cidade e suas amenidades, que são imprescindíveis para a conquista de outros direitos fundamentais, também garantidos pela constituição brasileira e pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, como: saúde, educação, emprego, etc. Dessa forma, aliadas à estrutura física e unitária da habitação deve-se contemplar várias amenidades que conferem qualidade à mesma, como o acesso não discriminatório aos serviços essenciais de saúde, educação, trabalho, segurança e conforto, que são diretamente ligados às condições urbanas do local onde a habitação se insere.

Assim sendo, o entendimento de direito à moradia apresentado por este estudo relaciona-se com o próprio direito à cidade, que segundo Lefebvre (2001) deve ser colocado na prática social, sendo imprescindível objeto de mudança urbana. Segundo o autor, o direito à cidade não se relaciona com o acesso à cidade arcaica, mas se vincula ao ingresso na vida urbana, ao acesso à centralidade, aos locais de encontro e de trocas. Dessa forma, a localização da moradia teria estreita relação com a inclusão ou exclusão urbanas, uma vez que o processo de rejeição das camadas sociais com rendas mais baixas para as periferias, por exemplo, se traduz no despojamento da própria cidade, já que essa população é expropriada dos serviços ligados à vida urbana.

Por mais que a importância da incorporação do direito à cidade na agenda das políticas habitacionais seja largamente discutida e afirmada no meio acadêmico e entre os técnicos, as ações governamentais não têm refletido a dimensão dada ao discurso. Segundo Rolnik et al. (2011), historicamente, as políticas de solo necessárias para dar suporte aos programas habitacionais raramente estão dissociadas da tendência da localização periférica.

Se em geral, as próprias iniciativas governamentais no setor habitacional replicam a produção imobiliária capitalista, têm-se a reafirmação da sobreposição dos interesses econômicos em detrimento dos interesses urbanos, exacerbando o padrão segregatório de ocupação do solo, onde as áreas dotadas de infraestrutura, lazer, serviços e oportunidade de emprego, tornam-se exclusivas das classes mais altas, à medida que os mais pobres se instalam nas franjas da cidade, distantes de oportunidades de melhoria urbana e social.

Nesse contexto, este trabalho visa analisar, sob a ótica da localização, a qualidade urbana dos empreendimentos do *Programa Minha Casa Minha Vida* (PMCMV) na cidade do Rio de Janeiro que são destinados a Habitação de Interesse Social (HIS), correspondendo à faixa de renda de 0-3SM (faixa 1 do programa), uma vez que esse tem sido importante veículo de acesso à habitação na cidade do Rio de Janeiro.

O programa federal é implantado em 2009, no segundo mandato do Governo Lula, e representa, em parte, uma modificação no teor das ações governamentais, que durante o primeiro mandato do presidente foi marcado por um importante processo de estruturação da política urbana e habitacional no país, com destaque à capacitação dos municípios e mensuração dos problemas habitacionais em nível local. Enquanto era elaborado o PlanHab (Plano Nacional de Habitação) e logo após aprovada a Lei de Assistência Técnica (Lei 11.888/2008), o *Programa Minha Casa Minha Vida* é lançado de maneira inesperada e com a destinação de valores antes não investidos no processo de planejamento iniciado no mandato anterior. Com o mercado da construção civil aquecido, o governo vê nesse segmento um campo de investimento para conter os efeitos da crise econômica desencadeada em setembro de 2008.

Deve-se destacar que o programa apresenta avanços significativos no setor habitacional, uma vez que reconhece a habitação como um direito social que deve ser assegurado pelo Estado (COMPANS, 2012). Mediante o atendimento da histórica demanda pelo subsídio habitacional o PMCMV inclui como beneficiários grupos até então atendidos com baixa expressividade nos programas anteriores, como o trabalhador informal e famílias de zero a três salários mínimos (0-3 SM), que de fato são aquelas com maior dificuldade de acesso à habitação e onde se localiza o maior déficit habitacional.

O PMCMV apresenta bons resultados quantitativos e repercutiu na manutenção dos níveis de desenvolvimento do país durante a crise, mas efetivamente não apresentou o mesmo efeito no ponto de vista do desenvolvimento urbano. Benetti *et al* (2013) destacam que é clara a dificuldade dos municípios no estabelecimento de regras que ajam como instrumentos reguladores, a fim de que o programa seja elemento integrado a uma política urbana justa. Evidencia-se, na maior parte dos municípios, a ausência uma equipe técnica capacitada, sobretudo naqueles menores e mais pobres, bem como a sobreposição dos interesses políticos, que muitas vezes desconsideram os custos sociais e econômicos advindos da implantação de conjuntos habitacionais desvinculados da malha urbana consolidada e infraestruturada.

Com a dificuldade de regulação dos empreendimentos pelo poder público municipal e a protagonização do mercado privado na implantação dos conjuntos habitacionais, o programa acaba por seguir a dinâmica mercadológica e apresentar produtos arquitetônicos padronizados, implantados através da junção de empreendimentos contíguos, geralmente nas periferias, que ocupam extensas porções do território com baixa qualidade construtiva, estética e funcional, com morfologia uniforme, monótona e de baixa qualidade urbanística.

Diante do panorama exposto questiona-se:

Em que medida a localização dos empreendimentos habitacionais podem ser determinantes para a efetivação do direito à moradia adequada?

Quais os parâmetros de localização devem ser considerados para se constatar a adequação habitacional?

A localização dos empreendimentos do PMCMV para a faixa de 0-3 SM tem contribuído para a efetivação do direito à moradia adequada? Como esse processo tem se dado na Cidade do Rio de Janeiro?

Na busca pelas respostas dessas perguntas, desenvolveu-se ao longo do trabalho uma investigação acerca de universos distintos e complementares, o direito à moradia e as ações governamentais no setor habitacional. Para isso, foram aplicados procedimentos metodológicos que foram aplicados com linearidade coincidente com a forma que estrutura-se este trabalho, sendo essa:

No **segundo capítulo** esta pesquisa retomou as raízes do direito à moradia através da análise de documentos da ONU, partindo da Declaração das Nações Unidas até as contribuições mais recentes que inserem a discussão no conceito de direito à cidade. Isso foi feito pela análise de textos e acordos oriundos das Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I e II), do Comentário Geral nº 4 sobre o direito à moradia adequada (ONU, 1991) e da Carta Mundial do Direito à Cidade (ONU, 2006). Além das fontes primárias, recorreu-se a autores que tratam da questão do direito à moradia e direitos humanos, como: Donzelot (2012), que examina a evolução dos direitos fundamentais sob a ótica da cidadania; Luft (2011) que discorre sobre as políticas públicas urbanas através do direito à cidade e Antonucci (*et al*, 2010), que apresenta uma análise sobre

as declarações e compromissos da UN-Habitat, órgão ligado à ONU que se ocupa da questão da moradia e assentamentos humanos.

Considerando que a localização possui papel central neste estudo, também foi realizada uma revisão bibliográfica com enfoque nas questões locacionais, buscando entender os componentes do termo que influem na qualidade habitacional. Este estudo foi desenvolvido a partir do desmembramento da localização apresentado por Guimarães (1997), que a divide em: *externalidades* e *conjunto de infraestruturas*. Para o autor as externalidades constituem o componente não palpável da localização, e se relaciona com a capacidade do local em gerar e engendrar fluxos sociais e econômicos. Já o conjunto de infraestruturas representa o componente físico da localização, sendo composto pelas redes de água, esgoto, energia, transporte público, serviços urbanos, equipamentos de lazer, etc.

A importância da localização para a moradia se deve ao fato de que, quando se habita em determinado local se tem acesso às amenidades existentes em suas imediações (conjunto de infraestruturas e externalidades), sendo o componente *acesso* o maior produto da localização. Dessa forma, realizou-se um estudo sobre o *acesso* e seus componentes, discutindo sobre o que torna determinado equipamento ou infraestrutura acessíveis aos cidadãos. Para isso, partiu-se das contribuições de Nars (*et al*, 2006), que subdivide o acesso em acesso espacial e social, o primeiro consiste na relação de proximidade física entre o indivíduo e os serviços, infraestruturas e fluxos econômicos ofertados pela cidade, enquanto o segundo equaciona, por exemplo, a influência do grau de escolaridade e nível socioeconômico para a avaliação do acesso real às amenidades ofertadas pela vida urbana.

Considerando que atualmente o Brasil vive uma descentralização constitucional das políticas públicas, é importante analisar as políticas habitacionais sob tal ótica. Para isso, no **terceiro capítulo**, este estudo partiu da análise da descentralização e municipalização das políticas habitacionais a partir de 1988, evidenciando as novas atribuições de responsabilidades a cada nível de governo. Isso foi realizado através de autores cuja temática se concentra tanto nas políticas públicas quanto especificamente nas políticas habitacionais, sendo os principais: Carvalho *et al* (2010), Arretch (2002), Cardoso (1999), Andrade, 2011, Almeida (1995).

Após esse percurso histórico deu-se maior destaque à atuação do Governo Lula no setor através dos seguintes autores: Bonduki (2009), Benetti *et al* (2013), Cardoso, Aragão e Araújo (2011). Além disso fez-se a análise das leis que interferiram na política habitacional aprovadas durante o primeiro mandato do presidente Lula.

Dentro das contribuições do segundo mandato do Presidente Lula, analisou-se o *Programa Minha Casa Minha Vida* através de autores que avaliam a atuação do programa a nível nacional. Para entender como tem sido implantado o programa na cidade do Rio de Janeiro, toma-se como referencial os estudos já publicados sobre o tema, como: Cardoso (2013), Andrade (2011), Ferreira (2012) e Benetti (2012).

O *Programa Minha Casa, Minha Vida* na Cidade do Rio de Janeiro foi discutido pela ótica da localização dos empreendimentos na cidade. Isso foi feito pela identificação da distribuição dos empreendimentos por faixa no território a partir de dados extraídos do Mapa Digital do Rio de Janeiro – Tema Minha Casa Minha Vida (MAPA (2015), de onde se extraiu informações adicionais sobre os empreendimentos. Além disso, buscou-se comparar a ligação entre a espacialização do *déficit*

habitacional na cidade (tal espacialização foi estimada por métodos que serão explicitados no terceiro capítulo) e a localização dos empreendimentos.

O **quarto capítulo** dedica-se à análise de dois estudos de caso empíricos que foram utilizados para abarcar e avaliar a questão locacional analisada ao longo dos capítulos anteriores. Esses são empreendimentos do *Programa Minha Casa Minha Vida*, Faixa 1, implantados na cidade do Rio de Janeiro e localizados em áreas distintas do território, sendo denominados Agaí e Itararé. O primeiro é localizado na Zona Oeste da cidade (Área de Planejamento 5 – AP5) em área de expansão urbana, e o segundo em porção consolidada na Zona Norte (Área de Planejamento 3 – AP3), junto ao Complexo do Alemão. Através da revisão bibliográfica desenvolvida ao longo do trabalho foram selecionadas as categorias de análise que seriam importantes a ser avaliadas como requisitos de qualidade urbana propício ao acesso ao direito à moradia, sendo essas: proximidade das centralidades urbanas, acesso às centralidades urbanas à partir dos empreendimentos, comércio e emprego, densidade, mobilidade, educação e saúde.

Para o desenvolvimento das referidas análises foram levantadas as características urbanas, morfológicas do entorno dos empreendimentos estudados, pesquisa bibliográfica, análises cartográficas, observações *in loco*, além da aplicação de questionários com a população dos empreendimentos analisados. Parte desta análise havia sido desenvolvida no âmbito da pesquisa “*Inserção na cidade e a importância do desenho urbano como instrumento de vitalidade e promoção de espaços urbanos de qualidade nos assentamentos HIS (Habitação de Interesse Social) do PMCMV*”, realizada pelo *Laboratório Habitação e Forma Urbana*, na qual a autora é colaboradora desde o segundo semestre de 2013, os dados derivados dessa pesquisa foram devidamente referenciados. O detalhamento metodológico de cada variável foi realizado no item 4.1. Em tais métodos buscou-se utilizar bases de dados disponíveis e de

simples levantamento, para uma possível avaliação de demais empreendimentos, mesmo que esses não se localizem na cidade do Rio de Janeiro.

Dessa forma, este estudo contribui para a discussão sobre métodos de análise locacional que possam ser aplicados pelos municípios e até mesmo pela Caixa Econômica Federal, operadora financeira do PMCMV, para a contratação de empreendimentos que sejam não só encarados como mitigadores do *déficit* habitacional, mas que também sejam efetivos na construção e melhoria das cidades brasileiras e que ofereçam condições urbanas satisfatórias para o desenvolvimento econômico e social das famílias atendidas.



2

CIDADE E DIREITO À MORADIA
a localização como requisito
à qualidade habitacional

O conceito de direito à moradia teve sua consolidação ao longo do Século XX, desde a primeira menção ao termo, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, esse tem sido apontado como componente primordial para a dignidade humana, uma vez que a moradia oferece condições sociais, psicológicas e físicas para que o indivíduo conquiste seus demais direitos, como alimentação, vestuário, emprego, etc. As Conferências Mundiais sobre Assentamentos Humanos tiveram papel primordial para a definição de parâmetros de qualidade habitacional, bem como na afirmação do compromisso das nações na garantia de tal direito. Na primeira parte deste capítulo discute-se sobre as contribuições dos documentos oficiais da Organização das Nações Unidas para o Direito à Moradia Adequada, que revelam muito mais que o posicionamento do órgão sobre o tema, mas refletem as diversas formas de pensar habitação ao longo do Século XX até o Século XXI. Busca-se extrair desses documentos as concepções sobre o conceito de moradia adequada, com enfoque no papel da localização - elemento central deste estudo - para a adequação habitacional e conseqüentemente para a conquista em plenitude do Direito à Moradia. Já na segunda parte do capítulo, a questão locacional ganha maior enfoque, objetivando discorrer sobre seus componentes e os fatores que tornam a localização tão necessária para se avaliar a qualidade habitacional, bem como seu papel na construção das cidades e para a equidade de acesso à infraestrutura, serviços, equipamentos e externalidades (que constitui a capacidade de um local em gerar e engendrar fluxos sociais e econômicos). Se percebe ao longo do capítulo que a localização é um fator valioso na construção das cidades e por tal motivo constitui elemento de disputa entre os segmentos sociais, dessa forma, é indispensável pensar as políticas públicas habitacionais em tal contexto.

2.1. Contribuições dos acordos e eventos internacionais para o direito à moradia adequada

A partir do Século XX, o direito à moradia passa por um processo de amadurecimento e consolidação; atualmente é reconhecido por diversas leis e acordos internacionais e nacionais como um bem indispensável para a proteção da dignidade e bem estar humanos. As atribuições e componentes de tal direito não constituem elementos estáticos, ao contrário, estão relacionados aos processos culturais e históricos que os originam, sendo compreensível a existência de diversas menções ao termo com conotações diferenciadas, mas que, em essência, buscam assegurar ou ressaltar a importância do acesso à moradia para a garantia da qualidade de vida. Neste item analisa-se os principais documentos que tratam direta ou indiretamente do Direito à Moradia, sobretudo em nível internacional, destacando suas disposições e contribuições para a concepção atual do termo (Figura 1).

Para compreender o contexto que envolve o termo Direito à Moradia, é importante colocá-lo no conjunto dos demais direitos adquiridos pelo homem ao longo do tempo. Donzelot (2012) traça esse caminho através da abordagem do conceito de cidadania, que *"segue sendo definida pela nação e pelo Estado, como a fonte de todos os direitos"* (DONZELOT, 2012, p.8, tradução livre). No Século XVIII se observa o advento da cidadania civil, fundada na igualdade dos homens perante a lei, no direito de propriedade e liberdade de expressão. No entanto, tal igualdade não englobava aqueles que não



Figura 1: Disposições sobre o direito à moradia.
Fonte: Elaborado pela autora.

¹ "sigue siendo definida por la nación y el Estado, fuente de todos los derechos" (DONZELOT, 2012, p.8)

possuíam propriedades e que não dispunham de meios para fazer valer sua opinião. Para compensar essas desigualdades impostas pela cidadania civil, advém no Século XIX a cidadania política, que tornava os homens igualmente soberanos; o voto universal caracteriza esta conquista de um novo patamar de cidadania. Posteriormente o conceito de direitos cidadãos é atualizado novamente com a introdução da noção de direitos sociais, afinal, do que valia a cidadania política se os mais fracos ainda estavam à mercê dos mais fortes quando se tratava da satisfação de suas necessidades básicas? Através desse questionamento nasce a cidadania social, que defende a garantia das necessidades essenciais à vida como condição básica da cidadania (DONZELOT, 2012).

"Dessa forma, com a construção do Estado social foi possível o estabelecimento da cidadania social. São proclamados os direitos sociais, nos quais a ONU ratifica em 1948 que 'os homens são iguais em dignidade e direitos'. A dignidade é a garantia outorgada a cada homem de satisfazer suas necessidades em matéria de alimentação, moradia, educação, e de dispor de renda que lhe permita zelar por sua família, se, por razões alheias à sua vontade não for possível acessar o mercado de trabalho²." (DONZELOT, 2012, p.10 tradução livre)

A cidadania social vai se apoiar no princípio do direito universal, que busca o acesso igualitário aos bens impreteríveis à satisfação das necessidades elementares e, portanto, à igual dignidade. O reconhecimento da ONU dos Direitos Sociais por meio da promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 é um reflexo do momento cultural da época, quando a igualdade dos homens em relação às suas necessidades essenciais precede os direitos civis e políticos. Nesse momento já se observa a inclusão do acesso à moradia como elemento necessário à garantia da saúde e bem-estar. O Artigo 25 da Declaração dos Direitos Humanos (ONU, 1948) aponta que:

² "De esta manera, con la construcción del Estado social fue posible el establecimiento de la ciudadanía social. Se asiste a la proclamación de los derechos sociales, los que la ONU ratificará al declarar, en 1948, que 'los hombres son iguales en dignidad y derechos'. La dignidad es la garantía que se le otorga a cada hombre de satisfacer sus necesidades en materia de alimentación, vivienda, educación, y de disponer de un ingreso que le permita velar por su familia si, por razones independientes de su voluntad, no puede acceder a un puesto de trabajo." (DONZELOT, 2012, p.10)

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. (ONU, 1948, grifo nosso).

Souza (2008) destaca a importância referencial da Declaração Universal dos Direitos Humanos, por essa ser fruto de um processo histórico evolutivo do pensamento não só jurídico da humanidade, mas também filosófico e político. Por tal razão, seus fundamentos estão ancorados em correntes filosóficas distintas e até mesmo antagônicas que, ao longo do tempo, tiveram partes mantidas e outras abandonadas, tendo como resultado a concepção presente na Declaração redigida em 1948.

Além da Declaração Universal dos Direitos Humanos, vários tratados fazem menção ao direito à moradia, que são vinculados aos Estados mediante a incorporação desses aos seus ordenamentos jurídicos. Em relação aos direitos sociais, o que inclui o direito à moradia adequada, um importante documento é o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado em 1966 pela Assembleia Geral dos Direitos Humanos e ratificado por diversos países (PISARELLO, 2003). No Brasil, a ratificação ocorreu apenas em 1992, através do Decreto 591, que determina no décimo quinto artigo:

"Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento" (BRASIL, 1992, grifo nosso).

Por mais que a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* e o *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* já abordassem a questão do direito à moradia, tal discussão é posteriormente

aprofundada internacionalmente por tratados e documentos internacionais, bem como por conferências, em geral organizados pela ONU, que se destinaram à discussão das possíveis soluções para o enfrentamento da problemática habitacional e para a efetivação do direito à moradia. Nesse sentido, este item percorre as determinações presentes nesses documentos e conferências, destacando os desdobramentos das ações propostas com enfoque nas contribuições dadas para o alcance do direito universalizado à moradia adequada. Para isso, analisa-se a seguir:

- I Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, Habitat I - Vancouver, 1976;
- Comentário Geral nº4 - O direito à moradia adequada, 1991;
- II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, Habitat II - Istambul, 1996;
- Carta Mundial de Direito à Cidade, 2006;
- O direito à moradia no contexto brasileiro.

2.1.1. I Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - Habitat I (1976)

Com a transformação da urbanização em um fenômeno mundial, sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial, e com a manifestação dos diversos problemas urbanos, tornou-se necessária uma discussão global de tais questões. Em 1976, a Organização das Nações Unidas promove a *Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos*, conhecida como Habitat I, na cidade de Vancouver, Canadá. A Conferência promoveu um debate sobre as consequências da urbanização, com enfoque nos assentamentos precários, onde prevalecia a dificuldade de acesso a elementos imprescindíveis à

vida digna, como água potável, terra, saneamento, infraestrutura e emprego (ANTONUCCI *et al*, 2010).

A forma como o tema foi tratado reflete o contexto cultural da época, que trazia a urbanização como responsável por problemas emergentes, não só ligados à qualidade de vida, mas também relacionados com as questões ambientais. Essa forma de abordagem deve ser vista no contexto do Estado Social vigente, que se intensificou após a Segunda Guerra Mundial. Nela a questão social é vista mediante um prisma de urbanofobia, que influenciou sobremaneira os modelos urbanos que se manifestaram desde o final do Século XIX, como a Cidade Jardim proposta pelo inglês Ebenezer Howard, onde se observa uma idealização do campo em contraposição às problemáticas urbanas. A cidade era entendida como o lugar de todos os males, ambiente propício para as enfermidades e crimes. Nesse contexto, floresceram ao longo do Século XX, modelos urbanos que na verdade constituíam projetos de sociedade, onde a cidade não era de fato o objetivo final, mas sim, a idealização de uma sociedade que se desvinculava da cidade existente por se entender que ela era a promotora das problemáticas existentes (DONZELOT, 2010).

Para entender a relevância do fato urbano naquele momento, que o torna elemento chave de discussão, é importante destacar a proporção que este tomava naquele período em que a urbanização apresentava dimensões nunca antes vistas; é como se a vida passasse a ocorrer na cidade e a dificuldade de se lidar com as problemáticas advindas desse rápido crescimento colocasse o foco no crescimento urbano, apontando-o como causa das condições precárias vividas nas cidades de todo o mundo.

Dez anos antes da realização do Habitat I, em 1966, Lefebvre (1991), na apresentação de sua célebre obra "O Direito à Cidade", descreve a insurgência das questões urbanas naquele período e a centralidade da vida nas cidades para as reflexões sobre as relações humanas. Segundo o autor *"durante longos séculos, a Terra foi o grande laboratório do homem, só há pouco tempo é que a cidade assumiu esse papel. O fenômeno urbano manifesta hoje sua enormidade, desconcertante para a reflexão teórica, para a ação prática e mesmo para a imaginação"* (LEFEBVRE, 1991).

Na época da realização da Conferência, um terço da população vivia em áreas urbanas, e já se manifestavam diversos problemas advindos da urbanização precária. Segundo o secretário-geral da Conferência, a moradia precária se defrontava com dois processos distintos: em primeiro lugar era causada por um crescimento mundial caótico, em segundo, se perpetuava pela inexistência de um planejamento global das ações que estivesse articulado com as ações locais. Nesse contexto, os debates realizados em tal conferência traziam a figura de um governo centralizador como solução para o enfrentamento da crise urbana (ANTONUCCI *et al*, 2010). Esse papel centralizador do Estado é, segundo Donzelot (2010), uma forte característica do Estado Social: nele o Estado é evocado como o grande promotor da redução das desigualdades.

Tal leitura pode ser observada nos dois documentos advindos do Habitat I, a Declaração de Vancouver e o Plano Local de Ação Global. Os dois documentos traziam iniciativas de caráter amplo, que abordavam questões da vida social, cultural, em nível nacional e internacional, que objetivavam permitir o alcance de condições dignas de vida. Apesar de essas ações estarem situadas em diversos temas, a habitação possui um papel centralizador para a garantia da qualidade de vida, uma vez que a partir da garantia do direito à moradia o indivíduo adquire um poder de autodeterminação, de modo a firmar seu próprio projeto de vida e se firmar nos espaços coletivos (LUFT, 2011).

2.1.1.1. Declaração de Vancouver

A Declaração de Vancouver é estruturada em três sessões: Oportunidades e Soluções, Princípios Gerais e Diretrizes de Ação. A primeira parte da declaração: I) *Opportunities and Solutions* - Oportunidades e Soluções - destaca o papel da gestão, do desenvolvimento de abordagens inovadoras, do uso da tecnologia e da criação de oportunidades econômicas para a melhoria dos assentamentos humanos, salientando, sobretudo, a importância do atrelamento entre as metas sociais e desenvolvimentistas. A melhoria dos assentamentos humanos é apresentada como um objeto de desenvolvimento econômico, dessa forma, a busca pela distribuição equitativa das amenidades seria uma oportunidade para se encontrar soluções para a precariedade dos assentamentos humanos, uma oportunidade para a solução das problemáticas existentes.

Na segunda sessão da Declaração de Vancouver, II) *General Principles - Princípios Gerais*, são traçados dezenove princípios gerais, centrados na melhoria da qualidade de vida das populações. Valoriza-se nesses princípios, a ação do Estado para a regulação das riquezas, recursos naturais e econômicos, a fim de propiciar um acesso mais equitativo a esses. Na terceira parte da declaração, III) *Guidelines for Actions - Diretrizes de ação* - são definidas as diretrizes para o alcance dos Princípios Gerais já estabelecidos, bem como aponta os atores responsáveis pela implementação desses, destacando, novamente, a importância da atuação governamental e das organizações internacionais para o desenvolvimento de planos que objetivam alcançar qualidade de vida mínima, não só nas áreas urbanas, mas também nas áreas rurais.

A declaração aponta a adoção de uma política urbana eficiente, que contemple todo o território, como estratégia garantidora de um *mínimo existencial*, que pode ser compreendido como as condições básicas necessárias para que o indivíduo assuma sua autonomia individual e pública. Esse é o conceito

norteador da declaração e é expresso já no primeiro princípio geral, que defende a rápida e contínua melhoria da qualidade de vida de todas as pessoas como o primeiro e mais importante princípio de uma política de assentamentos humanos, sendo necessário tornar satisfatórias as necessidades básicas de vida, como: alimentação, abrigo, água potável, emprego, saúde, educação, formação e segurança social, sem discriminação de raça, sexo, nacionalidade, religião ou origem social (ONU, 1976a).

O mínimo existencial seria assegurado, sobretudo, mediante uma política urbana eficiente. A Declaração de Vancouver destaca, no décimo princípio geral, a importância da política fundiária para o atendimento dos objetivos de reforma econômica e social. Segundo a declaração, é fundamental o controle público de uso, posse na reserva de terras, sendo essa a forma possível para se orientar o crescimento dos centros urbanos (ONU, 1976a).

2.1.1.2. Plano de Ação Global

A Declaração de Vancouver é acompanhada de um Plano de Ação Global, que reúne 64 recomendações aprovadas pelos países participantes, que tratam de recomendações a serem implementadas nacionalmente. O plano é organizado em seis sessões: *Políticas e Estratégias de Assentamento; Planejamento dos Assentamentos; Habitação, Infraestrutura e Serviços; Terra; Participação Pública e Instituições e Gerenciamento*. As principais disposições contidas em cada sessão foram compiladas no Quadro 1:

Quadro 1: Disposições do Plano de Ação Global

Políticas e Estratégias de Assentamento	Trata de questões relativas à necessidade de planejamento para o desenvolvimento dos assentamentos humanos, dando enfoque à necessária formulação de políticas públicas que aliassem desenvolvimento econômico e social.
Planejamento dos Assentamentos	Foram recomendadas formas de planejamento para os diversos tipos de assentamentos: rurais, locais, em áreas de expansão urbana, novos assentamentos, bairros, unidades de vizinhança, assentamentos temporários e áreas metropolitanas. A proposta do Plano é a adoção de um tipo de planejamento continuado, com revisões que estipulariam novas metas e fariam o monitoramento dos recursos financeiros disponíveis e já empregados.
Habitação, Infraestruturas e Serviços	Apresenta um conjunto de recomendações para o setor habitacional, prevendo a necessidade do desenvolvimento de políticas nacionais de habitação, que previssem alternativas variadas de acesso à moradia. O texto apresenta a habitação, infraestrutura e serviços como objetos físicos presentes nos assentamentos humanos que devem ser pensados em conjunto, para a efetividade das ações desenvolvidas e para o alcance da qualidade de vida.
Terra	Defende o controle público do uso da terra para a mitigação das injustiças sociais advindas da má distribuição do uso da terra urbanizada. Incentiva um uso compensatório da terra, pela a captura de lucros excessivos para uma redistribuição das amenidades, mediante impostos redistributivos, por exemplo. Também incentiva a criação de sistemas detalhados informação sobre a terra para a melhoria do controle.
Participação Pública	Tais disposições são relacionadas ao contexto político, onde é defendida a mobilização da população nas tarefas executadas pelo Estado. É enfatizado o desenvolvimento de processos democráticos com máxima participação popular para a implementação de programas e tomada de decisões.
Instituições e Gerenciamento	Enfatiza a necessidade de instituições nacionais em vários setores, que se ocupem da formulação e implementação de políticas para o desenvolvimento nacional, regional e local. Reforça a necessidade de participação pública na tomada de decisões. São identificados pelo Plano problemas que dificultam a eficácia dessas instituições, como a descontinuidade das ações em função das mudanças de mandatos, nos diversos níveis do planejamento.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Antonucci *et al* (2010) e ONU (1976b)

Sem desconsiderar a importância das demais sessões para a conquista da qualidade da habitação, trata-se neste trabalho, com maior profundidade, das contribuições dadas pelo Plano de Ação Global para

Habitação, Infraestrutura e Serviços e aquela que trata da *Terra* para o planejamento dos assentamentos humanos.

Na sessão sobre *Habitação, Infraestrutura e Serviços*, os três objetos são tratados de maneira integrada; isso se deve ao próprio conceito de planejamento habitacional tomado pelo Plano de Ação Global, que não o restringe à construção de casas, mas também inclui a provisão de espaços bem infraestruturaados e dotados de oportunidades de trabalho, e de acesso à educação, lazer, saúde e relações sociais.

O Plano de Ação Global apresenta esses objetos como os elementos físicos que constituem o tecido dos assentamentos humanos: *habitação*, que busca atender às necessidades de segurança, privacidade e proteção; infraestrutura, redes destinadas a fornecer mercadorias, energia, informação, etc.; serviços, necessários para o cumprimento das funções sociais dos assentamentos como recreação, trabalho e nutrição. A qualidade de vida está totalmente ligada ao acesso a esses componentes físicos, que são culturalmente e socialmente inter-relacionados e por isso devem ser planejados em conjunto, o que o Plano de Ação Global chama de planejamento integral (ONU, 1976b).

Como já destacado na Declaração de Vancouver, o Plano de Ação Global também defende o planejamento integral (habitação, infraestrutura e serviços) como ferramenta de desenvolvimento. Tais elementos não devem ser vistos apenas como essenciais para a satisfação das necessidades humanas básicas, mas constituem importantes ferramentas para a melhoria das condições de vida, justiça social e criam oportunidades de emprego (ONU, 1976b).

O planejamento das habitações, infraestruturas e serviços, deve, segundo o Plano de Ação Global, considerar os custos em longo prazo, incluindo aqueles relativos à manutenção das estruturas

implantadas. Dessa forma, as escolhas nas políticas habitacionais devem ser feitas considerando os custos sociais, ambientais e econômicos, incluindo aqueles que serão arcados pelas futuras gestões, considerando, inclusive os próprios custos de infraestrutura e serviços (ONU, 1976b).

O Plano de Ação Global apresenta recomendações para o desenvolvimento de políticas habitacionais nacionais, sendo que essas devem servir, sobretudo, para o acesso à moradia dos setores sociais de renda mais baixa. O plano recomenda a concessão de subsídios parciais e totais para a oferta de terra urbanizada e habitação, além da facilitação de linhas de crédito. Outra recomendação importante do Plano se refere ao planejamento de alternativas habitacionais variadas, como aluguel a baixo custo, assistência técnica, provisão habitacional direta, melhoria habitacional e medidas que evitem a subutilização de imóveis vazios. Essa gama de possibilidades para promover o acesso à moradia seria importante para a redução de custos e melhor adequação da habitação às necessidades das famílias atendidas (ONU, 1976b).

Além disso, o plano apresenta recomendações específicas para a gestão, por parte dos governos nacionais, da autoconstrução e gerenciamento de tecidos irregulares, a fim de elaborar programas de regularização fundiária, de melhoria de infraestrutura em sítios já consolidados, além de incentivar o uso de materiais locais e a atuação de cooperativas de habitação, infraestrutura e serviços.

Em sua décima primeira recomendação, o Plano de Ação Global propõe diretrizes que objetivam diminuir as desigualdades infraestruturais, propondo que os investimentos sejam orientados para promover maior equidade. Recomenda ainda, que seja priorizada a oferta de abastecimento de água e saneamento básico, com a definição de metas quantitativas e qualitativas pelos planos nacionais, uma

vez que a ausência de saneamento e água tratada é responsável por graves problemas de saúde pública.

A prestação de serviços de saúde, alimentação, educação, segurança e lazer, além de outros serviços essenciais, deve ser orientada às necessidades do assentamento e representar prioridade no planejamento nacional e no direcionamento de recursos. Segundo o plano, tal objetivo poderia ser alcançado, por exemplo, mediante a melhoria da acessibilidade geográfica e social a todos os segmentos da população e pela prestação de serviços sociais, através, por exemplo, da instalação de centros polivalentes de prestação de serviços sociais.

Como destacado por Lorenzetti (2001), a moradia constitui um bem de raiz e possui a particularidade de necessitar da terra como suporte. Diante dessa natureza única, em função do papel crucial desempenhado pelo fator terra nos assentamentos humanos, o plano a coloca como fundamental para a implementação de programas de desenvolvimento, o gerenciamento público desse recurso. Assim, *"a justiça social, renovação e desenvolvimento urbano, fornecimento de habitações decentes e condições saudáveis para a população só pode ser alcançado se a terra for utilizada no interesse da sociedade"* (ONU, 1976b). Para isso, o plano define sete recomendações que destacam:

- A importância da gestão da terra, mediante intervenção pública, para uma distribuição mais equitativa dos benefícios e do desenvolvimento;
- Controle público na mudança de uso da terra, especialmente de rural para urbano;
- Captura de lucros excessivos associados à terra que são advindos dos investimentos públicos, bem como a aplicação de impostos sobre terras não utilizadas ou subutilizadas;

- Propriedade pública da terra, transitória ou permanente, para a garantia de áreas de expansão urbana, proteção e controle, bem como para a oferta de terra com acesso a infraestrutura e serviços, para a garantia de padrões mínimos aceitáveis de desenvolvimento;
- Revisão do conceito de direito à propriedade para que este corresponda aos interesses da sociedade e funcione em prol do benefício da coletividade;
- Aumento das terras utilizáveis, não só pela provisão de infraestrutura e serviços para a provisão de assentamentos humanos, mas também pela conservação e recuperação da terra para a agricultura, sem perturbar o equilíbrio ecológico;
- O planejamento eficaz só pode ser alcançado mediante o acesso a informações adequadas e fidedignas sobre o território; dessa forma, é necessário o levantamento de informações completas sobre a capacidade da terra, a posse, uso e legislação, que deverão ser atualizados constantemente. Tal sistema de informação deve envolver todos os níveis do governo e ser acessível ao público.

A Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I) reflete uma tendência internacional de depositar as soluções dos assentamentos humanos às políticas públicas, atribuindo, sobretudo aos governos nacionais a prática de iniciativas que atingiriam uma maior qualidade de vida para a população, pela atuação de um Estado central forte. Antonucci *et al* (2010) destaca que essa abordagem é característica do contexto da época, quando prevaleciam as políticas *keynesianas* para a ordem econômica mundial e é em parte prejudicial, uma vez que nos documentos oriundos da Habitat I existe uma omissão da atuação de outros atores de sumária importância para a efetividade das ações pretendidas.

Uma importante contribuição dada pelos documentos oriundos da Habitat I é a abordagem de questões que seriam posteriormente aprofundadas, como a importância da participação popular, o

próprio conceito de moradia como a associação de casa, infraestrutura e serviços, a função social da propriedade (preceito norteador do Estatuto das Cidades, por exemplo), o subsídio habitacional como a forma possível de acesso à habitação por uma expressiva camada populacional, a importância da adoção de estratégias habitacionais variadas, não apenas focadas na provisão de novas moradias. Ainda hoje essas concepções alicerçam a opinião de muitos especialistas do setor habitacional sobre os caminhos a serem seguidos para o alcance de maior equidade.

Além dessas contribuições, a Habitat I serviu como cenário para o lançamento de organizações internacionais dedicadas aos assentamentos humanos, como a *Comissão sobre Assentamentos Humanos* (CHS) e o *Centro das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos* (UNCHS), sediado em Nairóbi, Quênia, que tem como objetivo manter as discussões relacionadas aos assentamentos humanos (LORENZETTI, 2001). O UNCHS ganhou posteriormente o status de agência da ONU, passando a ser conhecido por UN-Habitat, e tem como missão promover o desenvolvimento de assentamentos humanos socioambientalmente sustentáveis e moradia adequada para todos. São promovidas ações em quatro linhas: defesa de normas globais, análise de informações, teste de campo para soluções e financiamento (LUFT, 2011).

2.1.2. O direito à moradia adequada: requisitos mínimos segundo a ONU (1991)

Ao longo do Século XX, as diversas disposições sobre o direito à moradia atentaram para a importância da habitação para a qualidade de vida e dignidade inerente ao ser humano. Mas quais são os componentes desse direito? Quais parâmetros deveriam ser adotados para constatar a satisfação efetiva do direito à moradia?

O Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais, Culturais (CDESC) da ONU, em busca da sistematização dos requisitos que qualificam a moradia como adequada, lança em 1991 o *Comentário Geral nº4: o direito a uma moradia adequada* (ONU, 1991), que estabelece parâmetros internacionais básicos para a adequação da moradia. Para a elaboração do comentário, o Comitê parte do já mencionado Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, de diagnósticos da situação habitacional de vários países, bem como de documentos elaborados anos antes, como a Estratégia Mundial de Moradia até o ano 2000, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 1987, e de eventos como o Ano Internacional da Moradia para as Pessoas sem Teto, 1987 (ONU, 1991).

O avanço empreendido pelas contribuições do Comentário Geral nº4 é a conceituação do direito à moradia de maneira ampla, compreendendo-o como o próprio direito de viver “*em um lugar com segurança, paz e dignidade*”, sendo tal abordagem ancorada em dois fatores. Primeiramente, os direitos humanos provêm da dignidade inerente ao homem, sendo esses direitos inter-relacionados, indivisíveis e interdependentes, assim, a violação do acesso pleno à habitação pode afetar os demais direitos e vice-versa (ONU, 1991). Em contrapartida, a conquista da habitação adequada pode ser a pré-condição para o gozo de vários outros direitos, uma vez que não há como se pensar na construção de habitações com um padrão de vida digno se essas dificultarem ou impedirem o atendimento às necessidades humanas básicas. Em segundo lugar, o direito à moradia não se relaciona apenas ao acesso à moradia, mas sim à conquista da moradia adequada, que se trata do acesso a um ambiente que conceda privacidade, espaço adequado, segurança adequada, iluminação e ventilação adequadas, infraestrutura adequada e uma localização adequada no que diz respeito ao acesso ao trabalho e a serviços básicos, sendo que todos esses requisitos devem apresentar um custo razoável (ONU, 1991).

Se a qualidade habitacional não se relaciona apenas à compatibilidade da edificação com os padrões construtivos mínimos, percebe-se que direito à moradia adequada não deve ser interpretado em um sentido restritivo, pois também envolve o acesso não discriminatório aos serviços essenciais de saúde, segurança e conforto, diretamente ligados às condições urbanas nas quais a habitação se insere. Assim, o direito à moradia relaciona-se com o próprio direito à cidade, uma vez que aliadas à estrutura física unitária da habitação deve-se contemplar várias amenidades que conferem qualidade à mesma.

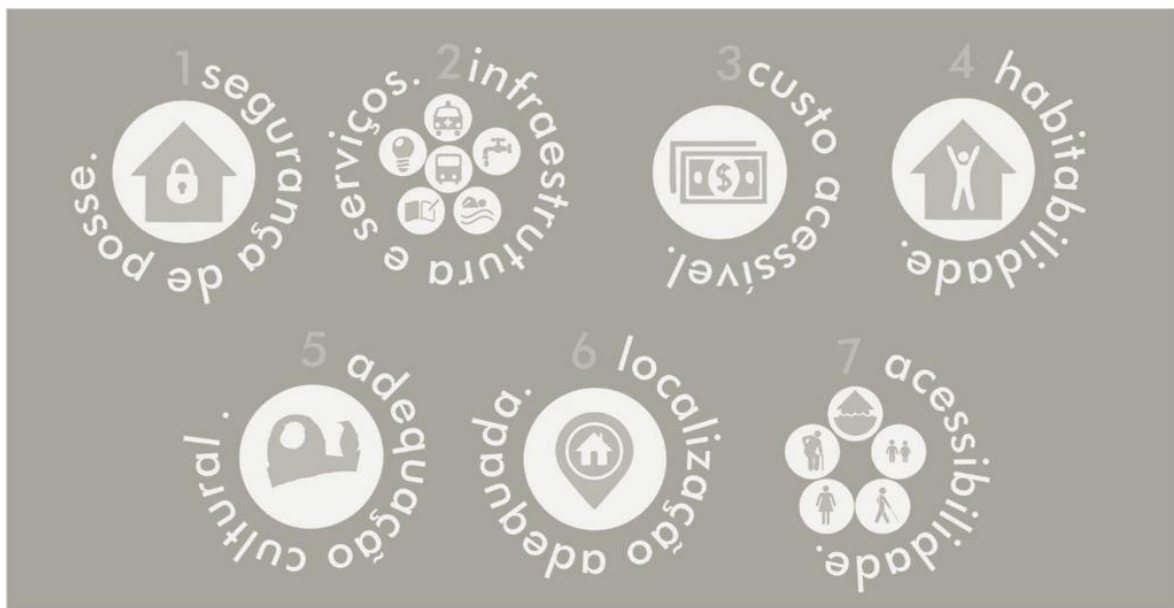


Figura 2: Requisitos básicos de adequação da moradia. Fonte: Elaborado pela autora a partir de ONU (1991).

Os determinantes históricos, econômicos, sociais e culturais são preponderantes para a definição de um mínimo desejável (BARBO; SHIMBO, 2006), sem desconsiderar a importância dessas especificidades locais. O Comitê pondera que é importante identificar alguns aspectos desse direito que devem ser levados em conta, em qualquer contexto, e a partir disso sistematiza sete aspectos básicos: 1) segurança de posse; 2) disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; 3) custo acessível; 4) habitabilidade; 5) adequação cultural; 6) localização adequada; 7) facilidade de acesso (ONU, 1991). A seguir

apresenta-se, aliado a outros autores, o detalhamento desses requisitos, com o objetivo de sistematizar o conceito de adequação habitacional adotado por ONU (1991).

2.1.2.1. Segurança de posse

Segundo a ONU (1991) todas as pessoas devem ter proteção legal contra o despejo e outras ameaças. Dessa forma, os Estados membros devem adotar medidas para conferir segurança de posse para as pessoas que habitam locais que não os concedam tal proteção. A segurança de posse é central para a adequação da moradia; sua ausência expõe os grupos mais vulneráveis à perda da habitação e, conseqüentemente, leva ao prejuízo de diversos direitos humanos, já que a habitação constitui importante porta de entrada para a conquista de outros direitos inerentes à vida humana.

Vale destacar que a noção de segurança de posse evidenciada como necessária para a conquista do direito à moradia não é limitada ao direito de propriedade. Souza (2008) destaca que são várias as modalidades de posse, e essas contemplam além da propriedade privada a locação pública, aluguel social, locação privada, comercial, comodato, arrendamento, a copropriedade, a ocupação informal, etc. Independentemente da modalidade de posse encontra-se acima dessa o direito de proteção contra ações públicas ou privadas de expulsão, remoção, despejos forçados, aumento abusivo de aluguel, etc. (ONU 1991; SOUZA, 2008).

A proteção contra despejos forçados constitui elemento chave do direito a uma moradia adequada. Considera-se despejo forçado a expulsão de famílias e comunidades do lugar que ocupam, de maneira permanente ou não, sem que sejam oferecidos meios apropriados de proteção legal. Essas expulsões geralmente estão ligadas a intervenções realizadas no meio urbano. Dessa forma, as políticas e regulamentos de gestão urbana podem se tornar instrumentos de exclusão urbana quando não levam em conta as especificidades culturais e privilegiam os produtos imobiliários para as classes mais altas, tornando-se ameaçadores para a segurança de posse.

São muitos os casos do uso de legislações, bem como de projetos urbanos para a remoção de comunidades bem estabelecidas, geralmente residentes em assentamentos irregulares localizados em áreas de interesse (ONU, 2010). Como destacado por Rolnik (2012), "*quando uma política se mostra prejudicial ao exercício do direito à moradia adequada (por exemplo, quando as políticas habitacionais conduzem à especulação imobiliária, ao aumento no número de desabrigados, à discriminação), os Estados devem ajustar e corrigir suas políticas e por consequência seus programas*"³(ROLNIK, 2012, p.8).

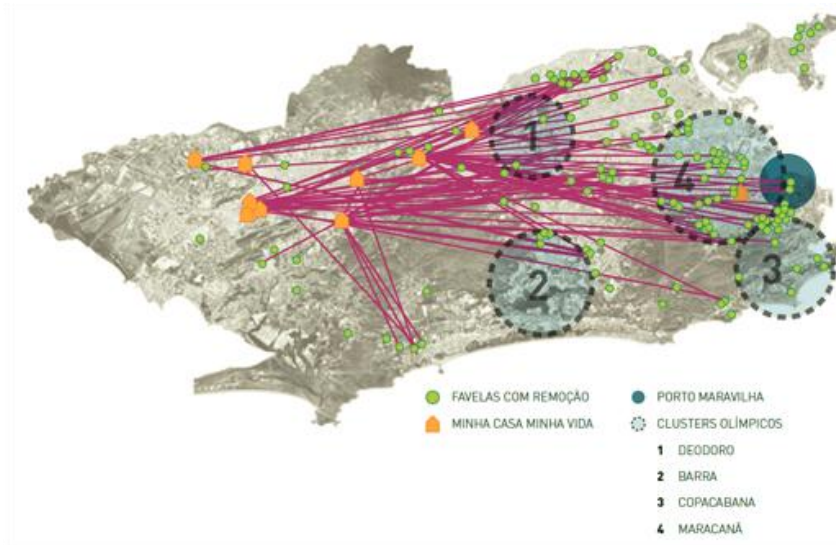


Figura 3: Mapa de reassentamentos de moradores de favelas em empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade do Rio de Janeiro. Fonte: Faulhaber, Azevedo (2015).

especulação imobiliária, ao aumento no número de desabrigados, à discriminação), os Estados devem ajustar e corrigir suas políticas e por consequência seus programas"³(ROLNIK, 2012, p.8).

Um caso que tem se tornado emblemático na cidade do Rio de Janeiro se refere às diversas áreas de ocupação irregular removidas por estarem em locais de implantação de equipamentos construídos para os megaeventos, dos quais a cidade foi e será sede (Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas 2016). Muitas dessas famílias têm sido reassentadas em conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida que se localizam na zona oeste da cidade, distantes dos locais de origem (geralmente nas zonas norte e sul da cidade), como pode ser visto na Figura 2.

Tal discussão será aprofundada no Capítulo 3 e 4 deste estudo, quando serão analisadas as consequências desse deslocamento habitacional empreendido pelas ações do poder público no setor habitacional.

³ Quand une politique s'avère préjudiciable à l'exercice du droit à une logement convenable (par exemple, lorsque les politiques du logement conduisent à la spéculation foncière, à l'augmentation du nombre des sans-abri, à la discrimination), les États doivent ajuster et corriger leurs politiques et leurs programmes en conséquence" (ONU, 2012, p.8)

Em contrapartida, têm-se algumas experiências satisfatórias onde o planejamento e a gestão urbana são utilizados como instrumentos de inclusão e de acesso ao solo urbano, contribuindo para a segurança de posse das classes mais baixas. No Brasil têm-se as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), instrumento de gestão urbana que se baseia no reconhecimento constitucional da função social da propriedade, mediante a regulação da ocupação da propriedade pública ou privada com o objetivo de criar áreas destinadas à habitação de interesse social. Outros países, como Colômbia, França e Reino Unido têm adotado a prática de “*áreas inclusivas*”, instrumento no qual se estipula um percentual mínimo de habitação social a diversas áreas do território, com o intuito de construir cidades mais igualitárias e com menos dicotomias socioespaciais (ROLNIK, 2012).

2.1.2.2. Disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos

Segundo a ONU (1991) a adequação habitacional depende da existência de certos serviços indispensáveis à saúde, segurança, conforto e nutrição, água potável, energia, aquecimento, iluminação, instalações sanitárias, eliminação de resíduos, drenagem, etc. Essas amenidades contribuem para uma concreta qualificação do direito de moradia digna, uma vez que são imprescindíveis não só para a garantia da qualidade de vida, mas também se relacionam diretamente com as necessidades vitais, já que “*o ambiente espacial deve estar em consonância com a estrutura biológica básica do ser humano*” (LYNCH, 2007, p.118) e apoiar sua sustentação e segurança (LYNCH, 2007).

“*A inserção da casa na cidade torna-se uma questão cada vez mais vital*” (VILLAÇA, 1986), pois o acesso à infraestrutura e serviços é influenciado pelo posicionamento da moradia em relação às infraestruturas existentes. Dessa forma, pondera-se que, além de alocar as habitações para as áreas já infraestruturadas, deve-se prover de infraestrutura os locais já ocupados e que carecem dessas amenidades.

De maneira geral, quando se analisa as condições de infraestrutura urbana e serviços na cidade, constata-se uma tendência de organização social em função dessas características urbanas. Dessa forma, as amenidades existentes no território influenciam sobremaneira o valor do solo urbano, sendo forte determinante do grupo social que ocupará tal porção. Esse fator constitui no entendimento de diversos autores, como Lojkine (1981), objeto determinante da segregação socioespacial no território, onde se pode observar forte assimetria entre os subequipamentos presentes nas áreas ocupadas pela população com menor renda em oposição aos superequipamentos observados nos conjuntos urbanos mais abastados. Essa distinção relaciona-se com a qualidade do serviço prestado, bem como pela capacidade do equipamento em atender toda a demanda.

São vários os fatores que influenciam a existência ou precariedade de infraestrutura e serviços nas diversas porções do território. Considerando que o poder público é o grande promotor dessas amenidades, o valor do investimento e a decisão de onde investi-lo estão relacionados à vontade política e, muitas vezes, atrelados ao poder de influência dos interessados na melhoria da infraestrutura de determinado local. Mais uma vez, a equidade no acesso a esse componente do direito à moradia está relacionada com uma política urbana equitativa, que torne menos onerosos para a população com menores capacidades financeiras os custos de acesso à terra infraestruturada e equipada pelos serviços públicos. Nesse sentido, analisa-se a seguir a questão do custo acessível da moradia adequada, constatando forte interligação entre os componentes definidos pela ONU (1991).

2.1.2.3. Custo acessível

A ONU (1991) determina que uma habitação cujo custo dificulte o acesso a outros direitos humanos se torna inadequada. Quando se considera os custos de acesso à moradia avalia-se além dos gastos de produção e aquisição, aqueles referentes à manutenção da habitação e demais custos advindos por se

habitar determinado local, como, por exemplo, taxas condominiais e gastos com o deslocamento entre a casa e trabalho. Em muitos casos, as incompatibilidades da edificação com as necessidades humanas geram custos adicionais, que vão desde gastos com reformas e ampliações até a necessidade de assistência médica para tratamento de problemas de saúde gerados por insalubridade da habitação (SOUZA, 2008).

Constata-se que parcela significativa da população não possui capacidades econômicas para custear com uma moradia adequada, sendo compromisso do Estado assegurar tal acesso, não só mediante a construção de novas moradias, mas também pela adoção de uma política variada, que contemple diversas formas de provisão habitacional, como aluguel social, subsídio habitacional para a compra, permitindo acesso ao crédito, estimulando estratégias coletivas de acesso à moradia.

Assim sendo, é importante considerar além dos custos arcados pelo morador, aqueles assumidos pelo poder público em curto e longo prazo. O custo da moradia adequada refere-se não só ao valor da unidade habitacional, mas também adiciona os custos dos componentes infraestruturais e dos serviços que são agregados no valor do solo urbano (tal discussão será aprofundada no item 2.2), dessa forma, o custo está intimamente ligado à localização da moradia, e por isso, para viabilizar sua oferta a um custo acessível, sobretudo à população de baixa renda, a associação entre a política urbana e habitacional, como já apontado, é imprescindível para a viabilização econômica da provisão de moradias adequadas.

A ocupação de novas porções do território pode parecer uma solução razoável para a provisão habitacional a baixo custo, em função do baixo valor dos terrenos, no entanto, devem-se considerar os gastos necessários à provisão infraestrutural e de serviços que serão demandadas por essas novas

áreas, custos esses que em geral ficam a cargo do Estado. Uma política urbana equitativa deve assegurar melhor aproveitamento da infraestrutura existente, possibilitando a ocupação habitacional junto a essas áreas, inclusive para aqueles que dispõem de escassos recursos financeiros.

2.1.2.4. Habitabilidade

A ONU (1991) determina que uma moradia adequada precisa ser habitável, oferecer espaço adequado, proteger contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, ou de outras ameaças à saúde. Por habitabilidade se entende o conjunto de fatores necessários para que um imóvel se torne adequado às necessidades humanas ao longo da vida, considerando aspectos relativos à dimensão, conforto térmico, controle da umidade, da chuva, do vento, poluição do ar, poluição sonora, da água, etc. (SOUZA, 2008).

Segundo a ONU (1991) a habitação deve assegurar a integridade física dos moradores. Dessa forma, o conceito de habitabilidade se relaciona diretamente com o conceito de *habitação saudável*, uma vez

que a moradia, segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), “é um componente primordial para a promoção da saúde de toda a população” ao passo que a moradia inadequada contribui significativamente com a elevação das taxas de mortalidade e morbidade (SOUZA, 2008).

Carvalho (2008) desenvolve mediante a revisão de diversos autores e de normas construtivas, oito requisitos de avaliação da habitabilidade da moradia (Figura 3),

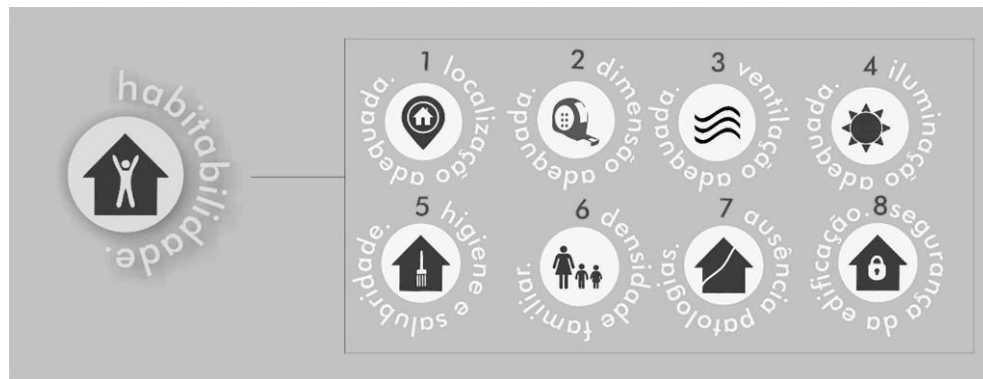


Figura 3: Parâmetros de avaliação da habitabilidade segundo Carvalho (2008). Fonte: Elaborado pela autora a partir de Carvalho (2008).

sendo esses:

- *Localização adequada*: relação com o sítio natural que garantirá boas condições de iluminação e ventilação para a edificação;
- *Dimensão adequada dos cômodos*: relacionado com o número de moradores e atividades desenvolvidas na edificação;
- *Ventilação adequada dos cômodos*: que garanta a renovação de ar necessária para o desenvolvimento das atividades na edificação. Possui forte vínculo com o primeiro requisito, localização adequada;
- *Iluminação adequada dos cômodos*: que dê o conforto lumínico necessário e que impeça o crescimento de microrganismos. Relação íntima como primeiro requisito, localização adequada;
- *Higiene e salubridade*: que garantam o asseio pessoal e evitem a proliferação de vetores;
- *Densidade familiar adequada*: garante conforto, intimidade, evita a proliferação de doenças respiratórias, etc.;
- *Ausência de patologias e anomalias construtivas*: pois essas ameaçam a salubridade e a segurança, trazendo insegurança e risco para o morador;
- *Segurança da edificação*: pois, a ausência dela expõe o morador à situação de risco, como desmoronamento e comprometimento da estrutura física da moradia.

Sobre habitabilidade é importante destacar que essa também não se relaciona unicamente com as condições da unidade habitacional, pois as qualidades infraestruturais do entorno têm primordial importância nas condições habitacionais da edificação, como por exemplo, a existência de água tratada e coleta de esgoto, que são fatores importantes para a qualificação da moradia como habitável.

2.1.2.5. Adequação cultural

As Nações Unidas propugnam que as técnicas construtivas e materiais utilizados nas políticas habitacionais devem expressar a identidade cultural da população, ao mesmo tempo em que os avanços tecnológicos devem ser ofertados à população, sem sacrificar as dimensões culturais expressas na forma de morar (ONU, 1991). Assim, como defendido por Souza (2008) a adequação cultural corresponde ao respeito à identidade da população, às suas referências conceituais, arquitetônicas e urbanísticas (SOUZA, 2008). Para Villa e Ornstein (2013), para se compor uma pesquisa no campo habitacional deve-se considerar essas questões de ordem subjetiva, que se relacionam com o modo de vida dos moradores e a relação desses com o espaço no qual habitam, uma vez que esse espaço exerce forte influência no ser humano, tornando complexa a relação pessoa-ambiente.

Ao contrário dessas recomendações, frequentemente surge imposição de modelos arquitetônicos nos projetos de habitação de interesse social que não refletem o “*modo de morar*” de quem o habitará. Trata-se de tais relações nos próximos capítulos, através da análise das intervenções públicas no setor habitacional. No Rio de Janeiro, tem sido implantado um modelo condominial para os conjuntos habitacionais do *Programa Minha Casa Minha Vida*, para onde foram realocados vários moradores advindos de favelas, gerando diversos problemas de ordem econômica e social. Em geral, os moradores acostumados com a dinâmica informal dos antigos locais de moradia não se adaptam à necessidade de pagamento da taxa condominial, o que acarreta o endividamento dos condomínios. Como evidenciado por Vasconcelos (2014), há condomínios em que a inadimplência chega a 90%. Cardoso *et. al* (2013) apontam que em pesquisa de campo em condomínios empreendidos pelo *Minha Casa, Minha Vida*, a metade dos entrevistados disseram não estar satisfeitos com os serviços

condominiais, outros ainda disseram que os equipamentos existentes no local não correspondem à real necessidade de suas famílias.

Outra questão que permeia há tempos as ações públicas no setor habitacional compreende a padronização das unidades habitacionais e dos projetos arquitetônicos, que buscam suprir as diversas demandas de famílias culturalmente distintas e de dimensões variadas em uma solução única e pouco flexível. O resultado, sempre percebido nos estudos de Avaliação Pós-ocupação, é a descaracterização dos conjuntos habitacionais, que são adaptados pelos moradores para que atendam às necessidades reais das famílias, replicando visualmente a liberdade construtiva que espontaneamente reflete os anseios da população no espaço. Há uma enorme assimetria entre os modelos oferecidos pelo poder público e as dinâmicas que a população espontaneamente pratica ao longo de sua vida na edificação das favelas.

2.1.2.6. Localização Adequada

Segundo a ONU (1991):

Uma moradia adequada deve localizar-se em um lugar que permita o acesso a opções de emprego, serviços, saúde, centros de atenção para as crianças, escolas e outros serviços sociais. Isso se torna mais necessário nas grandes cidades e zonas rurais onde os custos temporais e financeiros para chegar e voltar do local de trabalho podem ser onerosos para as famílias pobres. Além disso, a moradia não deve estar localizada em porções contaminadas e nem próximas de fontes de contaminação, garantindo o direito à saúde dos moradores⁴ (ONU, 1991, tradução livre).

⁴La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no

O fator locacional é de sumária importância para que a moradia cumpra seu papel, ofertando a seus moradores condições básicas de existência, sendo primordial para a promoção da qualidade de vida (SOUZA, 2008).

A partir das observações da ONU (1991) acima citadas, é possível constatar três aspectos relevantes do fator localização para a adequação da moradia nesse quesito. O primeiro fator refere-se ao acesso ao mercado de trabalho, sendo esse um deslocamento obrigatório, o local de moradia deve oferecer oportunidades de trabalho em suas proximidades, de modo a não dificultar a locomoção do morador, tanto por questões econômicas quanto em função do tempo demandado para efetuar tal deslocamento. Na realidade das grandes cidades brasileiras, a dissociação dos locais de moradia, sobretudo dos mais pobres, e dos polos de oferta de trabalho torna tais deslocamentos dispendiosos, bem como ocasionam em uma perda significativa de tempo que poderia estar sendo dedicado ao convívio familiar, ao lazer.

Em segundo lugar, o acesso aos serviços básicos está relacionado com a posição relativa da habitação e desses serviços. Outra questão relevante relacionada com a localização habitacional refere-se às condições de vitalidade ofertadas pelo local de moradia, que devem estar inseridas em porções seguras do território, distante de ameaças ambientais que acarretem riscos para as famílias ali residentes.

A posição locacional ideal para a moradia muitas vezes vai contra os princípios listados, já destacados. A distribuição das camadas econômicas na cidade é ditada pelo valor do solo urbano e por seu

debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

zoneamento (BENETTI, 2012), sendo as periferias e/ou os locais inutilizados pelo mercado da construção civil, como áreas de proteção ambiental e outros locais não passíveis de ocupação, o local destinado às classes mais baixas no meio urbano.

Geralmente as políticas habitacionais replicam esse padrão excludente de ocupação do solo urbano. Em busca da redução de custos, os empreendimentos são implantados em locais longínquos com baixo valor da terra, ao passo que o que se deveria buscar vai muito além da terra urbanizada, uma vez que a adequação da moradia está relacionada com o acesso à “*terra urbanizada num contexto de possibilidades*” (BENETTI, 2012, p. 83).

Destaca-se ainda uma dimensão não enfatizada pela ONU (1991) em relação à localização necessária para a qualidade habitacional: possuir relação direta com a oferta de comércios e serviços, que geralmente tem ligação com densidade habitacional e com a proximidade das centralidades urbanas, que são, ao mesmo tempo, locais de oferta variada de comércio (diversos tipos e escalas) e serviços (públicos e privados) que funcionam também como locais de oferta de emprego. Nesse sentido, a relação com as centralidades urbanas é um dado importante e subestimado pelos padrões da ONU (1991).

O fator locacional possui destaque focal nas contribuições do presente trabalho. Dessa forma, as constatações referentes a ele serão esmiuçadas no item 2.2, onde se discorre sobre a interferência dessas na qualidade habitacional e, sobretudo para a conquista da moradia adequada.

2.1.2.7. Acessibilidade

Segundo a ONU (1991) a moradia adequada deve ser acessível a todos, o que já é garantido desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o CDESC destaca que o Estado deve dispor maior atenção aos grupos vulneráveis, como os idosos, crianças, pessoas com deficiência, indivíduos com doenças graves, vítimas de desastres naturais, pessoas em área de risco, etc. A priorização desses indivíduos deve-se ao fato de que esses necessitam de maior seguridade para a manutenção da qualidade de vida. Nesses casos, o acesso à moradia adequada possui papel fundamental para que sejam garantidas boas condições de saúde e, em alguns casos, torna-se decisivo para a manutenção da vida.

A adequação da moradia tem relação direta com as especificidades dos indivíduos que a ocuparão. Assim sendo, deve-se garantir a satisfação das necessidades de cada grupo atendido. Por exemplo, no caso de pessoas com deficiência ou pessoas com mobilidade reduzida, como idosos, a moradia deve possibilitar que o morador se locomova por ela com facilidade. Isso não se reduz à casa, deve ser ampliado para o entorno da moradia e até mesmo para a cidade.

O CDESC aponta a importância do acesso à terra pelas camadas populacionais de menor renda e destaca-o como o ponto central das políticas habitacionais; coloca em pauta a necessidade de o Estado apoiar o direito de todos terem acesso a um lugar seguro para viver em paz e com dignidade, onde inclui-se o acesso à terra como direito.

2.1.3. II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - Habitat II (1996)

No cenário internacional, a década de 90 foi marcada por diversas conferências promovidas pela ONU, que inseriam os temas sociais como objetos de debate pelos países-membros. Nesse período, foram realizadas seis conferências: 1992, Rio de Janeiro - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92); 1993, Viena - Conferência Mundial de Direitos Humanos; 1994, Cairo - Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento; 1995, Copenhague - Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social; 1995, Pequim - IV Conferência Mundial sobre a Mulher e 1996, Istambul - Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II); (MUAD, 2011).

As conferências da década de 90 foram constituídas em um processo contínuo de alimentação e retroalimentação sistêmicas, que as atribuíram unidade através da convergência da abordagem social dos temas tratados, que em momentos anteriores foram abordados prioritariamente em outras esferas (ALVES, 2001).

A importância dos assentamentos humanos dentre os temas prioritários da ONU é compreensível perante a forte concentração populacional em áreas urbanas, observado quando da realização da conferência. Em 1995, como apontado por Alves (2001), a ONU já estimava que 2,4 bilhões de habitantes viviam em áreas urbanas e previa que esse número duplicaria em 2025 e se tornaria superior ao dobro da população rural. Além disso, estimava-se que a taxa de pobreza urbana atingia 60% da população, 40% dos cidadãos não teria acesso à água potável ou esgoto sanitário e 600 milhões de pessoas eram qualificadas como em situação de risco à vida e à saúde.

A fim de discutir estratégias de mitigação da situação precária identificada acontece, em 1996, a Habitat II, em Istambul, Turquia, sendo essa a última das grandes conferências sociais da ONU da década de 90. Ela traz à tona a associação entre a questão urbana e ambiental, que vem como influência das discussões relativas às problemáticas ambientais empreendidas durante a ECO92.

Para a compreensão das distinções existentes nas formulações da Habitat II em comparação àquelas da Habitat I, é importante considerar as mudanças ocorridas nesses 20 anos que separam as duas conferências. Alves (2001) destaca as transformações econômicas, o fim da guerra fria e a globalização como fatores relevantes para que as concepções adotadas na Habitat I se mostrassem destoantes da realidade observada nos meados da década de 90. Além disso, devem-se destacar as mudanças ocorridas ao longo do Século XX em relação às concepções relacionadas às questões urbanas, que se mostravam ao final do século, mais estruturadas que no momento da realização da primeira conferência, na década de 70.

Como já destacado, no final do século XIX observava-se a prevalência do sentimento de urbanofobia; a cidade era vista como fonte de todo o mal. Essa concepção influenciou sobremaneira o conceito de cidadania social vigente. Já no final do Século XX, observava-se uma reversão dessa concepção, uma migração da urbanofobia para a urbanofilia. Essa mudança coloca espaço para uma nova aceção de cidadania, definida por Donzelot (2012) como cidadania urbana, que pode ser observada no posicionamento da Agenda Habitat, onde o fortalecimento das cidades é encarado como chave para as melhorias sociais e conquista da cidadania.

Donzelot (2012) questiona o que torna o urbano a qualificação dessa nova aceção, já que, de fato, o conceito de cidadania, desde o Século XVIII já possuía íntima ligação com a questão urbana. A cidadania civil nasce nas cidades comerciais e se desenvolve para servir ao julgamento dos litígios que

surgiam em torno das trocas. A cidadania política vem responder à reivindicação da população urbana em participar das orientações governamentais. Já a cidadania social respondia às problemáticas advindas da concentração populacional urbana. A novidade da dimensão urbana dessa nova acepção de cidadania reside na mudança da relação humana com o urbano, esse deixa de ser visto como percussor das problemáticas sociais e passa, no fim do Século XX, a ser entendido como fonte de soluções problemas sociais, econômicos e ecológicos mediante a renovação das cidades. (DONZELOT, 2012)

Nesse clima de urbanofilia, é alicerçada a Habitat II, que apresenta a cidade como objeto promotor de avanços sociais e estruturadora da melhoria dos assentamentos humanos. Além da questão urbana, observa-se uma prevalência das questões ambientais nas discussões realizadas na Habitat II, como já destacado. Dessa forma, pode-se apontar a questão urbano-ambiental como norteadora da conferência, que sobressai nos dois documentos produzidos pela mesma, a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos e a Agenda Habitat, que são analisados a seguir.

2.1.3.1. Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos

A Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos apresenta os princípios e compromissos firmados durante o Habitat II, constitui um documento mais sucinto que aquele produzido no primeiro evento ocorrido em Vancouver, resumindo em formato de manifesto, os princípios, objetivos e compromissos da Agenda Habitat (ALVES, 2001). São apontadas pela declaração, de forma objetiva, as discussões ensejadas na conferência, sem, no entanto, apontar linhas de ação claras para que os objetivos fossem alcançados, uma vez que essas estão contidas no Plano de Ação Global presente na Agenda Habitat.

A Declaração de Istambul apresenta como diagnóstico da situação corrente dos assentamentos humanos: o aumento da pobreza, desemprego, exclusão social, instabilidade familiar, insuficiência de recursos, falta de infraestrutura e serviços básicos, ausência de planejamento adequado, insegurança, violência e a degradação do meio ambiente. Esses desafios estão presentes nos assentamentos humanos de todo o mundo, no entanto, destaca-se sua prevalência nos países em desenvolvimento, e por isso, soluções latentes deveriam ser tomadas com urgência nesses locais.

Na primeira sessão da Declaração de Istambul (ONU, 1996b) são apontados os dois principais temas que permearam a Habitat II: moradia adequada para todos e assentamentos humanos mais sustentáveis. Por mais que a questão da moradia já tivesse sido tratada na Habitat I, é na segunda conferência que o tema adquire papel central. Outro ponto distinto em relação à primeira conferência, como já mencionado, é o fortalecimento de uma nova visão sobre a vida nas cidades, a vida urbana é reconhecida como fonte de desenvolvimento econômico e de progresso social, cultural e científico, cujas características deveriam ser aproveitadas para a melhoria dos assentamentos humanos.

Dentre os compromissos assumidos pelos países participantes da Habitat I, inclui a intensificação dos esforços para a erradicação da pobreza, a defesa dos direitos humanos e liberdades fundamentais e a busca pela satisfação das necessidades essenciais de: educação, nutrição, serviços de saúde e especialmente moradia adequada para todos. O acesso à moradia adequada constitui papel de destaque na abordagem da Declaração de Istambul; a importância desse componente para a melhoria dos assentamentos humanos é ainda mais explícita que na redação dada pela Declaração de Vancouver. Para o alcance da moradia adequada é mencionada a importância da mobilização de recursos financeiros em nível nacional e internacional, parceria público-privado, promoção do acesso equitativo à terra e ao crédito, sobretudo àqueles excluídos do mercado habitacional.

Enquanto na Habitat I a figura de um Estado forte, centralizador das ações, é apresentado como o ponto central das iniciativas propostas, a Declaração de Istambul reconhece a importância das autoridades locais para a efetividade das iniciativas, através da descentralização das ações mediante o fortalecimento das capacidades financeiras e institucionais dos governos locais. Tal visão já podia ser vista na Constituição Brasileira de 1988, no Art. 182, quando os municípios são dotados de competências que os qualificam como unidades autônomas (ANTONUCCI, 2010), sendo esse o reconhecimento do papel do poder local como protagonista no desenvolvimento das políticas urbanas.

2.1.3.2. Agenda Habitat

A Agenda Habitat apresenta metas e formas de implementação das ações discutidas na Habitat II estimulando e propiciando " (...) *ações conjuntas, convocando governos e sociedade a reafirmar uma visão positiva dos assentamentos humanos sustentáveis, onde todos, sem quaisquer discriminações, possam usufruir de moradia digna em um meio ambiente sadio e seguro*" (ANTONUCCI, p.53, 2010).

O documento é organizado em quatro partes: *Preâmbulo, Objetivos e Princípios, Compromissos e Plano de Ação Global*. Na sessão preâmbulo é feita uma introdução ao documento, estabelecendo os principais pontos tratados por esse.

Em *Objetivos e Princípios* são apontados os escopos do documento e seus princípios norteadores, que foram traçados em consonância com a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (1948) e o *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (1966). O documento constitui, dessa forma, uma continuidade das determinações empreendidas em momentos anteriores, adotando como foco as questões urbano-ambientais voltadas para o tema social.

Mesmo apresentando estratégias globais de combate à pobreza e de busca pela qualidade habitacional e preservação ambiental, é destacada a importância das especificidades locais, não só sociais, mas também econômicas e culturais, para o estabelecimento das metas e ações em nível local. Assim, nessa sessão adianta-se que a aplicação dos preceitos do documento, sobretudo do *Plano de Ação Global*, são de responsabilidade de cada Estado através de leis, políticas públicas e programas.

É adotada no documento uma visão política, econômica e ambiental dos assentamentos humanos, baseada nos princípios de igualdade, solidariedade e dignidade humana, sendo o objetivo principal da Agenda Habitat o alcance da moradia adequada para todos e desenvolvimento sustentável, mediante a provisão de assentamentos equitativos, que salvaguardem os interesses das gerações presentes e futuras. (ONU, 1996a)

Na sessão *Compromissos* são apontados os pactos realizados pelas Nações participantes, para cada um dos seguintes temas: moradia adequada para todos, assentamentos humanos sustentáveis, participação, igualdade entre homens e mulheres, financiamentos habitacional e dos assentamentos humanos, cooperação internacional e avaliação dos progressos. No Quadro a seguir, apresentam-se os compromissos firmados para o tema “Moradia Adequada”:

Quadro 2: Compromissos firmados pela Agenda Habitat para o alcance da moradia adequada para todos

a) Coordenação entre políticas macroeconômicas e as políticas e estratégias de moradia como prioridade social a fim de apoiar a mobilização de recursos, geração de emprego e erradicação da pobreza e integração social.	h) Aumentar a oferta habitacional a preços acessíveis mediante o incentivo da aquisição da casa própria, aluguel e propriedade cooperada.
b) Segurança de posse e igualdade de acesso à terra a todos.	i) Promover a melhoria habitacional das moradias existentes mediante readequação e oferta de serviços e infraestrutura.
c) Acesso a água potável, saneamento e outros serviços, instalações e comodidades básicas.	j) Erradicar a discriminação de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política, nacionalidade, etc., no acesso à moradia e serviços básicos.
d) Estabelecer sistemas transparentes, integrais e acessíveis para a transferência dos direitos sobre a terra e a segurança de posse.	k) Apoiar a família em suas funções de sustento, educação e fomentar políticas sociais e econômicas destinadas a atender as necessidades de moradia de seus membros, sobretudo dos mais vulneráveis.
e) Fomentar o acesso ao financiamento habitacional apropriado para todos.	l) Promover oferta de habitação e serviços básicos para grupos vulneráveis, como indígenas, mulheres, deficientes, idosos, crianças, vítimas de desastres naturais ou antrópicos.
f) Fomentar métodos e tecnologias de construção disponíveis localmente e que sejam apropriados, exequíveis, seguros, eficientes e inócuos ao meio ambiente em todos os países, sobretudo naqueles em desenvolvimento, em níveis local, nacional, regional e sub-regional.	m) Proteger, no contexto nacional, os direitos jurídicos tradicionais dos indígenas sobre a terra e outros recursos.
g) Conceber e implementar normas que forneçam acessibilidade para pessoas com deficiência, promovendo igualdade de oportunidades.	n) Proteger todas as pessoas contra despejos forçados que sejam contrários à lei, levando em consideração os direitos humano, garantindo a proteção e reparação judicial nesses casos.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de ONU (1996a)

Como se pode perceber, a Agenda Habitat possui relação estreita com os requisitos da qualidade habitacional apontado pelo Comentário Geral nº4 (ONU, 1991) apresentado no item anterior. Apresenta a moradia adequada como um objeto que demanda ampla intervenção e coloca destaque para as ações do Poder público, não só central, mas também local, na construção de um terreno fértil para o acesso a essa, inclusive pela aplicação de uma política urbana equitativa.

Para a conquista efetiva dos compromissos firmados são apresentados na última sessão o *Plano de Ação Global* as estratégias de aplicação da Agenda Habitat, estas também organizadas por temas. Trata-se da sessão mais extensa do documento, "*que instrumentaliza os poderes locais, os agentes públicos, lideranças da sociedade para operarem um planejamento mais factível e democrático*" (LUFT, p. 137, 2011). Constitui assim, um instrumento internacional de referência, sobretudo para o estabelecimento de políticas públicas no setor habitacional e no planejamento local.

Em relação à temática Moradia Adequada para todos, o documento destaca que o conceito adotado amplia a qualificação da moradia como teto, considerando que:

Uma moradia adequada significa mais que ter um teto para abrigo. Significa também ter um lugar privado, espaço suficiente, acessibilidade física, segurança adequada, segurança de posse, estabilidade, e durabilidade estrutural, iluminação, aquecimento e ventilação, infraestrutura básica e serviços adequados, incluindo o abastecimento de água, saneamento e resíduos, fatores relevantes à qualidade do ambiente e relacionado à saúde e acesso ao trabalho e serviços básicos locais, tudo a um custo razoável. A adequação desses fatores deve ser determinada em conjunto com os atores envolvidos, levando em conta as perspectivas de desenvolvimento gradual. Os critérios adotados tendem a variar de um país para outro, pois depende de fatores culturais, sociais, ambientais e econômicos⁵. (ONU, 1996a, tradução livre)

Esse pode ser considerado o conceito norteador das propostas da Agenda Habitat, que é focado, sob os diversos prismas, o direito à habitação. Antonucci (2010) afirma que: o caráter pragmático e

⁵ Una vivienda adecuada significa algo más que tener un techo bajo el que guarecerse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. La idoneidad de todos esos factores debe determinarse junto con las personas interesadas, teniendo en cuenta las perspectivas de desarrollo gradual. El criterio de idoneidad suele variar de un país a otro, pues depende de factores culturales, sociales, ambientales y económicos concretos.

operacional das recomendações dadas pelo Plano avançou em relação às propostas da primeira conferência, mediante uma ampliação da matriz analítica.

As propostas do Plano de Ação Global para o tema Moradia Adequada são divididas em quatro partes: 1) Introdução 2) Políticas Habitacionais 3) Sistemas de provisão habitacional 4) Grupos vulneráveis e pessoas com deficiência. Os dispositivos apresentados são formulados a partir de uma visão sistêmica da moradia adequada, própria do conceito adotado pela Agenda Habitat, como exposto anteriormente. Outra característica marcante é a descentralização das ações, propostas a vários níveis de governo, sobretudo o poder local, que é apresentado como o conhecedor das necessidades da população de sua região e, por isso, capacitado para a formulação de políticas habitacionais efetivas. O Plano de Ação Global ainda destaca a importância da parceria público-privada para o alcance da moradia adequada e a necessidade da concessão de subsídios para a população que não consegue acessar o mercado habitacional regular.

Os desdobramentos da Habitat II residem nas repercussões de suas propostas e discussões na opinião pública. A cidade é reconhecida como local estratégico da acumulação, onde se estruturam os mercados e a produção, que, nesse sentido é vista como alternativa dinâmica, positiva para o desenvolvimento, mesmo também sendo palco de um quadro problemático para a maioria da população do planeta (ANTONUCCI, 2010).

2.1.4. Direito à cidade como componente do direito à moradia: contribuições no cenário internacional e nacional

As cidades são territórios de riqueza, diversidade econômica, ambiental, política e cultural, mas que apresentam realidades controversas a essas que atingem a maioria da população, sobretudo nos países em desenvolvimento. A alta concentração de renda, a pobreza e exclusão constituem cenário propício à proliferação de áreas urbanas em condições de pobreza, precariedade e vulnerabilidade, que tornam as amenidades ofertadas pela vida nas cidades restritas para uma parcela da população (ONU, 2006).

Diante da importância do acesso pleno às amenidades urbanas, o termo direito à cidade tem ganhado força, Saule Júnior (2005) aponta que o reconhecimento do direito à moradia na Agenda Habitat constituiu um passo embrionário para a construção do direito à cidade no contexto internacional, bem como as contribuições dadas no contexto brasileiro, como será visto adiante. Desde o Fórum Social Mundial de 2001, um conjunto de organizações da sociedade que atua nas questões urbanas buscaram construir um modelo de vida nas cidades baseado na equidade, solidariedade, liberdade, igualdade e justiça social que gerou a *Carta Mundial pelo Direito à Cidade* (ONU, 2006), "*documento elaborado e incrementado em âmbito internacional no qual se postula o reconhecimento, pela Organização das Nações Unidas, através de uma declaração específica, do direito humano à cidade*" (LUFT, p.137, 2011).

A carta estabelece compromissos e ações assumidas pela sociedade, governos locais, órgãos internacionais com o objetivo de possibilitar o acesso equitativo às cidades. O enfoque dado expande a tradicional visão sobre a qualidade de vida ligada à moradia e ao bairro, ampliando-a a escala da cidade e seu entorno rural (ONU, 1996).

Constituem objetivos da Carta Mundial pelo Direito à Cidade:

- Promoção da justa distribuição dos benefícios e responsabilidades do processo de urbanização;
- Cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade;
- Distribuição da renda urbana;
- Democratização do acesso à terra e a serviços públicos para toda a população, especialmente àqueles com menores recursos econômicos. (ONU, 2006)

Por mais que o conceito de direito à cidade tenha ganhado maior enfoque ao longo do Século XXI, tal concepção não é recente. Como destacado por Marcuse (2012), o direito à cidade possui larga história e diversos significados, e é possível destacar várias acepções para o termo, como por exemplo: o direito ao uso político do espaço público, o direito de entrar e permanecer na cidade, o direito à satisfação básica das necessidades humanas, o direito à diversidade, à igualdade e à justiça social, o direito de participar de maneira democrática da governança. No entanto, como destacado pelo autor, o conceito de direito à cidade, sugerido hoje, está relacionado com o trabalho de Henri Lefebvre, que apresenta uma definição ampla e não restritiva do termo que poderia ser entendida como o direito de viver em uma sociedade onde as pessoas são livres para satisfazer seus desejos e onde todas as pessoas têm as mesmas oportunidades de fazê-lo, dessa forma o "*direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada*" (LEFBVRE, p.117, 1991).

Harvey (2014) demonstra como as renovações urbanas realizadas ao longo do tempo para reinvestimento de capital excedente foram primordiais para a transformação do acesso à cidade em mercadoria, trazendo à tona temas como gentrificação e remoções forçadas em contextos diversos. Nesse sentido, o autor amplia a acepção do conceito, visão correlata com a defendida por Lefebvre,

para além do direito individual ou grupal aos recursos urbanos, o conceituando como o próprio direito de mudar e reinventar a cidade de acordo com os anseios do indivíduo. Dessa forma, ter direito sob a cidade *"é reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental"* (HARVEY, 2014).

Há uma distância entre os conceitos de direito a cidade de Lefebvre e Harvey e os conceitos operados pela Carta Mundial pelo Direito a Cidade (ONU, 2006) que em seus artigos busca uma adaptação dos conceitos lefebvrianos à realidade capitalista:

- O direito à cidade requer o exercício pleno da cidadania e gestão democrática dos recursos urbanos, incluindo a participação popular nas decisões sobre a cidade;
- A cidade deve exercer sua função social em prol da comunidade urbana e da equidade distributiva de recursos;
- A legislação urbana deve estabelecer mecanismos para o pleno aproveitamento do solo urbano e de imóveis públicos e privados não edificados, não utilizados, subutilizados ou não ocupados;
- Deve-se promover a captura das rendas extraordinárias geradas pelo investimento público, que devem ser geridas em favor dos programas sociais que garantem o direito à moradia e vida digna à população com menores ganhos.
- Proteção especial de grupos e pessoas em vulnerabilidade;
- Participação do setor privado em programas sociais;
- Estabelecimento de mecanismos institucionais para aprovar processos autogeridos de forma individual, familiar ou coletiva para a produção social do habitat;

- Garantir o acesso aos serviços públicos de água potável, saneamentos, coleta de lixo, energia e telecomunicações, equipamentos de saúde, educação, recreação;
- Garantia do direito à mobilidade e circulação através de um sistema de transporte público acessível e a preços razoáveis.

Apresentando o Direito à Moradia como um componente do Direito à Cidade, em seu Artigo XIX, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade reforça preceitos já apontados anteriormente por este trabalho, como: a importância do custo acessível da moradia; o acesso a condições satisfatórias de habitabilidade; a relevância da localização; a necessidade da oferta de moradias e equipamentos urbanos a todos mediante programas subsidiados, financiamento habitacional, regularização fundiária e melhoria de bairros precários e ocupações informais; a inclusão das mulheres nos documentos de posse; segurança de posse e a interlocução com os movimentos sociais.

Diante do quadro apresentado, pode-se constatar que o direito à moradia só pode ser efetivo mediante o acesso do direito à cidade. Pensar habitação sem incluir os componentes indispensáveis de qualidade urbana é negligenciar a ampla dimensão que envolve a adequação habitacional. Para isso, é imprescindível que as políticas públicas habitacionais sejam planejadas e implementadas em parceria com uma política urbana redistributiva e equitativa, onde a oferta das oportunidades urbanas esteja em consonância com a oferta de unidades habitacionais bem localizadas e infraestruturadas e, por isso, capacitadas a ofertarem, de fato, a adequação habitacional, imprescindível à conquista dos demais direitos humanos.

No Brasil, o direito à moradia é reafirmado em 2000 mediante a Emenda Constitucional 26/2000, que insere a habitação como um dos direitos sociais, equiparando-a ao trabalho, educação, saúde,

lazer, segurança e previdência social (BRASIL, 2000). Mas a questão urbana emerge no país anteriormente a isso, no final do regime militar (década de 80). A partir da redemocratização, a questão urbana entra em voga e começa a ser pautada na questão social, com o intuito de modificar a realidade existente de segregação e desigualdade nas cidades brasileiras (SAULE JÚNIOR, 2005). Tal movimento ganha força com o advento da Assembleia Constituinte, onde a maior conquista foi a inclusão da emenda popular de reforma urbana que figurou na Constituição de 1988, com os seguintes objetivos: reconhecimento do direito à cidade, aplicação dos princípios da função social da cidade e propriedade e a implementação da gestão democrática urbana, fortalecendo o papel dos municípios nas tomadas de decisões e assegurando a participação popular.

Apesar da conquista da inclusão de um capítulo específico sobre a política urbana na Constituição, passaram-se mais de treze anos para a aprovação definitiva da lei que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. O Estatuto da Cidade o faz mediante o estabelecimento de diretrizes e instrumentos para a política urbana com o intuito de regular e ordenar o território municipal, fazendo valer a função social da propriedade. Tal lei é imprescindível para o estudo do Direito Urbanístico e constitui importante instrumento de promoção do direito à cidade, possibilitando medidas urbanas que assegurem uma distribuição equitativa das amenidades urbanas.

Mas se a conquista de um marco legal favorável a uma maior democratização das cidades é fundamental; não se pode esconder o fato de que em uma democracia a capacidade de avanço democrático está diretamente ligada à capacidade de conquista de uma hegemonia política por parte dos setores populares. Neste contexto, as leis produzidas podem refletir avanços táticos parciais e para serem sustentáveis em longo prazo precisam de uma mobilização permanente dos setores populares.

Por mais que a experiência brasileira do reconhecimento do direito à cidade tenha visibilidade internacional, tendo influenciado sobremaneira a própria Carta Mundial do Direito à Cidade e as discussões a nível mundial sobre o tema, a eficácia do aparato legal disponível ainda é baixa. Observa-se ainda a sobreposição dos interesses individuais em detrimento dos coletivos, típico de uma visão ainda corrente do direito irrestrito de propriedade presente no Código Civil de 1916, que conflita com sua função social.

O retrato da visão corrente possui forte manifestação no espaço urbano. Áreas infraestruturadas, em geral pela aplicação de recursos públicos, são subtilizadas, enquanto tem sido negado à parcela significativa da população o direito à cidade, por esses indivíduos habitarem em porções do território incapazes de satisfazerem suas necessidades básicas para a dignidade humana, sendo-lhes negado inclusive o direito de ser cidadão. Tal dicotomia põe significado no questionamento de Santos (2013, p.82) *"Há cidadãos neste país?"*. Em outro capítulo, Santos (2013) responde a tal questionamento partindo da lógica espacial: *"deixando quase ao exclusivo jogo do mercado, o espaço vivido consagra desigualdades e injustiças e termina por ser, em sua maior parte, um espaço sem cidadãos"* (SANTOS, 2013, p.119).

A partir das considerações apresentadas é inegável que o local em que o indivíduo ocupa no espaço urbano atribui níveis variados de qualidade habitacional. Partindo de tal constatação, o próximo item investiga a interferência do fator localização para a efetivação do direito à moradia adequada.

2.2. A interferência locacional no direito à moradia

Pela organização funcional das cidades, cada ponto do território se torna propício para o desenvolvimento de determinadas atividades: o comércio se instala junto aos maiores fluxos, ao mesmo tempo em que estimula sua manutenção; algumas atividades produtivas buscam estar próximas do mercado consumidor, outras, da matéria prima ou da força de trabalho necessária para tal (como os parques tecnológicos, que em geral estão associados a universidades onde se concentram pesquisas e suporte para o funcionamento das empresas ali encubadas). Com a habitação essa predisposição locacional não é diferente. Quando se toma a habitação urbana, onde o maior interesse nessa locação é o próprio acesso à cidade, a posição do indivíduo terá estreita relação com esse acesso.

Mas por que o local da habitação é tão importante? Ora, por mais que o indivíduo passe várias horas do dia no local de trabalho, por mais que visite outras regiões da cidade para frequentar determinados equipamentos, é no local da habitação que se estabelece uma rede básica que dá suporte ao cotidiano, é no local de moradia que se passa a maior parte do tempo, finais de semana, onde geralmente estudam os filhos, onde se realiza as compras básicas, se frequenta templos religiosos. Se o local em que se vive confere ao indivíduo certas características particulares, são estabelecidos certos pontos comuns com aqueles que compartilham a mesma porção da cidade, mesmo que esse ponto em comum seja frequentar o mesmo supermercado, sofrer com o mesmo trânsito ou enfrentar determinado problema urbano, cuja solução depende da coligação entre pessoas distintas que vivem em um mesmo bairro ou uma mesma rua. Além disso, o local da habitação confere um importante

marco, o ponto de partida no qual o indivíduo inicia seus deslocamentos para ter acesso à cidade, à vida urbana, aos equipamentos e serviços não disponíveis no entorno de sua moradia.

Diante da importância da localização habitacional para se ter acesso à própria vida urbana, o local da habitação na cidade é disputado continuamente por diversos indivíduos em busca de melhores condições locacionais.

Falar em localização é considerar que cada um dos milhares de pontos no espaço da cidade possui características próprias, que estão ligadas tanto com as qualidades e problemáticas do entorno urbano, quanto com a relação que esse ponto possui com a cidade como um todo. A questão levantada neste item fundamenta-se nos seguintes questionamentos:

- Quais são os componentes da localização?
- Qual a relevância da localização para a habitação?
- O que torna uma localização melhor ou pior que outra?
- Como a localização incorpora-se no preço da terra urbana?

Como o estudo locacional proposto por este trabalho funda-se na sua relação estreita com habitação, propõe-se inicialmente um desmembramento do objeto habitação. Na concepção de Guimarães (1997), por exemplo, a localização assume um papel primordial na compreensão do objeto habitacional, pois seu estudo *"envolve não só suas próprias e distintas características como bem final, mas uma especificidade fundamental, qual seja, que as partes que a compõem preservam suas condições de funcionamento tanto dentro quanto fora da unidade"* (GUIMARÃES, p.254, 1997). A questão habitacional é encarada por Guimarães (1997) como a

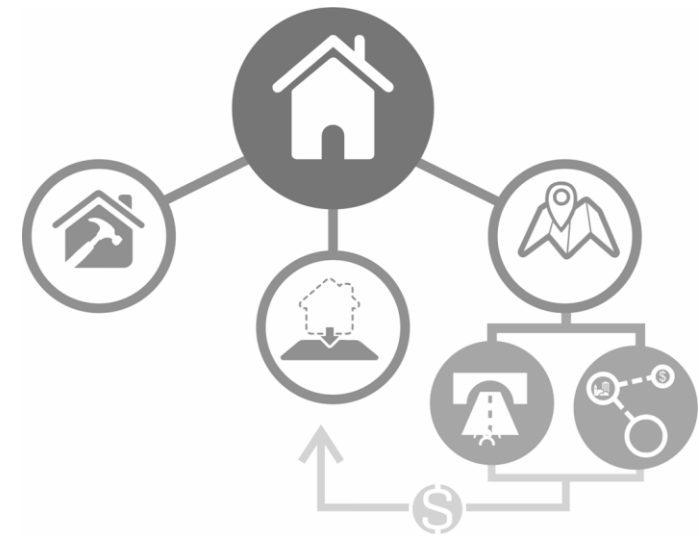


Figura 4: Componentes da Unidade Habitacional, segundo Guimarães (1997). Fonte: Elaborado pela autora.

resultante de uma relação entre a arquitetura e questões urbanas, que alicerçam as ações cotidianas e as relações humanas e familiares, sendo esse o resultado da composição de três elementos: a estrutura física da benfeitoria, o solo e a localização (Figura 4). Tal associação cria um novo objeto, fruto dessa relação sinérgica entre as partes, que responde a distintos determinantes sociais, econômicos, políticos, ideológicos e tecnológicos, mas em momento algum anulando o papel desempenhado por cada um dos componentes (GUIMARÃES, 1997).



Estrutura física da benfeitoria

O componente que Guimarães denomina estrutura física da benfeitoria relaciona-se com a casa em si, compreendendo suas características construtivas e estruturais: dimensão e número de cômodos, iluminação, ventilação, organização funcional, materiais de aplicação, conforto ambiental, etc.

Sem desconsiderar a importância das questões construtivas para o alcance da qualidade habitacional, este trabalho concentra-se nos demais componentes levantados por Guimarães (1997), solo urbano e localização, evidenciando as imbricações sociais advindas da ocupação de determinada porção do território, uma vez que se considera o local da moradia elemento de primordial análise e que interfere nas questões construtivas.



Solo urbano

Por solo urbano entende-se a porção física que oferece suporte às atividades sociais e produtivas, sendo esse, um conjunto de áreas delimitáveis, fixas e não reproduzíveis, mas passíveis de apropriação privada (GUIMARÃES, 1997). Assim, o solo urbano constitui a base da estrutura espacial, que por

sua vez é fruto de um processo de alocação de atividades e objetos físicos dentro de determinado território.

As qualidades que tangem o solo urbano, em si, nos limites do próprio lote, relacionam-se com suas características espaciais e funcionais - área, geometria, topografia, tipo de solo, testada, etc. - que em parte determinam o que, e como determinada porção do território será edificada. Alguns equipamentos exigem metragem quadrada mínima de terreno, ou ainda, certa topografia pode ser impeditiva para a edificação de um lote em função dos custos necessários de adequação, alguns tipos de solo condicionam o uso de fundações específicas, etc. Tais determinantes são infinitos e em geral são equalizados por maiores investimentos e pela adequação arquitetônica ao sítio. Em função dessas características pode-se acreditar que elas são as determinantes do preço da terra urbana. No entanto, ao considerar dois terrenos semelhantes, com mesma área e semelhante geometria, topografia e tipo de solo, pode ocorrer que esses apresentem valores distintos, o que demonstra que tais características se mostram insuficientes para abarcar todo o valor de uso presente no solo urbano.

Segundo Lojkine (1981), "*Marx reduz, em O Capital, o valor de uso do solo a duas funções: a de **instrumento de produção** (minas, quedas d'água, terreno agrícola) e de **simples suporte passivo** de meios de produção (usina), de circulação (armazém, bancos) ou de consumo (moradias, etc.)*" (LOJKINE, p.163, 1981). A análise de Marx se mostra restritiva quando é utilizada para tratar da terra urbana, uma vez que, como destacado por Villaça (2001) "*em primeiro lugar, a terra urbana não é usada como meio de produção. Em segundo, reduzi-la a 'suporte passivo' significa esvaziá-la de toda sua verdade*" (VILLAÇA, p.73, 2001), uma vez que desconsidera as distinções existentes entre dois locais, que oferecem valores de uso distintos. Em complementação, Lojkine (1981) sugere a incorporação de um terceiro valor de uso, o que o autor chama de "*capacidade*

de aglomerar, logo, de combinar socialmente meios de produção e meios de reprodução de uma formatação social" (LOJKINE, p.164, 1981).

Pode-se dizer que tal valor conferido ao solo urbano por Lojkine (1981) apresenta uma distinção àqueles já propostos por Marx, por incorporar um componente que extrapola os limites da porção unitária do solo urbano, do lote em si, passando a incorporar um fator localização, ou como sugerido por Villaça (2012), *terra localização*⁶. Dessa forma, a localização, sobretudo no solo urbano, lhe agrega interesse socioeconômico, sendo as características positivas ou negativas de determinados locais responsáveis pela valorização ou desvalorização do solo urbano. Tal relevância da localização quando se trata de solo urbano, impede sua análise dissociada de sua inserção do território da cidade.



Localização

Diferentemente do solo rural, onde a própria terra constitui instrumento de produção, pela sua exploração através da agricultura e pecuária, por exemplo, — como já revelado pelas considerações feitas por Lojkine (1981) através da análise da obra de Marx —, o solo urbano deve ser encarado de maneira distinta, uma vez que seu maior componente de valor é a localização. Não que a proximidade com os fluxos econômicos e facilidade de escoamento de produção, por exemplo, fatores totalmente ligados à localização e que influem no valor da terra rural, não sejam relevantes, no entanto, na terra

⁶ Villaça (2012) considera o espaço urbano um produto produzido pelo trabalho humano e questiona "*Qual o produto desse trabalho?*" Além dos edifícios, da infraestrutura, vias e praças, o autor aponta outro produto, a localização. Mas, como a localização é um atributo de algo material ela não pode ser o próprio produto do trabalho, uma vez que o que pode ser produto produzido é algo material que na verdade é o detentor desse atributo. A procura da base material da localização levou o autor à figura de "terra localização".

urbana o fator localização possui uma variação muito mais sensível dentro de um território que a terra rural.

Sobre o valor do solo urbano em comparação ao rural, Villaça (2012) apresenta a concepção de alguns autores que tentaram aplicar para o solo urbano, a teoria de renda da terra agrícola proposta por Marx, onde o autor a relaciona com a fertilidade do solo. Nessa concepção, a localização estaria para o solo urbano assim como a fertilidade estaria para o solo rural. No entanto, Villaça (2012) destaca que não se trata de diferenciar a renda da terra urbana da rural, na verdade trata-se somente de considerar a existência de pesos diversos para cada componente, em função da finalidade de ocupação do sítio. Assim, no caso da terra agrícola, observa-se a pertinência tanto da fertilidade quanto da localização na definição do valor de uso, enquanto no solo urbano o maior valor de uso estaria condicionado à localização, já que a fertilidade é pouco relevante quando se trata do uso do solo nas cidades (VILLAÇA, 2012).

Através dessa justificativa, Villaça (2012) afirma que o estudo locacional é válido para qualquer superfície da crosta terrestre, uma vez que se observa, em todos os casos, uma pior, ou uma melhor localização, seja no Saara ou no centro do Rio de Janeiro, por exemplo. Observar tal fenômeno no caso urbano facilita a compreensão da relevância da localização, uma vez que sua manifestação nas cidades é ainda mais visível.

Para entender o que de fato é localização e o que influi para a existência de pontos com melhores ou piores situações locacionais, Guimarães (1997) define o fator localização como fruto da junção do *conjunto de infraestruturas e externalidades* relacionadas com cada porção do solo urbano.

O conjunto de infraestruturas é composto pelas redes de água e esgoto, via de transporte, redes de telecomunicações, energia, equipamentos de saúde, educação, lazer, cultura, etc.; sendo esse conjunto um bem coletivo que quando agregado ao solo passa a estar disponível ao uso privado de quem detém a posse da terra (Guimarães, 1997).

Lojkine (1981) denomina o conjunto de infraestruturas como *efeitos úteis*, que são "*produzidos pelos meios de circulação e de consumos concentrados na cidade*" (LOJKINE, p. 1981). Santos (1988) classifica esse conjunto de infraestrutura, que o autor denomina serviços urbanos, em quatro tipos, como apresentado a seguir:

- *Infraestrutura ligada às vias (redes rígidas)*: em geral segue o traçado das ruas e pode estar no subsolo (esgotamento sanitário e pluvial, abastecimento de água), na superfície (esgotamento sanitário) ou em redes aéreas (telefone, energia elétrica);
- *Coleta de lixo e transporte coletivo*: não configuram redes rígidas, mas também utilizam os logradouros;
- *Equipamentos de apoio*: são indispensáveis para o funcionamento dos serviços urbanos, como sistema de tratamento de água e esgoto e aterros sanitários;
- *Equipamentos urbanos*: exigem áreas e edificações próprias e costumam ser chamados de equipamentos comunitários, como escolas, postos de saúde, rodoviárias e cemitérios (SANTOS, 1988).

Em geral, o conjunto de infraestruturas é implantado através de investimentos públicos, mediados, sobretudo pelo mercado de terras e imobiliário; dessa forma, os interesses econômicos orientam a captura dos investimentos como forma de aumento dos lucros. Cardoso (2003) salienta a existência

de uma disputa entre os grupos sociais, que pressionam o poder público para que os investimentos sejam feitos em suas áreas de interesse. No caso brasileiro, onde o processo de ocupação do solo urbano muitas vezes antecede a implantação do conjunto de infraestruturas, observa-se uma clara urbanização insuficiente; assim sendo, a existência de mínima infraestrutura gera distinções espaciais entre os diversos pontos do espaço. Quando os investimentos em infraestrutura se concentram em porções específicas do território ocorre uma valorização desses locais, que serão ocupados pelos grupos de maior renda, enquanto parcela significativa da população não poderá arcar com os altos custos gerados pela valorização causada pela implantação dessa infraestrutura.

Mesmo com a importância da infraestrutura para a existência de boa localização, seria equivocado dizer que o valor de uso do solo urbano é atrelado ao valor dos edifícios, ruas, redes de água, esgoto, ou seja, à infraestrutura. Villaça (2001) destaca que o maior valor de uso da terra urbana reside na acessibilidade, que aproxima com o segundo componente da localização identificado por Guimarães (1997); as *externalidades*, segundo o autor, essas compreendem "*o conjunto do ambiente social acessível a partir de determinados pontos do espaço*" (Guimarães, 1997, p. 265), ou ainda, pela concepção dada por Lojkin (p.154, 1981), "*o valor de uso consiste então unicamente na propriedade que tem o próprio espaço urbano de fazer com que se relacionem entre si os diferentes elementos da cidade*".

As *externalidades* são influenciadas pela estrutura espacial do ambiente construído, mas vão além dela, compreendendo "*a capacidade conjunta desta estrutura gerar e engendrar fluxos sociais e, em particular, econômicos*" (Guimarães, 1997, p. 265). Lojkin (1981), através do termo "*efeitos de aglomeração*" se aproxima da definição de externalidades de Guimarães (1997), afirmando que tais efeitos:

(...) são apenas o produto indireto da justaposição de meios de produção ou de reprodução e não estão ligados, como os efeitos anteriores [efeitos úteis], a um

objeto material particular. Pode-se dizer que sua produção é, de certa forma, coletiva: é uma combinação social - consciente ou não - de agentes urbanos individuais (construtores de prédios de moradia, de comércio, de escritórios, de fábricas, etc.) (LOJKINE, p. 154, 1981).

Considerando um exemplo dado por Villaça (2012), pode-se compreender a importância desse outro componente da localização: *as externalidades*. Tomam-se para análise duas vilas de cerca de dois mil habitantes, uma no interior do Piauí e outra localizada no interior da Califórnia; as duas vilas possuem homogeneidade infraestrutural. Enquanto na vila do Piauí observa-se total ausência de redes de água, esgoto, iluminação pública, pavimentação, coleta de lixo, transporte público, a vila da Califórnia possui todos esses equipamentos, que apresentam a mesma qualidade ao longo de toda a vila, o único serviço inexistente é o transporte público, no entanto, todas as famílias têm no mínimo dois carros. Agora, em cada uma dessas vilas consideram-se dois lotes vazios, um na área central e outro mais afastado do centro. Se a infraestrutura estabelecesse a única fonte do valor do solo urbano, os dois lotes em cada cidade teriam o mesmo preço, no entanto, em uma situação real provavelmente se observaria nesse caso uma variação do preço, que provavelmente cairia do centro para a periferia em cada uma das vilas (VILLAÇA, 2012).

Dessa forma, pode-se dizer que a localização é a combinação desses dois componentes: *objetos infraestruturais* e *externalidades*. Tal junção oferece condições locacionais distintas para cada ponto do espaço, que serão apropriadas através da posse da terra.

Um dos componentes da localização, a infraestrutura, pode ser reproduzida por toda a cidade, dependendo basicamente de recursos financeiros. Como ocorre no exemplo hipotético da vila da Califórnia, usado por Villaça (2012), onde toda a malha é assistida, inexistindo distinções infraestruturais de ordem qualitativa entre as porções do território. No entanto, o segundo

componente, as externalidades, não pode ser reproduzido, sobretudo por não representar um bem tangível e por ser inerente a cada local. Em função disso, pode-se dizer que a própria localização, por mais que seja um produto da ação humana, não pode de fato ser reproduzida.

Villaça (2012) utiliza uma analogia que simplifica o entendimento dessa impossibilidade, ao comparar a localização com obras primas e antiguidades, *"que são produtos do trabalho humano, mas não podem ser reproduzidas por ele. Seus preços estarão, então, sujeitos às mesmas leis que elas. Não pode haver duas esquinas da Av. Paulista coma Rua Augusta, da Presidente Vargas com a Rio Branco, ou da Rua 42 com a Broadway"* (VILLAÇA, p. 38, 2012). Essas especificidades de determinadas localizações se traduzem no preço da terra urbana, uma vez que, o valor referente à localização é tão maior quanto mais difícil for encontrar localizações semelhantes a essa, componente designado por Villaça (2012) por preço do monopólio. Em contrapartida, produzir lotes mal infraestruturados e distantes dos fluxos econômicos é relativamente fácil, existem milhares desses nas metrópoles brasileiras. Dessa forma, o preço dessas porções de terra urbana é, basicamente, referente aos gastos de subdivisão da terra e a infraestrutura ali empregada, que em geral é insuficiente, uma vez que existe, nesses locais, pouco trabalho incorporado. Ou seja, o preço do monopólio, nesse caso é praticamente inexistente, uma vez que esses não são, de fato, territórios disputados. No entanto, o Morro da Viúva, no Rio de Janeiro, que possui a vista direta para o Pão de Açúcar, ou ainda os proprietários da Vieira Souto, com vista direta para a Praia de Ipanema, possuem o monopólio dessas condições urbanas únicas, que serão agregadas no valor do solo urbano. Por mais que algumas condições de monopólio sejam condicionadas por características inerentes ao sítio, a transformação desse lugar em monopólio é empreendida pelo esforço humano; anteriormente a transformação do espaço na Vieira Souto, seria impossível o monopólio sobre a vista da praia, por exemplo. Outros monopólios estão totalmente ligados às condições urbanas, em si, o monopólio do Largo do Machado só é relevante em função das

condições de urbanidade e dos fluxos econômicos existentes naquele local, ou seja, o monopólio se dá em função das externalidades.

Diante dos fatos apresentados, é importante destacar a dissociação entre o solo urbano e a localização, que se traduzem em elementos distintos, mas de complementaridade. A apropriação do solo urbano oferece acesso não somente às benfeitorias existentes no limite do terreno, mas na verdade, oferta determinado ponto do território que é beneficiado por todas as benesses do entorno. Dessa forma, é importante pensar em habitação de forma integrada, considerando a relação sinérgica existente entre os elementos apresentados: estrutura física da benfeitoria, solo e localização, que devem ser encarados em convergência no estudo habitacional, uma vez que esse:

"(...) implica em resgatar sua particular inserção no espaço e, neste sentido, a especificidade dos seus componentes espaciais. O espaço representa a relação geral e a habitação urbana o objeto concreto particular de ocupação do solo e usufruto de uma localização espacial. Assim, antes de participar como elemento imanente da unidade habitacional, o solo representa um campo concreto de disputa de interesses gerais no espaço" (GUIMARÃES, p.258, 1997).

A disputa pela apropriação do espaço é, portanto, uma luta por ganho de localização. A capacidade de dominação do espaço, do monopólio, depende do capital que se possui, o que permitirá manter distância de pessoas e coisas indesejáveis e ao mesmo tempo aproximar daquelas desejáveis. Em contrapartida, os que não possuem capital são mantidos à distância, distância física, ou ainda dos bens mais raros que são fruto de monopólio de determinada população; dessa forma, *"a falta de capital intensifica a experiência da finitude: ela prende a um lugar"* (BOURDIEU, p. 164, 1997).

2.2.1. Acesso: conjugação entre componentes espaciais e sociais

Lynch (2007) aponta o acesso como uma das principais vantagens da organização da sociedade em áreas urbanas, assim, a cidade ideal pode ser entendida como um grande centro onde o indivíduo tem acesso a bens, serviços e a pessoas. De fato, a vida urbana possui essa particularidade, sobretudo quando se trata das metrópoles: a variedade de opções de lazer, tipos de emprego, possibilidades no setor educacional, por exemplo, se tornam atrativos, sendo características relevantes da vida urbana e um dos principais benefícios advindos dessa. Em uma metrópole como o Rio de Janeiro, por exemplo, pode-se encontrar uma infinidade de cursos superiores, técnicos; cinemas destinados a públicos específicos; diversas peças de teatro em cartaz; comércio especializado em determinados setores; pessoas vindas de diferentes partes do mundo e que agregam valor à dinâmica urbana mediante a soma de valores na cultura cidadina.

As formas de acesso nas cidades são várias e Lynch (2007) as classifica em função das características a ele atribuído e a quem é destinado. A forma mais básica de acesso seria o *acesso às pessoas*: aos familiares, amigos, aos potenciais colegas (LYNCH, 2007). Ter acesso a grupos diversificados de pessoas pode aumentar o repertório do indivíduo ao inseri-lo em uma rede de relações urbanas, que o possibilita conhecer distintos modos de vida e a ter maiores oportunidades educacionais, de emprego, de expansão cultural e vivência social. Outro tipo é o *acesso aos recursos materiais*: ao abrigo, espaços abertos, centros, locais simbólicos, ambientes naturais (LYNCH, 2007), que garante a integração do indivíduo aos serviços e entidades urbanas, sendo essa a própria conquista dos benefícios advindos da vida em cidades. A terceira classificação dada por Lynch (2007) refere-se ao *acesso à informação*, ainda na época em que o autor escrevia (década de 1960), esse já se mostrava um requisito relevante por permitir, através dos meios de comunicação, uma diminuição da primazia da proximidade espacial.

Mas viver em cidades não é garantia direta de acesso. A concepção de cidade ideal, promotora de todo o acesso, deve ser entendida com respaldo, uma vez que o acesso não se distribui de maneira igualitária no espaço urbano, existindo locais mais acessíveis que outros em função de sua localização. Em função de tal distinção, a localização de empreendimentos econômicos e habitacionais é escolhida prioritariamente com base no acesso (LYNCH, 2007). Um segundo fator que influi nas condições de acesso é em função da relação entre acesso e condições socioeconômicas, que impossibilita um estudo baseado apenas em estudos espaciais.

Para abarcar essas assimetrias Nars *et al* (2006) destacam a importância de se avaliar as condições de acesso como resultantes da combinação de dois elementos: o *acesso espacial* e o *acesso social*, cuja associação resultaria no *acesso real*. O primeiro consiste na relação de proximidade física entre o indivíduo e os serviços, infraestruturas e fluxos econômicos ofertados pela cidade, enquanto o segundo equaciona, por exemplo, a influência do grau de escolaridade e nível socioeconômico para a avaliação do acesso real às amenidades ofertadas pela vida urbana.

2.2.1.1. Acesso espacial

Por acesso espacial, entende-se a importância da proximidade territorial do indivíduo a determinado equipamento para a garantia do acesso a esse. Assim, o local da habitação possui forte relevância por constituir o ponto de apoio do indivíduo no território, onde estão associados às externalidades e infraestruturas, elementos já evidenciados no item anterior.

O acesso ao esgotamento sanitário, energia elétrica, abastecimento de água, iluminação pública e coleta de lixo, por exemplo, está totalmente ligado ao acesso espacial, uma vez que essas infraestruturas atendem aos lotes locados nas vias em que são implantados. Dessa forma, a

universalização do acesso se dá pela homogeneização dos espaços urbanos mediante a implantação desses serviços em toda a cidade. Essa é uma característica de muitas cidades dos países centrais, onde tais redes são implantadas em todo território. No caso brasileiro, que vive um histórico processo onde o aumento populacional e espraiamento urbanos que não são acompanhados de uma qualificação urbanística, é comum a existência de um percentual significativo da população que não é atendido por essas redes, ou atendidos com precariedade.

Já os equipamentos urbanos, esses exigem espaço físico para funcionarem e por isso devem ser articulados para que promovam o acesso máximo de seus serviços. As distâncias recomendáveis entre a moradia e cada tipo de equipamento variam em relação à sua função e grau de alcance, isso significa que nem todas as demandas precisam ser atendidas nas imediações da moradia. O deslocamento é inerente à vida urbana e constitui um elemento multiplicador do acesso, no entanto, nem toda necessidade deve ser fruto de deslocamento obrigatório. Santos (1988) realiza uma sistematização da localização desejável dos equipamentos urbanos pela determinação de escalas urbanas: **vizinhança**, **bairro** e **cidade**. O autor define os equipamentos que preferencialmente devem estar localizados próximos da habitação, ou seja, na sua **vizinhança**, aqueles que se articulam ao nível do **bairro** ou que atendem a toda a **cidade** e que para serem acessados demandará maiores deslocamentos.

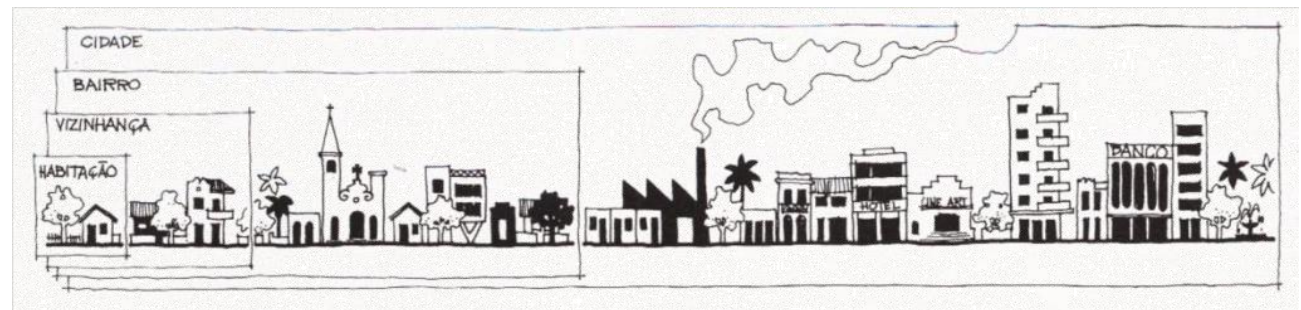


Figura 5: Escalas de organização dos equipamentos urbanos. Fonte: Santos (1998).

Equipamentos públicos como creches, escolas e praças precisam ser pulverizados por todo o território, pois são utilizados com maior regularidade, gerando uma demanda por esses serviços em cada vizinhança. Recomenda-se, por exemplo, no caso das creches, que essas sejam implantadas com capacidade limitada a pequenos grupos, a fim que se descentralize o atendimento (SANTOS, 1988), garantindo assim, menores deslocamentos para as crianças, já que essas possuem menor grau de mobilidade que os adultos ou adolescentes.













A dimensão do equipamento é ampliada à medida que seu grau de alcance aumenta. Um hospital referência em traumatologia não precisa ser implantado em cada vizinhança, ou em cada bairro, uma vez que a demanda por esse no entorno da moradia será muito baixa, nesse caso, esse equipamento geralmente alcança grandes áreas do território, sendo acessado por todos aqueles que demandam por esse serviço na cidade, região e até mesmo estado.

A melhor distribuição dos equipamentos urbanos na cidade possui caráter dinâmico e por isso sempre se transforma em função das mudanças tecnológicas e da sociedade, que criam novas demandas e novas relações entre indivíduo e meio urbano. Nos estudos de Santos (1988), no final da década de 80, observa-se o destaque a elementos urbanos hoje esquecidos e pouco relevantes, como as cabines telefônicas, por exemplo. No lugar desses, surgem novas necessidades, muito em função da universalização de serviços que passam a ser primordiais para a vida urbana, por exemplo, atualmente, falar em infraestrutura sem considerar o acesso à internet seria negligente, uma vez que a conexão do indivíduo com a sociedade está cada vez mais ligada à interação do mesmo com as novas tecnologias.

No entanto, alguns equipamentos urbanos evidenciados por Santos (1988), no final da década de 1980, ainda são relevantes para a qualidade urbana e são primordiais para a qualidade de vida do

indivíduo em relação à saúde e educação, por exemplo. Abaixo se apresenta parte da sistematização feita por Santos (1988) da disposição de equipamentos urbanos na malha urbana, relacionando-os com as escalas urbanas por ele propostas: vizinhança, bairro e cidade.

Quadro 3: Localização preferencial dos equipamentos na cidade

Equipamento	Vizinhança	Bairro	Cidade	Equipamento	Vizinhança	Bairro	Cidade
 Creche	<input checked="" type="checkbox"/>			 Hospital			<input checked="" type="checkbox"/>
 Pré-escola	<input checked="" type="checkbox"/>			 Praças e áreas verdes	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
 Escola de 1º grau	<input checked="" type="checkbox"/>			 Parques			<input checked="" type="checkbox"/>
 Escola de 2º grau		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	 Mercado		<input checked="" type="checkbox"/>	
 Centro de ação social		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	 Posto policial			<input checked="" type="checkbox"/>
 Postos de Saúde		<input checked="" type="checkbox"/>		 Edifícios públicos		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Santos (1988)

Um local da cidade que abriga equipamentos desejáveis na vizinhança e no bairro e está próximo aos locais onde se concentram os equipamentos que se articulam na escala da cidade, apresenta uma boa localização urbana por ofertar condições favoráveis de acesso àquelas pessoas que habitam esse local. No entanto, morar em um local bem infraestruturaado e rodeado de equipamentos urbanos não

significa acesso pleno à vida urbana, por isso a importância do estudo integrado entre acesso espacial e social.

Como estratégia de desenvolvimento sociocultural, o Plano Diretor de Goiânia determina o posicionamento dos equipamentos públicos de acordo com critérios de acessibilidade que são fundamentados na abrangência do atendimento desses em relação à localização da moradia. Tal estratégia é apontada como meio de distribuir de forma equitativa no tecido urbano os equipamentos comunitários fundamentais, para isso são apresentadas distâncias máximas recomendadas, a partir de raios de influência, como será apresentado no Quadro 4.

Deve-se destacar que a definição de índices como esses apresentados pelo Plano Diretor de Goiânia pode ser bastante subjetiva por evocar padrões de análise quantitativas, que muitas vezes não são suficientes para oferecer respostas significativas referentes ao acesso real a esses equipamentos. Por exemplo, as condições de mobilidade de um local pode tornar um raio de 3000m inviável para o acesso à educação, mesmo que no Ensino Médio, quando o usuário já possui maior autonomia para se locomover na cidade. No entanto, para fins práticos e como instrumento de uma análise prévia e comparativa entre as porções da cidade e da equidade na distribuição dos equipamentos urbanos na cidade, tal método possui validade. Por esse motivo, os índices apresentados no Quadro 4 foram utilizados como instrumento de apoio para a elaboração das análises acerca da oferta de infraestrutura nos estudos de caso analisados no Capítulo 4.

Quadro 4: Índices Urbanísticos para Equipamentos Comunitários

Equipamentos de Educação	Creches, maternal e jardim de infância	<p>Público alvo: crianças de 0 a 6 anos</p> <p>Raio de influência: 300m</p> <p>Número de alunos por equipamento: 300</p> <p>Percentual da população total, por classe de renda que utiliza o equipamento: alta 12.6%; média 18.1%; baixa 24.5%.</p>
	Ensino fundamental	<p>Público Alvo: adolescentes de 7 a 14 anos</p> <p>Raio de influência máximo: 1.500 m</p> <p>Número de alunos por equipamento: 1050</p> <p>Percentual da população total, por classe de renda que utiliza o equipamento: alta 16.9%; média 18.8%; baixa 23.4%.</p>
	Ensino médio	<p>Público Alvo: adolescentes e adultos</p> <p>Raio de influência máximo: 3.000m</p> <p>Número de alunos por equipamento: 1440</p> <p>Percentual da população total, por classe de renda que utiliza o equipamento: alta 6.0%; média 7.1%; baixa 5.8%.</p>
Equipamentos de Saúde	Posto de Saúde: Orientação e prestação de assistência médico-sanitária à população	<p>Localização próxima às áreas residenciais</p> <p>Equipamento de área urbana de baixa densidade populacional (50 hab./ha)</p> <p>Uma unidade para cada 3.000 hab.</p> <p>Raio de influência máximo: 1.000 m.</p>
	Centro de saúde: orientação e prestação de assistência médico-sanitária à população	<p>Localização próxima às áreas residenciais, preferencialmente, em centro de bairro com fácil acesso a transporte coletivo</p> <p>Uma unidade para cada 30.000 hab.</p> <p>Área mínima do terreno: 2.400 m²</p> <p>Raio de influência máximo: 5.000 m</p>
	Hospital Regional: atendimento em regime de internação e emergência	<p>Deve dispor de pronto-socorro 24 horas;</p> <p>Uma unidade para cada 200.000 hab.;</p> <p>Raio de influência máximo: regional.</p>

Equipamentos de Segurança e Administração Pública	Posto policial	Localização em área de concentração urbana e fácil acesso, evitando a proximidade; aos Centros de Ensino Infantil, creches e residências Uma unidade para cada 20.000 hab. Raio de influência máximo: 2.000m
	Batalhão de incêndio	Localização de fácil e rápido deslocamento aos locais de maior risco de incêndio e a toda região de modo geral; Uma unidade para cada 120.000 hab.
Praças e Parques	Parques, Praças e Vizinhança	Uma unidade para cada 10.000 hab. Área mínima do terreno: 6.000m ² , que podem estar dissociados em áreas de até 600 m ² Raio de influência máximo: 600m.
	Parques de Bairro	Localização em área de fácil acesso ao bairro, seja a pé ou por transporte coletivo. Uma unidade para cada 20.000 hab. Área mínima do terreno: 20.000 m ² , que podem estar dissociados em áreas de até 6.000m ² ; Raio de influência máximo: 2.400m.
Outros parâmetros urbanísticos para a localização de equipamentos comunitários	Equipamentos e raios de influência	Ponto de Ônibus: 500m Correios: 700m Culto: 2000m Centro de Esportes: 2000m Equipamentos Culturais: 2500m Grandes Equipamentos Culturais: 5000m

Fonte: Prefeitura Municipal de Goiânia (2007)

2.2.1.2. Acesso social

A análise do acesso enquanto proximidade espacial se mostra insuficiente para abarcar as variantes que o constituem, sendo importante para a avaliação da equidade no acesso a consideração da interferência das condições sociais da população, como sua renda e escolaridade, o que Nahs *et al* (2006) definem como *acesso social*.

Para um melhor entendimento da interferência desses fatores, toma-se um parque urbano público, gratuito, de alcance municipal, que apresenta boas qualidades infraestruturais e é equidistante de duas porções residenciais, onde residem dois grupos sociais distintos. Por mais que as distâncias sejam as mesmas para indivíduos que residem nas duas porções citadas, as distâncias sociais podem ser diversas. A primeira consideração a ser feita é referente ao custo advindo desse deslocamento. Deve-se considerar, nesse caso, não o custo absoluto, mas sim seu impacto nos ganhos do indivíduo. Dada à variabilidade desse impacto em função das capacidades econômicas de cada pessoa, é inviável determinar um patamar máximo de gastos que torne o equipamento acessível. Para determinado grupo social, os gastos de deslocamento podem inferir um impacto tão pequeno nos rendimentos que o componente econômico se torna irrelevante para a decisão de frequentar ou não o parque urbano, ao passo que, para outro indivíduo, esses gastos podem se tornar um impeditivo econômico decisivo. Em relação ao meio de transporte utilizado, devem-se considerar alguns fatores de correlação, como o grau de conforto no deslocamento e o tempo desse deslocamento. Para quem utiliza o transporte público, o desgaste do deslocamento pode ser maior que para o indivíduo que utiliza veículo particular, não só em função do tempo, mas também das condições do transporte público, que no caso brasileiro é marcado por superlotação, baixa frequência, e altos custos (que retoma a discussão econômica apresentada anteriormente).

Tal consideração vai ao encontro da afirmação de BOURDIEU (p. 163, 1997) que diz:

As distâncias físicas podem ser medidas segundo uma métrica espacial, ou melhor, temporal, na medida em que os deslocamentos tomam um tempo mais ou menos longo segundo as possibilidades de acesso aos meios de transporte, públicos ou privados, o poder que o capital, sob suas diferentes formas, dá sobre o espaço é, também, ao mesmo tempo, um poder sobre o tempo. (BOURDIEU, p.163, 1997).

Quando frequentar determinado equipamento é dispensável, tende-se a fazê-lo com menor frequência em função das más condições de acesso. No entanto, existem deslocamentos indispensáveis, como ir ao trabalho, ir ao médico, ir à escola; nesses casos, parte significativa da população fadada ao isolamento espacial é exposta ao desgaste diário ao realizar tais deslocamentos, sacrificando muitas vezes os momentos de descanso e comprometendo a renda familiar com os gastos relativos a transporte.

Deve-se destacar que quanto melhor infraestruturado for o entorno da moradia, menor será a necessidade de deslocamento para o atendimento das necessidades diárias, bem como maior será a oferta por transporte, colaborando para menores tempos de deslocamento. Além disso, em geral, encontram-se próximos às áreas infraestruturadas os equipamentos que ofertam serviços na escala da cidade, o que diminui os deslocamentos necessários, inclusive para atividades eventuais, como ida a alguma instituição pública, ou a necessidade de comprar algo que se encontra apenas em um comércio especializado.

Ainda sobre o acesso social, deve-se destacar a necessidade de que as políticas urbanas e habitacionais estejam associadas a políticas de inclusão social e melhoria econômica. A existência de um teatro próximo à residência não garante que a população tenha, de fato, acesso a esse serviço, uma vez que os impeditivos econômicos e sociais podem se tornar uma barreira para o acesso real. Da mesma

forma, a existência de hospitais particulares nos arredores não denota o atendimento ao direito à saúde, uma vez que a utilização desse equipamento é limitada aos grupos sociais que conseguem arcar com o serviço prestado.

O acesso social ainda se mostra relevante quando se trata da avaliação da oportunidade de melhoria econômica ofertada por determinado local. Quando se articula a oferta de emprego nas imediações da moradia com a oportunidade de mobilidade social, deve-se considerar a qualificação exigida pelas vagas oferecidas, já que a população residente pode não atender aos requisitos demandados. Assim, a capacitação profissional e educacional se mostra preponderante para o acesso real ao emprego.

Toma-se como exemplo uma empresa fictícia em uma metrópole com alta taxa de desemprego. Tal empresa oferece cem novos postos de trabalho, sendo que desses, cinco exigem alta qualificação profissional e os 95 restantes demandam baixa formação e nenhuma experiência na área. Haverá uma tendência de maior procura pelos postos não qualificados, em função da facilidade de se encontrar indivíduos que atendam as exigências demandadas pela vaga. Diante da alta procura, provavelmente não será difícil que se preencham as vagas com funcionários que moram nas proximidades da empresa, o que é lucrativo para a empresa por demandar menores gastos com o deslocamento dos funcionários. Dessa forma, a localização do indivíduo no espaço urbano terá forte relação com a possibilidade de seu acesso a essas vagas de emprego.

Já em relação às cinco vagas que exigem maior qualificação, provavelmente para essas serem preenchidas por profissionais que possuam as exigências necessárias, será preciso que a empresa amplie territorialmente sua procura por esses profissionais, o que muitas vezes acarreta em trazê-los de outras cidades e até mesmo de outros países. Mesmo existindo pessoas em busca de emprego nas

proximidades da empresa, tal proximidade não repercute diretamente no acesso ao emprego qualificado, uma vez que o indivíduo pode não possuir as características e formação necessários para o ingresso no cargo.

A partir desse exemplo constata-se que a influência da localização para o acesso pode ser maior para as populações com baixo rendimento e baixa qualificação, não só por essa população estar distante espacialmente das oportunidades urbanas, mas também em função de suas características culturais, econômicas e sociais, que associadas a más localizações constituem fator relevante à manutenção da pobreza.

Além do acesso espacial e social, pondera-se que o acesso também é determinado pelo atendimento das demandas quantitativas e qualitativas inerentes aos serviços prestados, já que um equipamento deve funcionar de tal forma que acolha quantitativamente o grupo de alcance ao qual presta atendimento, bem como deve oferecer um serviço de qualidade satisfatória. Assim, a existência no entorno da moradia de, por exemplo, um posto de saúde sem a estrutura necessária e sem o apoio de profissionais suficientes para o atendimento da população, torna-se pouco relevante à conquista real ao direito à saúde.

2.3. Considerações finais do capítulo

Diante das considerações realizadas ao longo deste capítulo pode-se destacar que a habitação adquiriu ao longo do tempo importância fundamental nas discussões acerca da qualidade de vida, dignidade humana e direitos fundamentais. Pensar em direitos humanos atualmente é inserir o indivíduo em um espaço de possibilidades e oportunidades que garantirão a qualidade de vida, onde a localização da moradia tem papel primordial.

Diante disso, pensar em habitação fora de um contexto urbano tende a desconsiderar esse papel da localização para a garantia da qualidade habitacional. A habitação deve incluir as condições de acesso que variarão sensivelmente em função as condições econômicas e sociais do indivíduo. Dessa forma, as considerações feitas pelos documentos da ONU apresentados são de total importância por constituírem a junção de diversas experiências mundiais no setor habitacional e que por isso devem consideradas para a garantia do direito à moradia adequada.

No entanto, como se verá no próximo capítulo, as experiências habitacionais no Brasil sempre tenderam a uma abordagem simplista, marcada pela dissociação entre a política urbana e habitacional, fadando a população atendida pelas políticas de habitação de interesse social a baixas e insuficientes condições de acesso à vida urbana.

An aerial photograph of a residential development, showing rows of houses and a winding road. A large, semi-transparent number '3' is overlaid on the right side of the image.

3

POLÍTICA HABITACIONAL
da constituição de 1988 ao PMCMV

Como pôde ser constatado ao longo do Capítulo 2 deste estudo, ao longo do tempo o poder local passa a ser compreendido como ator fundamental no processo de planejamento das ações habitacionais. No Brasil, desde 1988, com a aprovação da nova constituição, os municípios ganham o poder de intervirem no seu território, para atuarem de forma significativa na elaboração e aplicação de políticas públicas, inclusive de habitação. Nesse contexto, no item 2.1 deste capítulo busca-se resgatar como tem se dado a atuação do poder local no setor habitacional, a partir da descentralização constitucional em 1988, chegando ao primeiro mandato do presidente Lula. No item 2.2 faz-se uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida e sua atuação nesses sete anos de vigência. Já no item 2.3 dá-se enfoque maior aos produtos do programa na Cidade do Rio de Janeiro, evidenciando os resultados atingidos e relacionando-os com as características urbanas e demandas habitacionais da cidade. políticas públicas habitacionais em tal contexto.

3.1. Da descentralização da política habitacional ao Plano Nacional de Habitação, HIS, no Brasil, de 1988 a 2008

3.1.1. Da descentralização constitucional à descentralização pela ausência

Com a queda do regime militar e processo de redemocratização decorrente, a descentralização das políticas públicas torna-se uma das maiores reivindicações, dada a avaliação negativa da elevada centralização nas tomadas de decisões próprias do período ditatorial. Tal processo foi empreendido ao longo dos anos de 1980, com a retomada das bases federativas⁷ mediante a volta das eleições diretas e as deliberações feitas pela Constituição de 1988 (ARRETCH, 2002).

A nova Constituição federal ampliou a autonomia político-administrativa dos municípios, redefinindo competências e redistribuindo os recursos públicos entre os vários níveis de governo, culminando na descentralização das políticas públicas, que consiste no compartilhamento da tomada de decisões, planejamento e implementação das ações (CARVALHO *et al*, 2010). Com tal determinação a constituição dota de maior poder os estados e municípios brasileiros que se tornam responsáveis pela implementação de políticas locais, como saúde, educação, habitação, saneamento, etc.

A descentralização não pode ser vista apenas como novas delegações de competências entre os governos. Na verdade, como apontado por Carvalho *et al* (2010), para a descentralização tornar-se

⁷ Nos Estados Federativos o governo é dividido de tal forma que diferentes níveis de poder tenham autoridade sobre a mesma população, sendo esses níveis de governo independentes entre si e soberanos, sendo esses atores políticos autônomos com capacidade de implementar suas próprias políticas (ARRETCH, 2002).

efetiva deve prever além da delegação de funções entre os níveis governamentais, a integração e descentralização fiscal e a criação de condições técnicas e institucionais favoráveis no poder local, isso porque a efetividade das políticas em nível local está atrelada à capacidade de investimento dessas prefeituras, bem como a possibilidade de planejamento e implantação dessas políticas.

Também, deve-se destacar que a descentralização não se refere a uma abdicação da atuação do governo central, ao contrário, consiste em estabelecer uma relação intergovernamental, onde se atribui "*à União as funções de coordenação e estabelecimento de normas gerais, e aos Estados e Municípios a coordenação dos programas e sua execução, inclusive com a gestão financeira dos serviços de interesse local e regional*" (CARVALHO *et al*, 2010).

Em relação às políticas habitacionais brasileiras, observa-se uma tendência histórica de centralização das ações, tendência reforçada no período ditatorial com o Banco Nacional de Habitação (BNH), primeira política habitacional brasileira de grande impacto. O órgão detinha poder de praticamente todos os recursos destinados ao setor habitacional, bem como o domínio sobre a definição de programas e prioridades, sendo atribuições do governo local a participação subordinada, sobretudo através da atuação das Companhias Estaduais de Habitação (COHABs), que participavam de uma descentralização relativa, marcada pela *estadualização da execução* (CARDOSO, 1999).

Com o fim do período militar o BNH passa a ser visto como produto da ditadura, e diante dos problemas de instabilidade financeira e diminuição da capacidade de financiamento habitacional o órgão perde força e sua atuação passa a ser questionada. Apesar de tentativas de reestruturação do BNH por parte dos técnicos, que elaboraram dois relatórios⁸ com propostas de reformulação, em

⁸ Para informações detalhadas sobre tais relatórios ver Andrade (2011).

1986, no Governo Sarney o BNH é extinto, de forma arbitrária, através de decreto-lei da Presidência da República, em um momento democrático e de abertura política, desconsiderando os debates que a sociedade havia empreendido. Após a extinção do banco, não se implementou um novo conjunto de iniciativas destinadas à habitação social, deixando uma séria lacuna e dificultando ainda mais o acesso da população de baixa renda à moradia. As atribuições do BNH foram delegadas à Caixa Econômica Federal, que possui um forte caráter comercial, visando ao retorno do capital empregado, o que dificultava ainda mais a inclusão de programas habitacionais alternativos e o atendimento da faixa que exige subsídio para o acesso à habitação (ANDRADE, 2011).

Diante da inexistência de um órgão gerenciador e formulador de uma política habitacional pós-extinção do BNH, e frente à descentralização das políticas sociais com a Constituição de 1988, que não foi acompanhada da transformação efetiva do marco legal que permitisse a redistribuição das funções, o fato culminou muitas vezes em uma descentralização ao acaso, causada pela desarticulação progressiva em nível federal.

"Na medida em que o governo federal foi perdendo capacidade de ação, os estados e municípios começaram a desenvolver políticas próprias, assumindo de forma autônoma a responsabilidade por decisões sobre programas e por seu financiamento" (ALMEIDA, 1995, s/p.). Segundo Almeida (1995) essas iniciativas assumiram formas diversas, como a urbanização de favelas, oferta de moradias, oferta de lotes urbanizados, assessoria técnica para projetos de autoconstrução.

A Constituição de 1988 deu à municipalidade poderes decisórios e fiscais, que foram particularmente vantajosos para os municípios maiores (FIORI, RILEY, RAMIREZ, 2004); que devido a maior capacidade técnica e financeira, conseguiram empreender iniciativas que ganharam destaque não só

no âmbito municipal, mas também nacional e internacionalmente, esse foi o caso das experiências de São Paulo e Rio de Janeiro na década de 90.

Em São Paulo destaca-se a provisão habitacional na gestão da prefeita Heloisa Erundina no início da década de 90, que segundo Benetti (2012) constitui a consolidação de conceitos já desenvolvidos em propostas anteriores, "*mas que reunidos configuram uma mudança radical nas políticas de Estado sobre a habitação popular*" (BENETTI, 2012, p.60). A experiência paulistana é baseada na implantação de projetos habitacionais com soluções arquitetônicas variadas; de pequenas dimensões, que viabilizavam o uso de terrenos menores, característicos das áreas já consolidadas e infraestruturadas. Esses projetos apresentavam alta densidade, que tornava possível a implantação de habitação de interesse social em áreas melhor localizadas.

No caso do Rio de Janeiro, destaca-se o programa de urbanização de favelas, Favela-Bairro, que foi viabilizado pela possibilidade de empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que capitalizou o programa. As principais ações empreendidas foram: instalação e melhoria da infraestrutura de água e saneamento e redes de iluminação pública e doméstica; reflorestamento; abertura de ruas, praças e passeios; eliminação de danos naturais; construção de novas habitações para o reassentamento; instalação de coleta de lixo; início dos processos de regularização de posse de terra; construção e reforma de prédios e uso subsequente destes, como creches, centros comunitários e centros de geração de renda e de treinamento; construção e operação de novas instalações de esporte e lazer; construção de estabelecimentos comerciais (quiosques); e reconstrução e operação de centros de aconselhamento social e urbano (FIORI, RILEY, RAMIREZ, 2004). Como evidenciado por Benetti (2012, p.62) o programa Favela-Bairro constitui "*uma política habitacional que não tem como objeto principal a construção de habitação, mas a oferta de cidade*".

Apesar dessas experiências efetivas, implementadas nas cidades de grande porte, a fragilidade técnica e administrativa da maioria das municipalidades constituiu um entrave à implantação de ações no setor habitacional de forma efetiva, nesses municípios, diante da municipalização das políticas públicas. Segundo Almeida (1995), as iniciativas municipais nesse período estavam presentes, sobretudo nas capitais e tinham como característica a baixa continuidade das ações, que geralmente não ultrapassavam o período de um mandato, não assumindo escopo de políticas institucionalizadas.

3.1.2. Governo FHC

Segundo Arretch (2002), por mais que a descentralização constituísse compromisso dos governos democráticos, a instabilidade ministerial dos governos Sarney, Collor e Itamar Franco implicou na baixa capacidade do governo federal em adotar reformas significativas. Nesse sentido, a autora aponta que a *"estabilidade e coesão das burocracias da área social permitiram que a agenda da descentralização fosse implementada"* (ARRETCH, 2002, p.46), no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), por meio de programas diversos de indução das decisões dos governos locais.

As reformas empreendidas no governo FHC buscaram descentralizar a alocação dos recursos para a habitação e inserir princípios mercadológicos, abrindo espaço para a participação do mercado privado e introduzindo uma política de crédito ao mutuário final (ARRETCH, 2002). Em um primeiro momento os recursos utilizados para os investimentos habitacionais provêm, como nos governos anteriores, de fontes onerosas que compõem o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE)⁹.

⁹ O FGTS e o SBPE são utilizados no financiamento habitacional no Brasil desde 1966, o FGTS é regido por legislação específica os destinam ao investimento habitacional para o atendimento às faixas de renda mais baixas e para o

Barbosa (2007) destaca como características das iniciativas habitacionais no Governo FHC a focalização do gasto público orçamentário: os recursos a fundo perdido são destinados às famílias de 0-3 salários mínimos (SM); o FGTS é focado para a faixa de 3-10SM, por constituir os juros mais baixos do mercado; e a faixa superior a 12SM a estratégia centrou-se no melhor funcionamento do mercado habitacional privado.

Quanto aos programas implementados no Governo FHC, Barbosa (2007) os divide em três grupos:

- Grupo 1: programas destinados ao funcionamento do mercado habitacional privado, com enfoque à faixa de renda superior a 12SM. As principais iniciativas foram a criação do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitacional, o Sistema Nacional de Certificação e o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), criado em 2007 objetivando, segundo Cardoso e Aragão (2013), a criação de um sistema de hipotecas semelhante àquele dos Estados Unidos.
- Grupo 2: programas destinados à recuperação de áreas habitacionais precárias, voltados sobretudo ao atendimento de famílias de até 3 salários mínimos, com parte dos recursos a fundo perdido. Destaca-se nesse grupo o programa Pró-Moradia (recursos do FGTS) e Habitar-Brasil (recursos provenientes do OGU — Orçamento Geral da União). Nesses programas as propostas partiam dos órgãos municipais e estaduais e eram avaliadas pelo Governo Federal, se aprovadas, eram liberados os recursos ao governo local que se responsabilizava pela execução. O Programa Pró-Moradia foi praticamente extinto em 2008 em função do enrijecimento na concessão de financiamentos via FGTS. As críticas aos dois programas relacionam-se, sobretudo, à baixa

investimento em saneamento. No financiamento habitacional as taxas de juro variam em relação à faixa de renda atendida (de 6 a 8,16% ao ano) acrescido a esse valor a variação da inflação. Já os recursos do SBPE são destinados ao financiamento habitacional de famílias com renda média a uma taxa de juros de 6% ao ano acrescido da variação da inflação (CARDOSO, ARAGÃO, 2013).

capacidade de combate ao déficit habitacional, uma vez que baixa parcela dos recursos se destinava à provisão de novas unidades habitacionais (BARBOSA, 2007).

- Grupo 3: programas de financiamento habitacional voltado à população de 3-12SM. O principal desses foi o programa Carta de Crédito, viabilizado pelo acesso aos recursos do FGTS; tal programa utilizou entre 1995 a 2003, 85% dos recursos voltados à habitação e administrados pela União. O programa Carta de Crédito era dividido em duas modalidades: Carta de Crédito Individual e Carta de Crédito Associativo. Na modalidade Individual, o financiamento era concedido pela Caixa Econômica Federal diretamente ao mutuário, mediante a comprovação de renda e da capacidade de pagamento, sendo que a prestação mensal não deveria exceder 30% da renda familiar (BARBOSA, 2007). O programa era destinado à compra de material para construção e reforma, e para construção ou compra de imóvel usado. Tal modelo de financiamento atendia a uma demanda não atingida pelo modelo de produção habitacional anterior, que se caracterizava pela ausência de financiamento direto do imóvel no mercado, impedindo o acesso a unidades usadas. Com a Carta de Crédito individual o mutuário ganhou maior margem de escolha junto ao mercado imobiliário, bem como no mercado de habitações usadas (ARRETECH, 2002). Na modalidade Carta de Crédito Associativo o setor privado capta os recursos do FGTS e os aplica na produção de novas moradias, constitui de certa forma, uma continuidade no sistema de financiamento do BNH, onde o Estado tem o papel de agente financeiro, enquanto a iniciativa privada entra como agente promotor e instrumental. No entanto, no modelo implantado durante o período militar os recursos do FGTS, com juros mais baixos, eram destinados à habitação social, e as faixas de renda mais altas eram atendidas via SBPE (BARBOSA, 2007).

Em relação à distribuição de recursos entre os programas mencionados, Arretch (2002) destaca a protagonização do programa Carta de Crédito Individual, que no período compreendido de 1995 a 1998 acessou 76% dos recursos do FGTS destinados a programas habitacionais, enquanto a

modalidade Associativa utilizou aproximadamente 12% desses recursos. Os recursos do fundo destinados ao Pró-Moradia¹⁰, que atendia famílias de até 3SM, captou apenas cerca de 11% desses recursos. Além da protagonização do programa Carta de Crédito Individual, Arretch (2002) aponta que a maioria dos recursos destinados a essa modalidade foram destinados à compra de imóveis usados, 68% no período de 1995 a 1998.

Diante da inviabilização operacional do Pró-Moradia, em 2001, o Governo FHC cria como alternativa, para o financiamento habitacional de novas unidades, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), destinado às famílias de renda entre 3-6SM (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Os recursos de tal programa eram provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), composto na maior parte por recursos do FGTS, bem como por recursos não onerosos advindos dos seguintes fundos e programa em extinção: Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) e do Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo (PROTECH) (BARBOSA, 2007). O programa permitiu certa inserção de subsídios, "*reduzindo o valor das prestações dos financiamentos, sem prejudicar a saúde financeira do FGTS*" (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). O PAR inaugurou um novo tipo de financiamento habitacional, baseado no arrendamento — *leasing* — da moradia existindo a possibilidade da compra do imóvel pelo arrendatário, no entanto com a possibilidade de se reaver o imóvel de forma facilitada, em caso de inadimplência (SHIMBO, 2012).

A política habitacional empreendida no Governo FHC pode ser vista pela prevalência do mercado na política habitacional, onde o financiamento estava atrelado ao retorno desse investimento ao sistema,

¹⁰ A prioridade da utilização dos recursos do FGTS para o Programa Carta de Crédito em detrimento do Pró-Moradia deu-se pela Resolução nº246/1996 do Conselho Curador; responsável pela gestão dos recursos provenientes do FGTS (ARRECH, 2002).

a fim de cobrir todos os custos envolvidos (SHIMBO, 2012). Dessa forma, diante dos altos custos da moradia, sobretudo para a população de menor renda, os programas implementados não atingiram de forma efetiva tal população. Já no final do Governo FHC o atendimento de tal demanda é avaliado mediante a proposta do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), que incluía a concessão de subsídios para família com renda de 0-3SM. Tal proposta é reformulada no Governo Lula.

3.1.3. Governo Lula: Do Programa Moradia à atuação do Ministério das Cidades

A partir do início do Governo Lula, em 2003, observa-se um movimento para a implementação de uma política habitacional estável. As primeiras ações foram baseadas no *Projeto Moradia*, elaborado pelo Instituto Cidadania em 2000, que envolveu amplos setores da sociedade sob a coordenação de uma equipe multidisciplinar composta por arquitetos, economistas, sociólogos, funcionários ligados às Companhias de Habitação, etc. Dessa forma, objetivava-se criar, segundo Bonduki (2009), diretrizes, para o combate ao déficit habitacional, que envolvessem toda a sociedade, vários níveis de governo e o setor privado, ONGs, universidades, movimentos sociais, etc. transformando a habitação em uma prioridade para o país, que envolveria ações de variados grupos, não apenas o setor governamental.

Partindo de um conceito de moradia digna integrado a uma política urbana justa, o Projeto Moradia incluía estratégias amplas para a mitigação dos problemas habitacionais brasileiros, baseada em uma política integrada que objetivava ofertar habitação inserida em um contexto urbano favorável à dignidade humana. Podem-se destacar as seguintes propostas:

- *Dimensionamento do déficit e das necessidades habitacionais* para o estabelecimento de metas e para o planejamento dos recursos necessários para o enfrentamento da problemática habitacional, tomando como referência o dimensionamento proposto a partir da década de 1990 pela FJP (Fundação João Pinheiro), que considera não só a demanda por novas moradias, *déficit* quantitativo, mas também inclui as famílias que residem em moradias de baixo padrão, e que, por isso, necessitam de melhorias, sem ocasionar, no entanto, na necessidade de provisão de nova unidade. Diante do déficit existente quando da elaboração do *Projeto Moradia*, o estudo aponta uma estimativa da demanda para 2015 de 3,9 milhões para o *déficit* quantitativo e 2,7 milhões referentes ao *déficit* qualitativo.
- Criação do *Sistema Nacional de Habitação*, que teria como prerrogativa a descentralização da política habitacional pela ação conjunta da União, Estados e Municípios, organizando e regulamentando a atuação dos agentes ligados à questão habitacional. Para isso, o Projeto Moradia propõe: a criação de um novo ministério, Ministério das Cidades, dos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Urbano, dos Fundos de Moradia das três esferas governamentais, da Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional, dos agentes promotores e financeiros, sendo eles públicos, privados e técnicos (INSTITUTO CIDADANIA, 2000)
- Um diferencial do Projeto Moradia é a estruturação da Política Habitacional mediante a integração com a Política Urbana, como estratégia de alcance de maior inclusão na promoção das políticas públicas. Como destacado pelo projeto, "*o problema da habitação urbana não se resolve com a simples produção de unidades habitacionais (...) é preciso levar em conta que terra urbana significa terra servida por infraestrutura e serviços (...) trata-se de um pedaço de cidade e não de terra nua*". (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, p. 32). Dessa forma, a Política Urbana deveria se estruturar para programar os princípios constitucionais da função social da propriedade e função social da cidade, estimulando o engajamento da sociedade e reconhecendo o Estado como agente regulador do mercado para a promoção de

idades mais justas, que ofereçam qualidade de vida urbana de maneira equitativa. Para isso, destacam-se algumas diretrizes propostas, como: planejamento urbano, centralidade nas questões ligadas à moradia, saneamento e transporte, discussão com a sociedade da aplicação dos recursos municipais, aperfeiçoamento do controle urbanístico, integração entre as políticas setoriais, preparação de agentes capacitados para trabalharem com a política urbana (INSTITUTO CIDADANIA, 2000).

- Em relação aos *Programas Habitacionais* o projeto destaca a importância da democratização e descentralização para o atendimento das necessidades existentes em cada unidade da federação, que possuem condições ambientais e sociais específicas, e por isso demandarão estratégias distintas, de acordo com suas características. No entanto, são apontados alguns conceitos gerais para o atendimento das necessidades habitacionais em nível nacional, como: democratização do acesso ao crédito, diversidade de programas e projetos e a necessária participação da população. Além disso, os programas habitacionais deveriam trabalhar em vertentes distintas para serem efetivos, como o combate não só do déficit de moradias, mas também do déficit de cidade, destacando a importância de melhorias urbanas, sobretudo em locais com precariedade de infraestrutura e com ocupação já consolidada; melhoria das condições habitacionais para moradias precárias mediante reforma e ampliação, bem como a requalificação de bairros periféricos, recuperação de áreas de preservação ambiental; produção de novas moradias de maneiras variadas, estimulando o mercado privado, a produção por meio de cooperativas ou de maneira associativa, oferta de crédito ao mutuário final e para a moradia rural (INSTITUTO CIDADANIA, 2000).

Para a *viabilização financeira* do Projeto Moradia, tinha-se como fontes de recurso o FGTS, utilizado há anos para a provisão habitacional no país, constituindo, como já evidenciado, um recurso oneroso. Devido aos baixos juros do fundo, esse se tornava viável ao financiamento habitacional. Além desse, o projeto também propunha o uso de recursos a fundo perdido para a concessão de subsídios, viabilizando destinação de parte do ICMS para a habitação (como já ocorria no Estado de São Paulo),

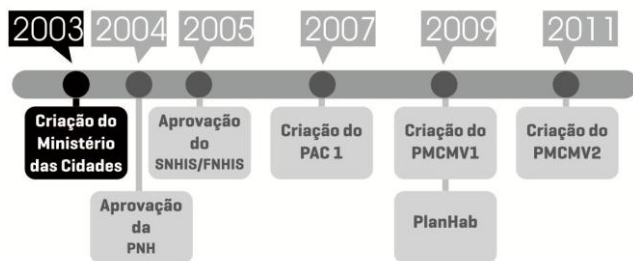


Figura 6: Ações no Setor Habitacional Pós 2003. Fonte: Elaborado pela autora.

para a criação de um Fundo Estadual de Habitação, que corresponderia à contrapartida dos Estados e Municípios para os recursos necessários ao subsídio. Além de tal fundo, o Projeto Moradia indica a importância da criação de um Fundo Nacional de Habitação (INSTITUTO CIDADANIA, 2000), que já era previsto pelo primeiro projeto de lei de iniciativa popular que tramitava desde o início da década de 1990 e constituía bandeira do movimento pela moradia (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Já nos primeiros meses do primeiro mandato do Presidente Lula é implementada uma importante medida já prevista pelo Projeto Moradia, a criação do Ministério das Cidades. Considerando que 80% da população brasileira é urbana e que as cidades concentram a maior parte das atividades econômicas (BENETTI *et al*, 2013), a criação de tal ministério demonstra o entendimento do governo federal da centralidade das questões urbanas como influenciadoras das questões sociais e econômicas no Brasil. Dessa forma, o novo ministério se ocuparia das políticas de desenvolvimento urbano, políticas setoriais de habitação, saneamento, transporte, bem como trabalharia no planejamento e gestão dos recursos disponíveis para o setor (BRASIL, 2003). A organização funcional do ministério deu-se por meio de quatro secretarias: Habitação, Saneamento, Transporte e Mobilidade e Programas Urbanos. A equipe técnica à frente dessas secretarias era constituída por várias pessoas vinculadas ao Fórum Nacional de Reforma Urbana (CARDOSO; ARAGÃO, 2013), o que refletiu nas ações desenvolvidas pelo ministério, sobretudo no primeiro mandato do Presidente Lula.

Uma das primeiras iniciativas empreendidas pelo Ministério das Cidades foi a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), pautada na participação e na discussão democrática daqueles que seriam os conceitos norteadores que dariam corpo aos programas e linhas de ações a serem empreendidas, para isso foi convocada a Primeira e a Segunda Conferência Nacional das Cidades, que ocorreram respectivamente em 2003 e 2005. Tais conferências foram estruturadas através de eventos locais anteriores (municipais e estaduais) onde foram discutidas as pautas que seriam tratadas nas conferências nacionais. Já na primeira Conferência, elegeu-se o Conselho das Cidades, que aprovou propostas das políticas de habitação, saneamento, trânsito, mobilidade e transporte urbano (MARICATO, 2006). Pela coordenação da Secretaria Nacional de Habitação a Política Nacional de Habitação (PNH) sofreu grande influência do Programa Moradia. Foi elaborada entre 2003 e 2004, com a consultoria do Instituto Via Pública e aprovada em dezembro de 2004 e apresentava os seguintes princípios, componentes e instrumentos expressos no Quadro 5:

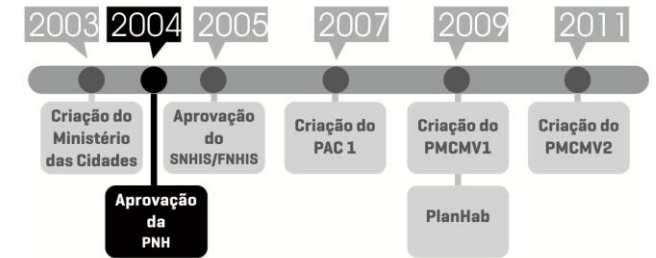


Figura 7: Ações no Setor Habitacional Pós 2003. Fonte: Elaborado pela autora

Quadro 5: Princípios, componentes e instrumentos da Política Nacional de Habitação

Princípios	Componentes	Instrumentos
<ul style="list-style-type: none"> • Direito à moradia como direito humano; • Moradia digna como instrumento e vetor de inclusão social, garantindo padrões mínimos de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais; • Função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana; • Questão habitacional como uma política de Estado; • Participação de diversos segmentos da sociedade com o intuito de implantar uma gestão democrática e coletiva. 	<ul style="list-style-type: none"> • Integração urbana de assentamentos precários; • Produção habitacional; • Integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano. 	<ul style="list-style-type: none"> • ((Sistema Nacional de Habitação composto por dois subsistemas: I) Subsistema de Habitação de Interesse Social (SNHIS); II) Subsistema de Habitação de Mercado (SHM). Tal segregação objetivava separar as fontes de recursos para a viabilização do acesso à moradia digna, às diferentes faixas de renda, que representam demandas distintas; • O desenvolvimento institucional; • O Subsistema de informação, avaliação e monitoramento da habitação; • O Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Figueiredo; Baltrusis e Oliveira (2013)

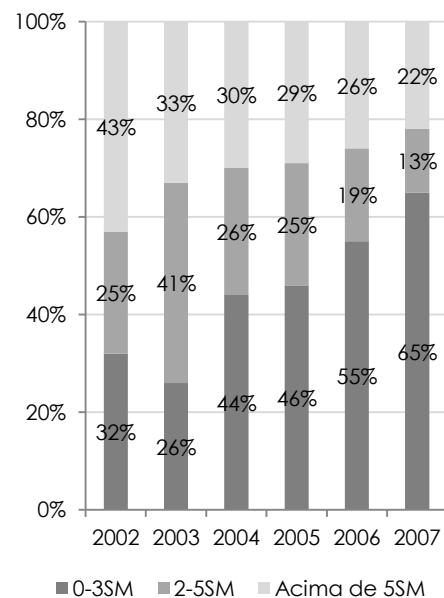


Gráfico 1: Aplicação dos recursos do FGTS por faixa de renda no período de 2002 a 2007. Fonte: Elaborado pela autora a partir de Bonduki (2007)

Como princípios norteadores da PNH, aponta-se a associação entre as esferas urbano-habitacional, com enfoque na adoção da função social da propriedade urbana como instrumento de viabilização da política habitacional. O plano previa a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH) que integra tanto o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que seria aprovado em 2005, quanto a habitação de mercado. Tal distinção tem o intuito de solucionar as problemáticas habitacionais de diversas faixas de renda, mediante estratégias distintas e efetivas para cada caso.

A PNH sofreu forte objeção por parte da equipe econômica do governo, que mantinha muitas das regras anteriores baseadas na contenção de gastos, o que limitou em parte a efetivação das ações propostas, sobretudo em nível do sistema dedicado à habitação de interesse social (CARDOSO, ARAGÃO, ARAÚJO, 2011). Dessa forma, em 2003 e 2004 os recursos destinados à habitação foram escassos prevalecendo a concessão de financiamentos via FGTS, do governo FHC (BONDUKI, 2009).

Em função da melhoria do quadro econômico, os elementos da nova política habitacional foram sendo incorporados ao longo do primeiro mandato do presidente Lula, possibilitando uma expansão dos recursos destinados à provisão habitacional para a camada de menor renda, como pode ser observado no Gráfico 1; tal ampliação teve forte influência da mudança das regras de acesso ao FGTS em 2004, pela Resolução 460 do Conselho Curador do fundo, que possibilitou a ampliação significativa na concessão de subsídios habitacionais. O percentual de destinação dos recursos do FGTS para famílias de 0-3SM passa em 2002 de 32% para 65% em 2007 (BONDUKI, 2009).

No curso dessas mudanças, em 2005 é aprovada a Lei 11.124/2005 que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); como já citado, tal lei é derivada de um projeto de lei de iniciativa popular, que tramitava no congresso há quase cinco anos, dessa forma, tal aprovação representa o reconhecimento de uma exigência. A aprovação do SNHIS viabiliza a implementação do Plano Nacional de Habitação na estruturação já prevista, nos primeiros meses do governo Lula.

O SNHIS objetiva propiciar o acesso da população de menor renda à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; a implementação de políticas e programas que viabilizem o acesso à moradia, inclusive com a concessão de subsídios; e a articulação, compatibilização, acompanhamento e apoio à atuação dos órgãos ligados ao setor habitacional (BRASIL, 2005).

A Lei do SNHIS constitui importante marco legal à descentralização da política habitacional brasileira, por considerar como princípio a integração entre as políticas públicas nos diversos níveis, bem como políticas setoriais de desenvolvimento urbano, desenvolvimento ambiental e inclusão social. Reforça a importância da moradia digna como elemento impulsionador da inclusão social e ratifica a necessidade do cumprimento da função social da terra urbana para o alcance de uma política urbana efetiva (BRASIL, 2005).

Para o atendimento dos objetivos expostos, são traçadas diretrizes de ação, onde se destaca: a priorização da população de menor renda mediante planos e programas articulados a nível federal, estadual e municipal; aproveitamento prioritário de áreas já infraestruturadas inseridas na malha urbana, priorização do uso de terrenos públicos para a implantação de habitação de interesse social, sustentabilidade econômica e social dos programas, incentivo à implementação de institutos jurídicos

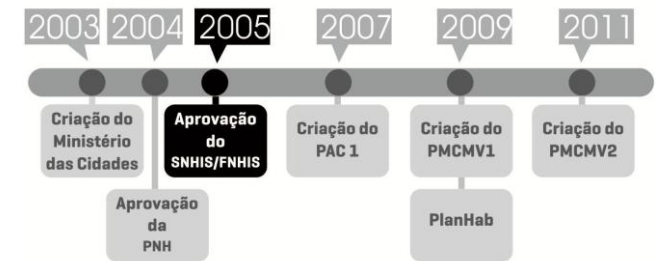


Figura 8: Ações no Setor Habitacional Pós 2003. Fonte: Elaborado pela autora.

que regulamentam o acesso à moradia; incentivo à pesquisa; acompanhamento e avaliação das ações empreendidas e criação de cotas para idosos, pessoas com deficiência e famílias chefiadas por mulheres na atuação pública no setor habitacional (BRASIL, 2005).

É interessante verificar que, os objetivos e as diretrizes expressas no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, vão ao encontro dos requisitos traçados pela ONU (1991), para a adequação da moradia, apresentados no item 2.1.2, principalmente no que se refere à consideração de fatores que vão além da unidade habitacional, articulando com o acesso à terra urbana e, sobretudo, no estabelecimento de diretrizes que possibilitariam o acesso à moradia por grupos que não conseguem atingi-la mediante suas próprias competências econômicas. Ou seja, incorpora o subsídio habitacional que já era defendido desde 1976, no Habitat I.

Além disso, o SNHIS constitui o próprio reconhecimento do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e dos debates traçados no âmbito das Conferências sobre Assentamentos Humanos desenvolvidos ao longo do último quarto do Século XX, sobretudo no que diz respeito às diretrizes traçadas pela Agenda Habitat, que evoca a necessidade de compatibilização entre gestão da terra urbana, participação da população nos processos decisórios, bem como a descentralização das ações, englobando o poder local nas tomadas de decisão referentes ao setor habitacional.

Para a viabilização financeira do SNHIS é previsto o uso de recursos advindos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); do FGTS; do FNHIS, também instituído pela Lei 11.124 e de demais fundos ou programas que viessem a ser incorporados posteriormente (BRASIL, 2005). Dentre tais fundos a importância do FNHIS é central no gerenciamento dos recursos orçamentários vinculados ao SNHIS

para a implementação de políticas habitacionais destinados à população de menor renda (BRASIL, 2005). A criação do FNHIS representa um marco na política habitacional, manifestando o interesse do governo federal no subsídio habitacional para as camadas de baixa renda, demanda já identificada nas críticas do BNH (CARDOSO, ARAGÃO, ARAÚJO, 2011).

Os recursos do FNHIS são provenientes do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) classificados, na função habitação, recursos de empréstimos externos e internos para habitação; contribuições de pessoas físicas ou jurídicas, recursos de operações realizadas com recursos do fundo e receitas provenientes da alienação de imóveis da união destinados ao fundo (BRASIL, 2005).

Diante da abordagem alicerçada na descentralização orçamentária, o acesso aos recursos do SNHIS estaria vinculado à constituição de fundos orçamentários próprios, Fundos Municipais de Habitação de Interesse Social e Fundos Estaduais de Habitação de Interesse Social, que consistiria na contrapartida dos governos locais, que além de recursos financeiros também poderiam oferecer tal contrapartida mediante imóveis urbanos ou serviços que se vinculariam aos empreendimentos habitacionais. Além disso, o acesso aos recursos do fundo nacional também estava condicionado à introdução de um processo de planejamento do setor habitacional em nível local, em função da obrigatoriedade da elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social que considerasse as especificidades locais e a demanda. Além disso, destaca-se a necessidade de elaboração de relatórios de gestão e da criação de conselhos locais de habitação.

É importante destacar que mesmo com as diversas mudanças ocorridas no setor habitacional no primeiro mandato do presidente Lula, sobretudo no que toca a maior descentralização das ações,

muitos municípios ainda se mostravam frágeis diante da necessidade de implementar uma política habitacional própria em nível local. Isso se agrava nos municípios menores, que contam com corpo técnico pouco especializado no setor habitacional. Carvalho *et al* (2010) realizam um estudo sobre o tema, avaliando a capacidade dos municípios de pequeno porte (delimitados pelos autores por municípios de até 20 mil habitantes) do estado de Minas Gerais no gerenciamento e implantação de políticas habitacionais, usando como marco temporal o ano de 2004, quando aprovada a Política Nacional de Habitação. Os autores constataram uma tendência de ações assistencialistas como doação de materiais de construção, dissociada de um planejamento local das iniciativas habitacionais. Por exemplo, a maioria dos municípios pesquisados não possuía o levantamento da demanda habitacional, o que demonstra a inexistência de planejamento das ações e a definição de metas a serem atingidas para a melhoria das condições habitacionais da população local (CARVALHO *et al*, 2010). É importante destacar que os estudos sobre as políticas urbano-habitacionais das cidades pequenas e médias ainda são raros, mesmo esses constituindo maioria dos municípios brasileiros, impedindo conclusões profundas sobre o fato; a maioria dos estudos concentram-se na avaliação das iniciativas implementadas no tocante às grandes metrópoles brasileiras.

3.2. O Programa Minha Casa Minha Vida

3.2.1. A Criação do PMCMV

O segundo mandato do presidente Lula é marcado pela concomitância entre um processo de planejamento em curso, iniciado no primeiro mandato, e pela implantação de programas e projetos de larga escala, que se desvinculavam, em parte, das ações iniciadas pelo Ministério das Cidades. O primeiro programa de alto impacto é o Programa de Aceleração do Crescimento¹¹ (PAC), lançado em 2007 com o objetivo de aumentar e melhorar as condições infraestruturais brasileiras e urbanizar favelas de grande porte. Foram investidos recursos voluptuosos, com uma aplicação superior a 500 bilhões até 2010.

Enquanto o PAC era implantado em 2007, inicia-se a elaboração do Plano Nacional de Habitação, implantado sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. O plano é centrado no planejamento das ações em nível nacional, a médio e longo prazo, com o objetivo de solucionar as problemáticas habitacionais existentes no país em 15 anos (BONDUKI, 2009), mediante a implantação de soluções baseadas em distintos processos de produção e financiamento da moradia, considerando as distinções existentes entre as diversas condições urbanas e características socioeconômicas da população (ANDRADE, 2011).

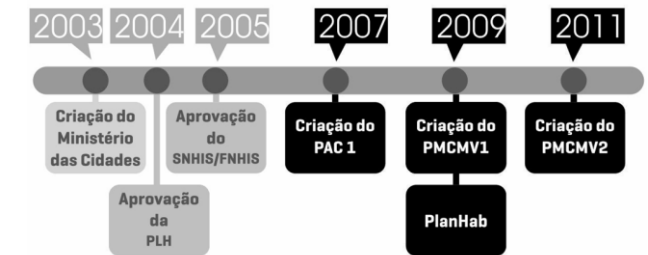


Figura 9: Ações no Setor Habitacional Pós 2003. Fonte: Elaborado pela autora.

¹¹ O PAC agia em três eixos: 1) infraestrutura: rodoviária, ferroviária, portuária, hidroviária e aeroportuária; 2) energia: geração e transmissão, petróleo, gás e energias renováveis; 3) social e urbano: Programa Luz para Todos, saneamento, habitação, metrô e recursos hídricos. (ANDRADE, 2011)

Para atingir os objetivos expressos, o PlanHab se estruturava em 4 pilares: *Institucional, Recursos Financeiros, Cadeia Produtiva e Urbano, fundiário, ambiental*. O pilar *institucional* consiste na capacidade do poder público em realizar a regulação necessária para a implantação das ações habitacionais. Os *recursos financeiros* necessários à implementação de tal plano estavam ligados à criação de um fundo que possibilitasse não só o financiamento habitacional, mas também a concessão de subsídios para o acesso à moradia pelas camadas de menor renda, onde se concentra o maior *déficit* habitacional, sobretudo em função da dificuldade desses em arcar com os preços da moradia praticados no mercado. Diante da alta demanda quantitativa de moradias experimentadas no país, a efetividade das ações no setor estaria ligada à capacidade de produção. Como solução, o PlanHab apresenta como estratégia uma *cadeia produtiva* que envolvesse a iniciativa privada na construção das moradias. Além disso, seria indispensável a integração da política habitacional com as questões urbanas, fundiárias e ambientais, como destacado por Benetti (2013, p.72): "*este eixo foi pensado no sentido de que a habitação fosse um elemento de construção de cidade de fato, viabilizando os investimentos em locais convenientes*".

Esses eixos estruturantes do PlanHab são interligados e intrinsecamente articulados. Caso implantados de maneira desconexa tendem a não promoção de alterações substanciais no quadro habitacional que busca mitigar (BONDUKI, 2009); e foi exatamente a dissociação entre tais componentes que marcou as iniciativas habitacionais do segundo mandato do presidente Lula. Enquanto o Ministério das Cidades se ocupava da aprovação do PlanHab e da atuação junto aos municípios para a capacitação para o enfrentamento do problema habitacional em nível local, é implantado o *Programa Minha Casa Minha Vida*, programa habitacional que nasce com a ambiciosa meta de produzir, em um primeiro momento, um milhão de moradias.

Diante de uma recessão nos recursos destinados à habitação, observada desde o fim dos tempos áureos do BNH, o alto investimento no PMCMV foi recebido com surpresa por aqueles envolvidos nas questões habitacionais brasileiras, e, sobretudo pelos profissionais envolvidos com a Política Nacional de Habitação, que viram a destinação de altos recursos para um programa alheio ao trabalho desenvolvido pelo Ministério das Cidades.

Para entender as razões para rápida e inesperada aprovação do PMCMV deve-se compreender o contexto econômico mundial do período. Em 2008 submerge-se a chamada crise dos *subprimes* americanos que “(...) contaminou todo o mercado financeiro provocando um “efeito cascata”, afetando todo o setor financeiro globalizado e também, por decorrência, toda a economia capitalista, dependente das finanças globais” (CARDOSO 2013, p.35). Como reação à crise internacional o governo brasileiro adota medidas rápidas que visam compensar a retração do mercado privado, em busca do aquecimento da economia e geração de empregos. Para isso, o Governo Federal lança em 2009 o *Programa Minha Casa Minha Vida*, que é maturado não no Ministério das Cidades, mas nos ministérios de primeira linha, Casa Civil e Fazenda, em parceria com o setor imobiliário e construção civil (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015). Enquanto o SNHIS e FNHIS, originários de uma ampla discussão junto à sociedade, com forte aporte dos movimentos pela reforma urbana, necessitou de mais de uma década para ser aprovado, o *Programa Minha Casa Minha Vida* entra em vigor mediante uma medida provisória, MP 459 de março de 2009, de maneira dissociada dos princípios expressos no marco legal da Política Nacional de Habitação implementada anos antes.

Por mais que implantados em contextos políticos distintos, o uso da habitação como elemento estratégico de impulso da economia, como ocorrido no *Programa Minha Casa Minha Vida*, também pode ser observado na implantação do BNH, estruturado pelo Sistema Financeiro de Habitação

(SFH), no período de ditadura militar. A habitação tem nesse período tanto a função de enfrentamento das dificuldades impostas pelo novo sistema político (como estratégia de diminuição da insatisfação popular), bem como de contorno à crise econômica agravada a partir de 1961, que provocara o aumento da inflação, desestímulo aos investimentos, desarticulação do setor imobiliário e forte especulação imobiliária nos grandes centros (ANDRADE, 2011).

Nesse sentido, Andrade (2011) aponta diversos autores que identificaram na implantação do SFH objetivos implícitos, que se tornaram na verdade a grande motivação de ação do sistema. Segundo Bolaffi (1980, apud ANDRADE, 2011), o SFH foi criado muito mais para atender requisitos políticos, econômicos e monetários, conduzindo ao “milagre brasileiro” do que para solucionar o verdadeiro problema da habitação. Os próprios integrantes do poder revelaram o forte cunho de mobilização econômica do BNH, como pode ser notado no discurso de Mário Andrade, então presidente do banco:

A grande virtude do sistema foi a de nos fazer entender, de saída, que, no quadro do desenvolvimento urbano brasileiro, o problema mais importante naquele momento não era a casa, mas a abertura de oportunidades de emprego, para absorver as massas de trabalhadores semiespecializados ou não especializados; de oportunidades para mobilizarmos escritórios de engenharia, de planejamento, de projetos, de arquitetura e dar trabalho às firmas de construção civil e à indústria de material de construção, forças paralisadas na economia brasileira (TRINDADE, 1971 apud ANDRADE, p. 22).

Pode ser compreensível, diante de um cenário de ditadura, o uso da habitação como instrumento de dinamização econômica em detrimento do alcance de metas qualitativas, mesmo por que inexistia no período militar maior preocupação em nível governamental com as questões urbanas aliadas às ações habitacionais. No entanto, no contexto do Governo Lula, onde se estruturava uma política habitacional focada no planejamento e definição de metas a curto e longo prazo, a aprovação de um

programa habitacional alheio a este sistema em consolidação corresponde a um atropelamento das ações empreendidas décadas antes, mediante a organização de movimentos de luta pela reforma urbana, onde a habitação sempre teve enfoque central. Assim, o *Programa Minha Casa Minha Vida* constituiu, em parte, um retrocesso nesse processo evolutivo pela busca do direito à moradia no contexto do direito à cidade, em função da diminuição da relevância do planejamento habitacional frente o alcance rápido de metas quantitativas.

Benetti (2013) realiza uma comparação entre os pilares do PlanHab e o *Programa Minha Casa Minha Vida*, revelando um descompasso entre o plano que deveria reger as ações governamentais no setor habitacional até 2023 e o programa que efetivamente passou a deter os recursos necessários ao enfrentamento da problemática habitacional instaurada no país. Dentre os quatro eixos do PlanHab já citados (Institucional, Recursos financeiros, Cadeia produtiva e Urbano, fundiário e ambiental), no PMCMV apenas:

"(...) os eixos dos recursos financeiros e o da cadeia produtiva estão em atividade; os eixos institucional e urbano-ambiental são os mais importantes, pois garantem a qualidade da habitação, mas não foram implementados totalmente. O resultado é certo sabor de frustração, e uma construção habitacional de baixa qualidade em linhas gerais".
(BENETTI, 2013, p.72)

Pela análise dos investimentos feitos pelo FNHIS e PMCMV (Tabela 1 e Gráfico 2) observa-se a protagonização dos investimentos do *Programa Minha Casa Minha Vida* em relação àqueles feitos no âmbito do FNHIS. Enquanto foi investido pelo fundo pouco mais de 1 bilhão de reais em 2006, ano que marcou o início de a atuação do FNHIS, aprovado em setembro do ano anterior, no primeiro ano de atuação do PMCMV são investidos mais de 14 bilhões. A partir da aprovação do PMCMV observa-se ano a ano o aumento dos valores investidos, que chegaram a mais de 57 bilhões em 2012,

Tabela 1: Valores investidos pelo FNHIS e PMCMV

Ano	FNHIS	PMCMV
2006	R\$1.022.034.883,60	-
2007	R\$382.365,41	-
2008	R\$104.734.121,88	-
2009*	R\$135.751.267,90	R\$14.397.129.158,99
2010	R\$175.457.222,69	R\$39.503.189.936,09
2011	R\$495.557.230,23	R\$32.124.019.018,81
2012	R\$542.094.689,44	R\$57.393.233.939,26
2013	R\$203.277.291,31	R\$55.540.442.170,53
2014	R\$46.657.218,33	R\$45.319.733.619,55

*Ano de criação do *Programa Minha Casa Minha Vida*
 Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados de (EXECUÇÃO, (2015) e INDICADORES (2015).

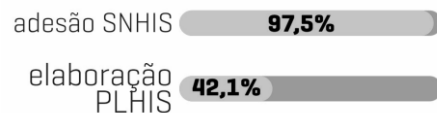


Gráfico 3: Percentual de municípios que até dezembro de 2013 tinham aderido ao SNHIS e percentual de municípios no mesmo período que elaboraram o PLHIS. Fonte: (SNH, 2014).

enquanto os investimentos do FNHIS tendem a permanecer irrisórios no cenário habitacional e pouco efetivos para o combate ao *déficit*.

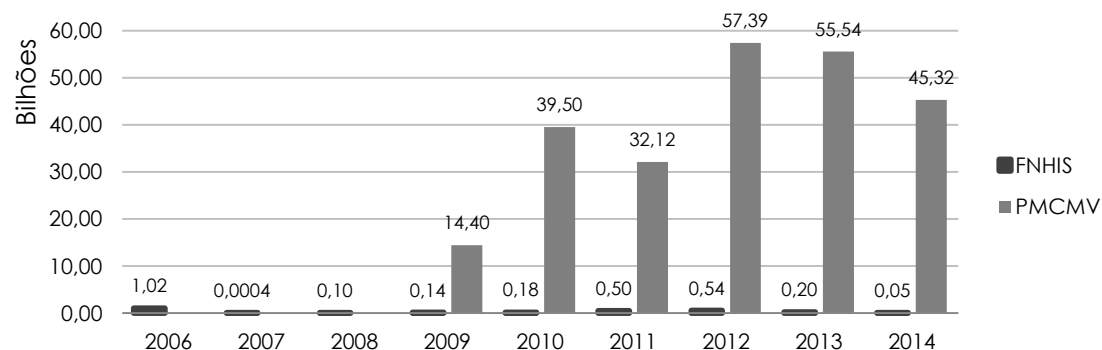


Gráfico 2: Valores investidos pelo FNHIS e PMCMV por ano. Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados de Execução Orçamentária (EXECUÇÃO, 2015) e INDICADORES (2015).

Dessa forma, os recursos destinados à habitação ficam à parte do SNHIS, o que pode ter desestimulado os municípios a cumprirem as exigências do sistema, (CNM, 2011), como a constituição de Fundo Municipal de Habitação e Plano Local de Habitação, necessários ao repasse dos recursos do fundo. Lembrando que a elaboração do Plano Local de Habitação, por exemplo, exige capacidade técnica e recursos para a contratação de consultorias especializadas, muitas vezes onerosos para a realidade da maioria dos municípios brasileiros. Tal dificuldade pode ser vista no Relatório de Gestão da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) de 2013 (SNH, 2014), que aponta, até dezembro de 2013, a adesão de praticamente todos os municípios brasileiros ao SNHIS (97,5%), no entanto, apenas 42% dos municípios tinham elaborado o PLHIS até o mesmo período. (Gráfico 3). Assim, há possibilidade de

que a combinação entre maiores exigências aos municípios e os baixos recursos investidos tornariam o FNHIS menos vantajoso às prefeituras em relação à captura de recursos via PMCMV, o que, em parte, minimiza o valor do processo de planejamento, próprio do SNHIS, que o aponta como ponto crucial para a efetividade das ações na área habitacional.

O segundo avanço empreendido pelo PMCMV consiste no atendimento da histórica demanda pelo subsídio habitacional, já evidenciado no primeiro capítulo, pelas determinações das Conferências sobre Assentamentos Humanos, como primordial para o acesso da população de menor renda à moradia adequada. O programa inclui como beneficiários grupos até então atendidos com baixa expressividade nos programas anteriores, como o trabalhador informal e famílias de zero a três salários mínimos (0-3 SM), que, de fato, são aquelas com maior dificuldade de acesso à habitação e onde se localiza o maior déficit habitacional.

3.2.2. As fases do *Programa Minha Casa Minha Vida*

Até o momento o PMCMV estruturou-se em duas fases que foram implantadas durante o segundo mandato do Presidente Lula e o primeiro governo da Presidente Dilma Rousseff. A primeira fase é iniciada em abril de 2009 e finalizada em junho de 2011, com uma meta de provisão de 1 milhão de moradias.

Já a segunda fase dá continuidade à Fase 1, com início em junho de 2011 e finalização em dezembro de 2014; para essa segunda fase foi estabelecida uma meta de 2 milhões de unidades e instituídas algumas mudanças no programa, como o uso de terrenos em fase de regularização fundiária, em caso de reassentamentos e a permissão de inclusão de áreas comerciais nos empreendimentos (FERREIRA,

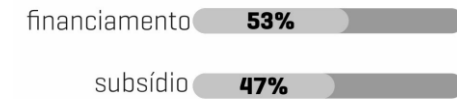


Gráfico 4: Percentual de recursos do PMCMV financiados e subsidiados. Fonte: INDICADORES (2015).



Figura 10: Meta para o PMCMV 1 e 2 e unidades contratadas. Fonte: Elaborado pela autora.

2012). Mesmo com as mudanças propostas, o PMCMV 2, como será visto adiante, ainda não conseguiu contornar a maior crítica feita para o programa: a tendência locacional periférica.

Os resultados atingidos pelas duas fases superaram as metas estabelecidas; segundo dados oficiais do Governo Federal, pois foram construídas até 2014, cerca de 3.774.000 moradias. A terceira fase do programa constituiu uma das propostas da campanha pela reeleição da Presidente Dilma Rousseff; no entanto, mesmo com a vitória da candidata, que iniciou o novo mandato em janeiro de 2015, não houve até o momento (agosto de 2015) a aprovação do PMCMV 3. Durante o discurso¹² em cerimônia de entrega de três empreendimentos do *Programa Minha Casa Minha Vida* no Rio de Janeiro, no dia 12 de maio de 2015 a presidente Dilma anuncia o lançamento do programa nos próximos meses, com uma meta de construção de mais 3 milhões de moradias.

Gráfico 5: Produção habitacional anual média do BNH (período de 1964 a 1986) e MCMV (dados até 2014).

No entanto, diante do novo cenário econômico brasileiro, marcado pela recessão, aumento da inflação e sobrecarga dos gastos governamentais, uma das medidas da equipe econômica do governo consiste no ajuste fiscal mediante a contenção dos gastos públicos. Como parte das medidas um corte orçamentário de 60 bilhões de reais para 2015 foi anunciado pelo Ministério da Fazenda no dia 22 de maio de 2015, sendo esse o maior já realizado na história do país. O ajuste atingirá todas as pastas; o Ministério das Cidades foi o ministério mais atingido, com redução de R\$17 bilhões na receita. O PAC e PMCMV também sofrerão grandes cortes, somente o Programa de Aceleração do Crescimento terá uma redução orçamentária de 25,7 bilhões, enquanto o *Programa Minha Casa Minha Vida* sofrerá um corte de 7 bilhões de reais.

¹² Áudio disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/centrais-de-conteudos/audios/audio-do-discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-entrega-de-1-484-unidades-habitacionais-dos-residenciais-recanto-do-pacuare-i-e-ii-e-vivenda-das-gaivotas-do-programa-minha-casa-minha-vida-rio-de-janeiro-rj-24min48s>

Considerando a média dos recursos aplicados no PMCMV, que tem sido da ordem de 40 bilhões anuais, tal corte orçamentário representaria 17% dos recursos aplicados em 2015. O corte seria ainda mais expressivo se aplicado nos recursos subsidiados, responsáveis pelo acesso ao programa pelas camadas de menor renda, onde se concentra o maior *déficit* habitacional; tal cenário só ficará claro com os novos números do programa, que poderão definir o futuro do Minha Casa Minha Vida e os rumos da política habitacional.

Além das incertezas, o PMCMV3 também abre espaço para uma possível revisão do programa, o que será relevante para a melhor aplicação dos recursos disponíveis. Nesse sentido, ainda em 2012, o CNPq, juntamente com o Ministério das Cidades, lançou um edital para o financiamento de pesquisas com o intuito de monitorar, avaliar e propor aprimoramentos no programa. Foram aprovadas diversas propostas que geraram um conjunto rico de estudos sobre o PMCMV, sobretudo por abarcarem a produção em diversas cidades brasileiras, conseguindo uma abordagem ampla do programa e seus efeitos em vários dos locais em que foi implantado,¹³ que se espera ser integradas ao programa.

3.2.3. Faixas de renda atendidas

O PMCMV atende três faixas de renda compreendidas entre 0 a R\$5.000,00, que determinam os subsídios recebidos pelos beneficiários, bem como as fontes de recursos utilizadas para o financiamento habitacional. A primeira faixa corresponde à Habitação de Interesse Social, enquanto

¹³ Em especial, este estudo possui forte vinculação com uma das pesquisas oriundas de tal edital, desenvolvida nos anos de 2013 e 2014 sob orientação dos professores Pablo Benetti e Maria Lúcia Peclý, junto ao laboratório *Habitação e Forma Urbana*, tal associação deve-se ao fato que este estudo foi produzido no âmbito do mesmo laboratório em concomitância com a pesquisa oriunda da chama do CNPq e Ministério das Cidades.

as faixas 2 e 3 constituem o chamado *segmentos de mercado* do programa. Na Tabela 2 apresentam-se os valores de renda familiar praticados para cada faixa, para 2009 e 2015, em valores absolutos e por salários mínimos.

Tabela 2: Faixas do PMCMV por renda familiar em 2009 e 2015

Faixas de renda	Valores de renda familiar praticadas em 2009*		Valores de renda familiar praticadas atualmente**	
	Faixa 1	até R\$ 1.395,00	0-3 SM	até R\$ 1.600,001
Faixa 2	de R\$ 1.395,00 a R\$2.325,00	3-5 SM	de R\$ 1.600,00 a R\$ 3.275,00	aprox. 2-4SM
Faixa 3	de R\$ 2.325,00 a R\$ 4.650,00	5-10 SM	de R\$ 3.275,00 a R\$ 5.000,00	aprox. 4-6SM

*Valores em salários mínimos calculados em relação ao salário mínimo de 01.01.2009, de R\$465,00. **Valores em salários mínimos calculados em relação ao salário mínimo de 01.01.2015, de R\$788,00.

Fonte: Elaborado pela autora (2015)

Quando o programa foi criado, em 2009, a Faixa 1 atendia famílias com renda de até R\$1.395,00 (3SM), atualmente, tal valor já foi reajustado para R\$1.600,00, mas o reajuste do salário mínimo superior ao reajuste das faixas, faz com que atualmente, a Faixa 1 compreenda rendas de aproximadamente 0-2 SM. A Faixa 2, quando do lançamento do PMCMV, em 2009, atendia as famílias com renda entre 3-5SM, atualmente, após o reajuste do valor máximo da faixa, de R\$ 2.325,00 para R\$ R\$ 3.275,00, a Faixa 2 atende famílias de aproximadamente 4 SM. A Faixa 3, em 2009 atendia às famílias com renda até R\$ 4.650 (10 SM), atualmente, a renda familiar máxima atendida pelo programa é de R\$5.000, pouco mais de 6 SM. (Tabela 2)

Deve-se considerar que, devido a não atualização das faixas de renda em relação à valorização do salário mínimo, parte significativa do que seria considerado habitação de interesse social, comumente estabelecida no Brasil como a faixa de renda de 0-3SM, tem sido resolvida junto à Faixa 2, que recebe menor subsídio.

Para a Faixa 1, foi estabelecida uma meta de 400 mil moradias na primeira fase do programa e de 1,2 milhões na segunda fase, distribuídas entre quatro modalidades: 1) *Programa Nacional de Habitação Urbana* (PNHU), 2) *Programa Nacional de Habitação Rural* (PNHR), destinado à produção habitacional

em área rural para agricultores familiares e trabalhadores rurais; 3) *PMCMV para municípios com até 50 mil habitantes*; as três modalidades têm seus recursos provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), grande parte, a fundo perdido. Além dessas, ainda existe a modalidade: 4) *Programa Minha Casa Minha Vida Entidades* (PMCMV-E), destinada a famílias organizadas por meio de entidades sem fins lucrativos, como cooperativas e associações, cujos recursos partem do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

Para acessar ao programa, a família deve atender os requisitos estabelecidos; além da renda, o beneficiário não pode ser proprietário de outro imóvel, e não pode ter sido atendido por outro programa. A priorização da distribuição dos recursos é feita mediante critérios nacionais, como: mulher chefe de família, pessoas com deficiência, famílias em área de risco; além disso, cada município pode criar parâmetros próprios. Para a Faixa 1, os beneficiários recebem subsídios que desoneram as parcelas a serem pagas, arcando com prestações com piso de R\$25,00 e teto de 5% da renda familiar, por 120 meses. Esses valores passaram a vigorar na segunda fase do programa, na primeira fase o piso era de R\$50,00 e o teto correspondia a 10% da renda familiar. Para a viabilização do programa, os governos estaduais e municipais devem oferecer contrapartidas financeiras, doação de terrenos, infraestrutura, incentivos fiscais, além de ter papel importante na facilitação e agilização do processo de aprovação de projeto e emissão de alvarás, licenças e autorizações (FERREIRA, 2012).

Já no *Programa Minha Casa Minha Vida Entidades*, as entidades se habilitam junto ao Ministério das Cidades para realizarem a gestão dos empreendimentos. O MCMV-E “*incorpora discursos e práticas da produção habitacional autogestionária promovida por governos locais ao longo dos anos 1990 e início dos 2000*” (AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015). No entanto, o volume de recursos investido é ínfimo, em

relação àqueles destinados às demais faixas e protagonizado pelas construtoras.

Já o segmento de mercado, que compreende as Faixas 2 e 3, apresentam funcionamento semelhante, tendo como principais agentes envolvidos: 1) Agente financeiro, que se ocupa da gestão dos recursos e oferta do financiamento e distribuição dos subsídios; 2) Beneficiário, que deve se enquadrar nas exigências da faixa para receber o subsídio e adquirir o imóvel via PMCMV e 3) Incorporadoras e construtoras, que são responsáveis pela execução do empreendimento. Para as incorporadoras, pode-se apontar como vantagens do PMCMV: o financiamento integral dos custos dos empreendimentos, os incentivos fiscais, a redução dos custos cartorários e facilidade de aprovação do projeto e licenciamento, que garantem a agilidade do processo e a demanda estimulada do programa, mediante a concessão de subsídios aos beneficiários, o que torna o empreendimento mais atrativo no mercado.

Tabela 3: Metas estabelecidas pelo Programa Minha Casa Minha Vida por faixas de renda e por fase do programa

FAIXAS DE RENDA	PMCMV1	PMCMV2	TOTAL METAS	UNIDADES CONTRATADAS (2009-2014)
0-3 SM	400.000	1.200.000	1.600.000	1.709.346
3-10 SM	400.000	600.000	1.000.000	1.600.478
6-10 SM	200.000	200.000	400.000	463.775
Total	1.000.000	2.000.000	3.000.000	3.773.599

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Andrade (2011), DESAFIOS (s.d/) e INDICADORES (2015)

As metas estabelecidas para o programa foram divididas em função das faixas de renda, como pode ser visto na Tabela 1. Para a Faixa 1, a meta para as duas fases foi de 1,6 milhões de moradias, sendo essa superada em cerca de 7%. Já na Faixa 2, a meta de 1 milhão de moradias foi superada em cerca de 60%, e na Faixa 3, houve um acréscimo 15% na meta de 400 mil moradias.

Como pode ser visto na Tabela 4, de 2007 a 2012 houve uma pequena redução do *déficit* habitacional brasileiro, a redução também foi significativa quando se analisa o percentual do *déficit* em relação ao

número de unidades habitacionais existentes. Mas, para que o ataque ao *déficit* seja ainda mais efetivo

deve-se priorizar a destinação de recursos para as famílias de 0-3SM, uma vez que, como pode ser visto na composição do *déficit* habitacional brasileiro¹⁴ por faixa de renda, apresentado na Tabela 4, esse se concentra nas famílias com renda mensal de 0-3 salários mínimos, que basicamente corresponde à Faixa 1 do PMCMV; tal faixa de renda concentra 73% do *déficit* habitacional total.

No entanto, quando se analisa a atuação do PMCMV, mesmo com o atendimento das famílias com menores ganhos, que historicamente ficaram às margens das ações no setor habitacional anteriores, como será visto no Gráfico 6 e Gráfico 7, o percentual de unidades contratadas da Faixa 1, em relação ao total de contratações (46%), ainda se mostra muito inferior à porcentagem da faixa de renda de 0-3 SM na composição do *déficit* (73%). A contratação de unidades habitacionais

Tabela 4: *Déficit* Habitacional Brasileiro por faixas de renda

Faixas de renda	2007	2008	2009	2011	2012	2012 (valor absoluto)
Sem declaração de renda	1,7%	1,7%	1,9%	3,0%	3,0%	125.869 unidades
0-3 SM	70,7%	70,2%	71,2%	73,0%	73,0%	3.865.215
3-5 SM	12,1%	14,0%	13,5%	11,7%	11,7%	608.365
5-10 SM	10,4%	10,3%	9,6%	9,1%	9,1%	492.985
Acima de 10SM	4,1%	3,8%	3,8%	3,2%	3,2%	152.091
Total absoluto (<i>déficit</i>)	5.593.191 unidades	5.191.565 unidades	5.703.003 unidades	5.409.210 unidades	5.244.525 unidades	-
Total de domicílios	55.918.038	57.703.161	58.684.603	61.470.054	62.996.532	-
Percentual do <i>déficit</i> em relação ao total de domicílios	10%	9%	9,7%	8,8%	8,3%	-

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Furtado, Neto, Krause (2013).

¹⁴ O *déficit* habitacional apresentado é calculado pela Fundação João Pinheiro, considerando quatro componentes: habitações precárias, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo em domicílios alugados. 1) O componente habitação precária engloba domicílios rústicos (sem parede de alvenaria ou madeira aparelhada) e domicílios improvisados (locais alternativos de moradia em imóveis sem fins residenciais, como imóveis comerciais, pontes e viadutos, entre outros). 2) A coabitação familiar é composto pelos "*domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, cabeça de porco etc.*" e por um segundo subcomponente, que se refere "*às famílias secundárias que dividem a moradia com a família principal e desejam constituir novo domicílio*". 3) O ônus excessivo com o aluguel urbana refere-se às famílias urbanas com renda familiar de 0-3SM e que gastem 30% ou mais com o pagamento de aluguel. 4) O adensamento excessivo em domicílios alugados correspondem "*aos domicílios alugados com um número médio superior a três moradores por dormitório*". (FJP, 2014)

para as Faixas 2 e 3 em um percentual superior à composição dessas no *déficit* pode ter sido responsável por um maior ataque ao *déficit* nessas camadas, que para as famílias de 0-3SM, pode justificar o aumento na composição do *déficit*, que em 2007 era na ordem de 70% e em 2012 já chegava em 73%.

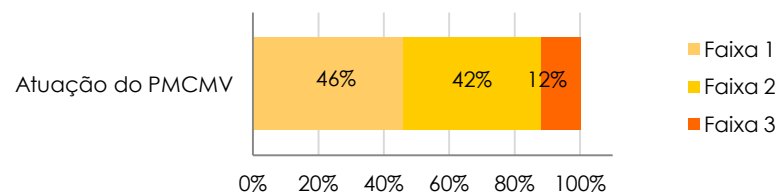


Gráfico 6: Aplicação dos recursos do FGTS por faixa de renda no período de 2002 a 2007. Fonte: Elaborado pela autora a partir de Bonduki (2007)

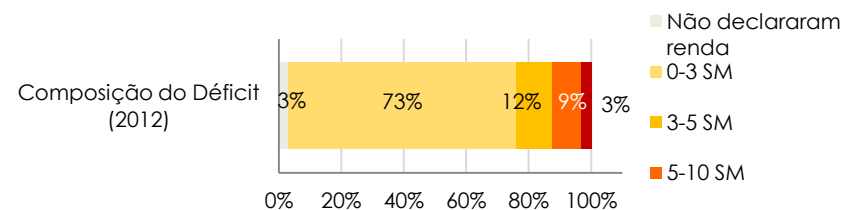


Gráfico 7: Aplicação dos recursos do FGTS por faixa de renda no período de 2002 a 2007. Fonte: Elaborado pela autora a partir de Bonduki (2007)

Por mais que os investimentos na Faixa 1 sejam menores que o esperado, em comparação às demais faixas, sendo essa uma das maiores críticas desde o lançamento do programa, deve-se considerar que os recursos para essa faixa são mais onerosos ao Estado que aqueles destinados ao segmento de mercado, em função dos valores dos subsídios, que são inversamente proporcionais à renda familiar. Assim como o valor do subsídio, o valor da unidade habitacional também varia em função da região e faixa de renda, abarcando as disparidades existentes entre os custos da construção nas cidades brasileiras e do valor dos terrenos.

3.2.4. Os produtos do PMCMV no Brasil - padronização e localização periférica

Apesar da relevância do *Programa Minha Casa Minha Vida* na Faixa 2 e 3, que abarcam parte significativa dos empreendimentos realizados, este estudo concentra-se na análise do MCMV Faixa 1,

que atende famílias com renda até R\$1.600,00, por se tratar da faixa do programa enquadrada como Habitação de Interesse Social.

Duas críticas têm sobressaído nos estudos sobre o PMCMV: a padronização dos empreendimentos e a localização periférica. Algumas características do programa têm sido preponderantes para esse tipo de produto, podendo-se destacar três fatores relevantes: 1) a rapidez necessária à produção das moradias; 2) a protagonização das construtoras no programa e 3) dissociação entre o planejamento e controle urbano e a alocação de recursos.

A padronização dos empreendimentos dá-se em função da rapidez necessária à produção, uma vez que se um dos maiores objetivos do PMCMV consiste no aquecimento da economia para a mitigação dos efeitos da crise econômica, a velocidade de sua implantação tornou-se importante para a rápida geração de empregos e para que o programa pudesse fazer girar a economia. Para tanto, observa-se que uma das funções apontadas para o município consiste exatamente na facilitação do processo de aprovação dos empreendimentos. Aliado a isso, a padronização ainda possui forte relação com a necessidade de as construtoras realizarem forte controle do processo construtivo, conhecendo a fundo o projeto a ser executado. A construtora desenvolve uma dinâmica de execução que diminui o tempo de construção e reduz as chances de imprevistos que alterem os custos estimados. Essa foi uma tendência identificada por Shimbo (2012) nas construtoras que atuam no mercado habitacional. Essa, que realiza um rico trabalho empírico sobre o funcionamento de uma grande empresa construtora, constatou que a padronização possibilita *"(...) a execução de 'ciclos mais rápidos de construção', com prazo máximo de aproximadamente 14 meses. Esses ciclos mais curtos de capital aumentam, por sua vez, a taxa interna de retorno dos empreendimentos - e que fazem com que a empresa se torne atraente e rentável aos seus investidores"* (SHIMBO, 2012, p. 111). Dessa forma, identifica dois processos de padronização na

atuação da empresa construtora pesquisada: *"a padronização do produto (por meio das tipologias habitacionais e do estilo arquitetônico) e a padronização do processo produtivo, que favorece o sistema de controle da produção e seus custos"* (SHIMBO, 2012, p.111).

A autora ainda faz um importante estudo sobre a atuação dos agentes nessa construtora, o que inclui o papel da arquitetura. Ratifica ainda que a padronização dos empreendimentos apresenta direta influência sobre a atuação dos arquitetos no setor, a atuação do profissional tem forte ligação com a padronização do produto arquitetônico e cada vez menos na elaboração de projetos arquitetônicos. Limita-se cada vez mais a inserção da arquitetura nesse tipo de produção habitacional à gestão e a adequação dos projetos nos diversos terrenos.

É importante destacar que tal processo não surge com o Minha Casa Minha Vida, mas com a aplicação de altos recursos no setor habitacional, inclusive para a faixa de renda mais baixa; esse processo é intensificado para a garantia da solvência das operações feitas para moradias com custos mais baixos.

Diante da atuação das construtoras em nível nacional e considerando a variedade dos condicionantes ambientais no Brasil, é de se imaginar que a padronização dos empreendimentos dificulte a melhor adaptação do projeto às características locais. Isso se dá em escalas variadas: em relação ao clima, influi diretamente nos níveis de conforto; em relação ao terreno, impede a criação de projetos que aproveitem as características do sítio em que serão implantados. O resultado é o efeito carimbo causado pela adaptação de um projeto padrão ao terreno, que geralmente possui grandes dimensões, para abarcar os empreendimentos de grande porte, típicos do MCMV.



Figura 11: Empreendimentos PMCMV no Bairro Jardim Vitória em Belo Horizonte, MG. Fonte: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/noticias/2013/08/bh-deve-receber-novas-moradias-do-minha-casa-minha-vida> . Acesso em 30/06/2015.

Na Figura 11, observa-se empreendimentos implantados na cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais, no Bairro Jardim Vitória, onde se pode identificar características do PMCMV que têm se repetido em todo Brasil. Os empreendimentos são geralmente implantados em zonas de expansão urbana, que em muitas vezes ainda não apresentam infraestrutura, gerando um gasto referente à criação de arruamentos e redes de água, esgoto, iluminação pública, para ligar as novas porções à malha viária já existente; tais redes também precisam ser expandidas para o interior desses empreendimentos, que geralmente apresentam arruamentos próprios, e se organizam mediante sistema condominial, que

exige o construtor das exigências necessárias para o parcelamento do solo urbano. Devido às exigências do programa em relação ao número máximo de unidades por empreendimento, muitas vezes são criados empreendimentos contíguos, implantados pela mesma construtora, cujos processos de aprovação são feitos em conjunto e muitas vezes executados em uma mesma gleba, constituindo condomínios independentes. O reflexo desse processo é a demarcação visual das áreas destinadas à habitação de interesse social, pelas suas tipologias arquitetônica e urbanística característica, que estereotipam esses locais como o espaço do pobre na cidade.

A repetição de um projeto padrão implantado na periferia das cidades tornou-se, com o tempo, o retrato da HIS no Brasil. Os exemplos são infindáveis; no Rio de Janeiro, por exemplo, um caso emblemático foi a implantação do conjunto habitacional Cidade de Deus, na Década de 60. O que hoje constitui uma favela, foi na verdade, originário de uma ação do Estado que reassentou moradores de favelas cariocas, que atingidos pelas chuvas receberam novas casas em Jacarepaguá, Zona Oeste do Rio de Janeiro, bairro que na época apresentava baixo nível de urbanização. As modificações do cenário urbano ao longo do tempo inviabilizaram, em 2002, que a gravação do longa metragem *Cidade de Deus*, que retrata o conjunto desde sua implantação, fosse realizada no próprio local. Para tal, as gravações que retrataram os cenários da década de 1960 foram feitas em um Conjunto Habitacional Nova Sepetiba, implantado em 2002, devido à semelhança existente entre os dois empreendimentos (Figura 12).

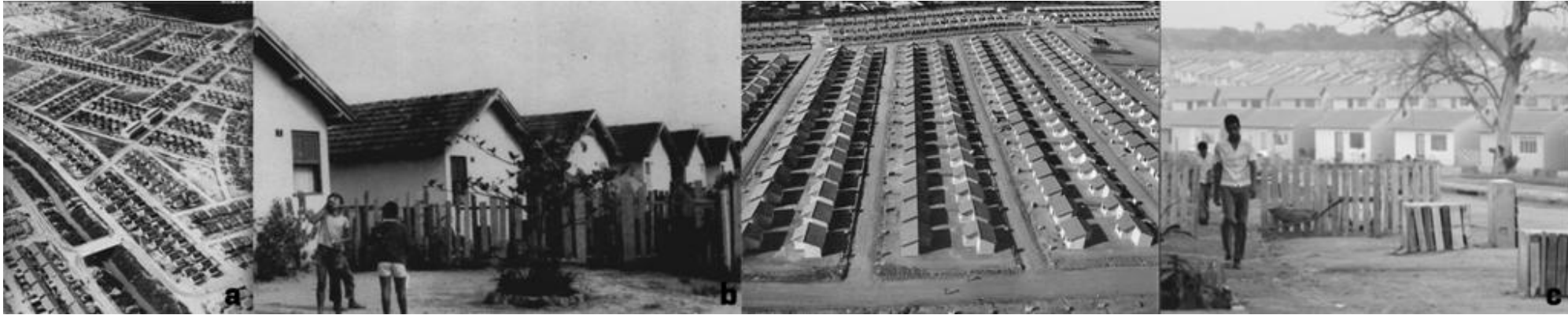


Figura 12: a) Visão aérea da Cidade de Deus. Sem data. Fonte: <http://cidadededeus-rosalina.blogspot.com.br/2011/05/verdadeira-historia-da-cidade-de-deus.html> . Acesso em: 04/05/2015. b) Cidade de Deus, sem data. Fonte: <http://cidadededeus-rosalina.blogspot.com.br/2011/05/verdadeira-historia-da-cidade-de-deus.html> . Acesso em: 04/05/2015. c) Conjunto Habitacional Nova Sepetiba, Rio de Janeiro. d) Conjunto Habitacional Nova Sepetiba, Rio de Janeiro, na gravação do filme Cidade de Deus. Fonte: <http://www.archdaily.com.br/br/602827/cinema-e-arquitetura-cidade-de-deus>. Acesso em: 04/05/2015

Tal fato demonstra que mesmo com as diversas críticas empreendidas à forma de se fazer habitação de interesse social no Brasil e mesmo com as boas experiências existentes, como o Pedregulho, as experiências de urbanização de favelas no Rio e Janeiro e de habitação central em São Paulo na década de 90 (já citados no início deste capítulo), que marcaram sobremaneira o modo de se pensar e fazer habitação no Brasil e no mundo, tende-se a se reproduzir os mesmos erros do passado, não só no âmbito do Minha Casa Minha Vida, mas também em praticamente todas as experiências no setor habitacional ao longo do Século XX e até a atualidade.

A repetição de projetos padronizados, que pouco se vinculam com o contexto social e espacial das cidades, tentam ser disfarçados pela variação cromática que, no entanto não consegue camuflar a ausência de soluções arquitetônicas expressivas, sobretudo no que se trata da adequação dos projetos aos contextos locais e às especificidades das famílias atendidas.

EM 5 ANOS
7 milhões
DE NOVOS LARES



 /siteDilmaRousseff



Viçosa-Minas Gerais



Itamoji-Minas Gerais



Feira de Santana- Bahia



Conjunto Habitacional Gervásio Maia em João Pessoa, PB.

Figura 13: Empreendimentos habitacionais realizados nos últimos anos no Brasil, onde observa-se a tendência de padronização, monofuncionalidade e desvinculação em relação à cidade existente.

No caso do PMCMV, os empreendimentos têm sido implementados na periferia das cidades brasileiras. Nesses locais os terrenos disponíveis conjugam duas características importantes para a implantação das tipologias habitacionais destinadas à Faixa 1: terrenos de grandes dimensões, que consigam atender à grande dimensão dos empreendimentos (que por sua vez garantem a redução dos custos via produção em massa), e baixo custo da terra, para garantir a solvabilidade dos empreendimentos. Dessa forma, a localização dos empreendimentos é definida, sobretudo, por questões mercadológicas que muitas vezes são conflitantes com a definição de localização adequada analisada no primeiro capítulo deste estudo.

Assim sendo, apesar do programa apresentar bons resultados quantitativos e ter repercutido na manutenção dos níveis de desenvolvimento do país durante a crise, efetivamente não apresentou o mesmo efeito no ponto de vista do desenvolvimento urbano. Benetti *et al* (2013) destacam que é clara a dificuldade dos municípios no estabelecimento de regras que ajam como instrumentos reguladores, a fim de que o programa seja elemento integrado a uma política urbana justa. Evidencia-se na maior parte dos municípios a ausência de uma equipe técnica capacitada, sobretudo naqueles menores e que dispõem de menores recursos, bem como a sobreposição dos interesses políticos, que muitas vezes desconsideram os custos sociais e econômicos advindos da implantação de conjuntos habitacionais desvinculados da malha urbana consolidada e infraestruturada.

Com a dificuldade de regulação dos empreendimentos pelo poder público municipal e a protagonização do mercado privado na implantação dos empreendimentos, o programa acaba por seguir a dinâmica mercadológica e apresentar produtos arquitetônicos padronizados, implantados através da junção de empreendimentos contíguos, geralmente nas periferias, que ocupam extensas porções do território com baixa qualidade construtiva, estética e funcional, com morfologia uniforme,

monótona e de baixa qualidade urbanística. Referindo-se aos conjuntos habitacionais modernistas dos Estados Unidos, Jacobs (2001) descreve o cenário desses trechos da cidade, descrição que poderia ser utilizada para delinear as produções atuais do PMCMV:

Você anda por lugares marcados pela monotonia e pela mesmice, mas apesar de ter andado, tem a sensação de não ter ido a lugar nenhum. O norte é igual ao sul ou ao leste e oeste. Às vezes, norte, sul, leste e oeste são bem parecidos quando se está no terreno de um grande projeto habitacional (JACOBS, 2001, p. 246).

Submerge-se conseqüentemente a própria lógica de *polis*, que surge, segundo Rolnik (2000, n.p.) do princípio da igualdade e das diferenças: “*o fato cidade se funda na possibilidade de pessoas diferentes poderem viver em conjunto e estabelecer um contrato político entre elas*”. O espaço construído passa a dificultar a oportunidade da mistura entre diversas classes, entre diferentes pessoas. Perde-se a oportunidade do convívio social, aumentando conseqüentemente a mixofobia¹⁵ entre as classes, entre os setores sociais e espaciais, evocando a criação de verdadeiros obstáculos urbanos que impedem a mixofilia, a vitalidade urbana e enaltece uma cidade vazia, sem movimento, uma cidade *não cidade*.

Com o intuito de garantir melhores localizações, visto os resultados observados na primeira fase do programa, em 2011, em função da aprovação do MCMV 2, são estabelecidos novos critérios de localização dos empreendimentos, através da aprovação da Lei nº12.424 de 16 de junho de 2011 (BRASIL, 2011):

¹⁵ Bauman (2009) conceitua a mixofobia como o medo do convívio com “estrangeiros”. O termo “estrangeiro” não relaciona apenas com a nacionalidade do indivíduo, mas também com as características que tornam alguém diferente de determinado grupo, como a classe social, a cor, os costumes, etc. O termo estrangeiro tem forte conotação nas colocações de Baumann (2009), uma vez que no contexto europeu possui forte ligação com o preconceito existente com os imigrantes. Em contrapartida, Bauman (2009) utiliza o termo mixofilia para denominar o prazer de se conhecer diferentes culturas, diferentes classes, que permitiria, segundo ele, um enriquecimento cultural nas cidades mediante a heterogeneidade dos espaços.

Art. 5º-A. Para a implantação de empreendimentos no âmbito do PNHU, deverão ser observados:

I - localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal, observado o respectivo plano diretor, quando existente;

II - adequação ambiental do projeto;

III - infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica; e

IV - a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público. (BRASIL, 2011, s.p.)

No entanto, tal regimento apresenta requisitos genéricos, incapazes, efetivamente, de incentivar boas localizações, por não determinar a implantação dos empreendimentos junto aos fluxos sociais e econômicos das cidades, às externalidades, mas considerando apenas a implantação de infraestrutura básica, que, implantada isoladamente do contexto urbano e suas centralidades, não é efetiva para o acesso à moradia adequado, como já explicitado ao longo do primeiro capítulo.

Em complementaridade à Lei do PMCMV 2 avanços foram empreendidos através das portarias do Ministério das Cidades que objetivaram estabelecer diretrizes gerais para a aquisição e alienação de imóveis no âmbito do PMCMV - Faixa 1. Após algumas atualizações, a portaria atualmente em vigor é a nº168/2013, que propõe critérios que ultrapassam a cobrança de infraestrutura básica para a aprovação dos empreendimentos, no entanto, as maiores exigências acerca da localização estão atreladas a empreendimentos com maior número de unidades.

A Portaria nº168/2013 determina a apresentação dos seguintes documentos, para fins de contratação de empreendimentos contíguos, que ultrapassem 1500 unidades: *Relatório de Concepção Urbanística*; *Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos* e da *Proposta para*

atendimentos da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos gerada pelo empreendimento - Matriz de Responsabilidades; que deverão ser encaminhados para a apreciação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013).

O *Relatório de Concepção Urbanística* consiste em um levantamento das oportunidades urbanas existentes no local em que se propõe implementar Habitação de Interesse Social, e é constituído por: a) mapa do município ou da região do município, com a localização do empreendimento, malha urbana, sistema viário, principais centralidades de comércio e serviços e polos geradores de emprego; b) Mapa de localização do empreendimento e do entorno imediato, com a indicação das vias de acesso ao empreendimentos, comércio e serviços relevantes, equipamentos de saúde e educação existentes, outros empreendimentos contratados ou em contratação, rotas de pedestre do centro do empreendimento aos equipamentos de educação e saúde e às paradas do transporte público, com a indicação das distâncias percorridas; c) Implantação do empreendimento (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013).

Mesmo que restrito aos empreendimentos que somem mais de 1500 unidades habitacionais, o avanço das exigências da Portaria nº168/2013 deve ser destacado, sobretudo em função do reconhecimento da necessidade em se pensar habitação além das questões infraestruturais e inseri-la no contexto urbano, como pode ser visto nas cobranças feitas no *Relatório de Concepção Urbanística*. A análise da proximidade dos empreendimentos a serem contratados, das centralidades urbanas, das oportunidades de emprego e ofertas de serviços, sem dúvidas é relevante para se apreciar o atendimento da localização proposta à adequação habitacional. É relevante exigir para os equipamentos de educação e saúde as rotas de pedestres e também as rotas por meio de uso do

transporte público (em função da distância) para as centralidades urbanas e pontos de geração de emprego e locais de lazer.

Observa-se que inexistem na portaria os padrões urbanos mínimos para a aprovação contratual do empreendimento, e, de fato, tal determinação em nível federal é dificultada em função das características distintas existentes no território brasileiro. Nesse sentido, seria relevante que a portaria definisse parâmetros a serem analisados no âmbito do município - não só para empreendimentos de grande porte - onde seria possível o estabelecimento de tempos máximos a serem percorridos à pé ou utilizando o transporte público, para se mensurar se as condições de acesso são favoráveis ou não à oferta de moradia adequada implementada naquele local.

Já o *Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos Urbanos* também é obrigatório para os empreendimentos com mais de 500 unidades (diferentemente do *Relatório de Concepção Urbanística*, que é exigido apenas aos empreendimentos com mais de 1500 unidades). Ele deve ser elaborado por um grupo de análise (composto por representantes das áreas de habitação, assistência social, educação, saúde, planejamento e transportes), e se trata de um documento que avalia a demanda a ser gerada pelo empreendimento por educação, saúde, assistência, transporte, comércio e infraestrutura, sendo composto de (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013):

a) Avaliação da demanda habitacional: que justifica a implementação do empreendimento frente à demanda existente para aquele público alvo (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013).

Considerando que a demanda habitacional não se distribui de maneira homogênea no território e que existe uma tendência de localização dos empreendimentos em áreas que apresentam condições urbanas indesejáveis à implementação de HIS, onde muitas vezes não se concentra o *déficit*

habitacional, tal avaliação também deveria conjugar a relação daquele empreendimento com o *déficit* habitacional existente naquela região da cidade, e não estar atrelada apenas com a demanda observada no município como um todo para aquela determinada faixa de renda. Essa forma de análise, para a aprovação do empreendimento garantiria que houvesse um atendimento da demanda habitacional no local onde ela se concentra, permitindo menor deslocamento da população atendida e diminuindo a incidência do distanciamento compulsório da população do local em que residia anteriormente. A eficiência de tal sistema só seria possível através de uma criteriosa seleção dos beneficiários de cada empreendimento, priorizando sua ocupação por famílias que já residiam no entorno ou por aqueles que demonstraram interesse de morar naquele bairro quando da inscrição no programa.

b) Mapa do entorno do empreendimento com:

b.1. Indicação dos equipamentos comunitários existentes ou previstos e suas respectivas capacidades de atendimento (creches ou escolas de ensino fundamental, unidades de saúde, unidades de pronto atendimento ou hospitais, centros de referência de assistência social, equipamentos de lazer, linhas regulares de transporte público e comércio e serviços de caráter local). Para a apuração da demanda são considerados os empreendimentos localizados em um raio de 2500m (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013).

Durante o *Curso de Gestão da Sustentabilidade em Projeto de Habitação de Interesse Social*¹⁶, os participantes fizeram uma análise crítica do relatório e identificaram a necessidade de se estimar o número de

¹⁶ Curso em nível de Pós-Graduação (*Master of Business Economy – MBE*) oferecido pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Ministério das Cidades (dez. 2014 a setembro 2015)

beneficiários que já residiriam nas imediações do empreendimento, e que, por isso, não representariam uma nova demanda. Tal estimativa seria feita pela própria espacialização do *déficit* habitacional, que como já destacado possui papel primordial no planejamento das ações do setor habitacional.

b.2. Uso e ocupação do solo e fatores de risco ou insalubridade (zoneamento industrial, lixões, aterros, lagoas de tratamento, fábricas, etc.).

b.3. Existência de outros empreendimentos de HIS.

A *Matriz de Responsabilidades*, que contém a descrição das medidas necessárias para suprir as demandas levantadas deve conter o cronograma de implementação, os responsáveis e os meios utilizados. Como, em geral, têm-se a contrapartida pública para a implementação de tais equipamentos, a exigência de ações que supram a demanda constitui um meio importante para estimular a implementação desses empreendimentos em locais que já ofereçam condições urbanas favoráveis, ou que conseguisse suprir a demanda criada.

Sem dúvidas as requisições feitas pelo Ministério das Cidades buscam ofertar melhores localizações. Uma sugestão seria a ampliação dessas exigências para todos os empreendimentos. Além disso, é importante que haja por parte da municipalidade uma indicação prévia dos locais em que se deve priorizar a implantação de HIS, abrangendo além do critério da espacialização do *déficit* habitacional o apontamento dos locais que apresentam ociosidade de serviços e infraestrutura e as áreas definidas como prioritárias para o vetor de crescimento da cidade. Isso só pode ser feito pelo diagnóstico

profundo da problemática habitacional que se instaura no município e em alguns casos, como nas regiões metropolitanas, deve incluir os municípios vizinhos, quando existe uma codependência entre eles. Com esse diagnóstico é possível apontar os locais que apresentam características potenciais para mitigar o déficit de forma eficiente. Para isso, existem diversos instrumentos que podem ser utilizados em favor do município, como a criação de ZEIS vazias, criação de um banco de terras adquirido pela aplicação de instrumentos legalizados pelo Estatuto das Cidades e presentes nos Planos Diretores. Essas ações possibilitarão a aplicação do Plano Local de Habitação, que por sua vez deve ser instrumento de planejamento e estabelecimento de metas claras para o setor habitacional.

Diante dos resultados identificados no âmbito do Minha Casa Minha Vida, diversos setores têm realizado estudos e desenvolvido propostas para a melhoria do programa, no intuito de que os recursos investidos na habitação sejam não só utilizados para a produção de unidades habitacionais com objetivos econômicos, mas que também constituam investimentos empregados para a melhoria das cidades brasileiras, favorecendo não só os beneficiários diretos do programa, mas sim, a população como um todo. Dessa forma, pensar habitação consistiria em uma das vias de implementação de uma política urbana justa, sendo, para isso, indispensável a adoção de um processo de planejamento eficaz e que fosse pensado em função das capacidades técnicas existentes nos municípios brasileiros¹⁷. Nesse sentido, a Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA), desenvolveu em meados de 2014, diante da possível aprovação da terceira fase do Minha Casa Minha Vida, sete propostas para a melhoria do programa, apresentadas no Quadro 6:

¹⁷ As questões relativas à importância da atuação do poder público municipal para garantir tais condições favoráveis à promoção da moradia adequada serão retomadas no âmbito do próximo item, onde se analisa o Programa Minha Casa Minha Vida na cidade do Rio de Janeiro.

As propostas apresentadas contemplam a retomada do SNHIS como protagonista das ações no setor habitacional, o fortalecimento do processo de planejamento, a inclusão da política urbana na política habitacional mediante o uso dos instrumentos do Estatuto das Cidades, a capacitação técnica dos municípios de até 50 mil habitantes, o impedimento da implantação dos empreendimentos em regime condominial, fortalecimento da modalidade Entidades e a exigência do projeto completo para a contratação das obras no âmbito do programa.

Quadro 6: Propostas da FNA para o Minha Casa Minha Vida 3

Proposta 1: O MCMV 3 deve possuir Conselho da Cidade e estar submetido ao SNHIS, ao PlanHab e os recursos ligados ao FNHIS.

Proposta 2: Exigir dos municípios beneficiados a apresentação dos Planos de Mobilidade Urbana e de Saneamento

Proposta 3: Vincular a concessão de recursos à implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e que apresentem Planos Diretos e Planos Locais de Habitação de Interesse Social, em conformidade com o PlanHab, para a solvabilidade de empreendimentos em áreas melhor localizadas e para a criação de um banco de terras.

Proposta 4: Dotar os municípios com menos de 50 mil habitantes de estrutura técnica, mesmo que compartilhada com outros municípios.

Proposta 5: Impedir a implantação de empreendimentos em organização condominial para desonerar os beneficiários dos custos adicionais, uma vez que esses têm causado alto grau de inadimplência nos condomínios que conseqüentemente culmina na precoce depreciação física das edificações pela falta de manutenção.

Proposta 6: Fortalecimento e ampliação do PMCMV-E, em função da positiva atuação das entidades na viabilização dos empreendimentos e em função do criterioso Trabalho Técnico Social desenvolvidos por essas, antes, durante e após as obras.

Proposta 7: Contratação das obras somente mediante a apresentação de projetos completos, como garantia dos prazos e custos de execução das obras e sua qualidade

Fonte: Elaborado pela autora a partir de FNA (2014)

O Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) também se posicionou, tendo sido encaminhada uma carta endereçada à Presidente Dilma, onde se contempla propostas para a melhoria do Programa, a seguir se aponta as principais determinações feitas pelo IAB:

- Necessidade de inclusão do PMCMV nos preceitos do PlanHAB e Estatuto da Cidade, sobretudo para a oferta de infraestrutura e equipamentos públicos nas proximidades dos empreendimentos;
 - Necessidade de avaliação do programa por instancias consolidadas como o Conselho das Cidades;
 - Oferta de soluções variadas para o enfrentamento da problemática habitacional, com variados formatos e soluções, inclusive de soluções projetuais diversas para o atendimento das distintas composições familiares;
 - Criação de indicadores de projeto para a melhor qualificação da produção habitacional, inclusive em relação às condições locacionais;
 - Inclusão de programas voltados à requalificação e adaptação de edificações desocupadas ou subutilizadas localizadas em áreas urbanas centrais;
- Inclusão de programas voltados a regularização fundiária e reurbanização de assentamentos precários, com efetiva implementação da Lei de Assistência Técnica nº11.888/2008. (IAB, 2012)

Muitas dessas propostas elaboradas pela FNA e IAB também serão discutidas no âmbito do próximo item, onde se analisa o *Programa Minha Casa Minha Vida* na cidade do Rio de Janeiro.

3.3. O Programa Minha Casa Minha Vida no Rio de Janeiro

3.3.1. A cidade do Rio de Janeiro: apanhado sobre as características das Áreas de Planejamento (APs) e dinâmica populacional

Quando se estuda uma política pública habitacional tomando como objeto de análise a localização, como proposto por este estudo, é imprescindível uma análise territorial do objeto de estudo, neste caso, da cidade do Rio de Janeiro, uma vez que sua estruturação tem forte relevância para se entender onde se concentram os fluxos econômicos e sociais que, de fato, propiciam a seus moradores o alcance às externalidades necessárias ao acesso pleno ao direito à cidade, como já evidenciado no primeiro capítulo deste estudo.

A primeira constatação de alguém que desconhece a territorialidade carioca e se propõe a compreendê-la, certamente será em relação à sua vasta extensão. Diante de todo *marketing* urbano empreendido sobre os bairros litorâneos da Zona Sul da cidade, que correspondem a apenas cerca de 8% da área total do município, a existência de um território onde, de fato, se concentra a população carioca, sobretudo aquela de menor renda, tende a passar despercebido para quem não reside na cidade. Em função das dicotomias existentes entre essas áreas e da vasta extensão territorial, é importante, para a melhor compreensão das condições existentes, realizar uma análise por agregação, que neste caso será feita através da própria divisão administrativa da cidade do Rio de Janeiro (Figura 14), que se dá pela existência de cinco Áreas de Planejamento (AP): AP1, AP2, AP3 e AP4. Apresenta-se na Tabela 5 algumas dessas características.

Tabela 5: Características das Áreas de Planejamento (APs) da Cidade do Rio de Janeiro

AP	% população*	% território**	Densidade (hab/ha)	Caracterização da área
AP1	4,7%	2,8%	87 hab/ha	Região mais antiga da cidade que concentra o centro histórico e região portuária. O centro é o bairro de maior influência na região metropolitana, concentrando importantes empresas, instituições, comércio especializado e equipamentos culturais. Sofreu forte esvaziamento populacional, entre 1991 a 2000, com uma redução média 1,48%/ano. (Andrade, 2011). No entanto, entre 2000 e 2010 a população da área volta a crescer (1,11%/ano), sobretudo pela influência do aumento populacional de São Cristóvão (2%/ano) e da Região Portuária (2,2%/ano). Mesmo com o crescimento populacional observado nos últimos anos, a população da AP1 em 2010 é inferior àquela de 1991, segundo Andrade (2011), tal esvaziamento deve-se à restrição do uso habitacional e à segregação dos usos, que culminou em grande número de imóveis vazios ou subutilizados.
AP 2	16,0%	8,2%	100 hab/ha	Corresponde aos tradicionais bairros da Zona Sul e alguns bairros da Zona Norte, como Tijuca e Vila Isabel, sendo também significativa presença de favelas como a Favela da Rocinha, maior favela do Rio de Janeiro, Morro dos Macacos, em Vila Isabel, e as favelas do Vidigal, Cantagalo, Pavão-Pavãozinho (Andrade (2011). A população de favelas da AP2 é de 17% do total (PMRJ, 2012).
AP 3	37,9%	16,6%	118 hab/ha	Corresponde aos bairros da Zona Norte, surgidos nas primeiras expansões da cidade para o subúrbio, influenciados pela industrialização; a área possui forte tradição proletária. Localizam-se nesta área muitos conjuntos habitacionais empreendidos por meio dos Institutos de Aposentadorias da década de 1940 e pelo BNH na década de 1960 (Andrade, 2011). Constitui a Área de Planejamento com maior concentração populacional do Rio de Janeiro, sendo dessa, 27% de conformada por moradores de favelas, muitas surgidas em função do esvaziamento do setor industrial, como no Complexo do Alemão.
AP 4	14,4%	24,0%	31 hab/ha	Constitui-se a partir de 1960 como um vetor de crescimento do município, que era impulsionado pelo desenvolvimento de Jacarepaguá, área de ocupação mais antiga, e da Barra da Tijuca, que apresentava crescimento recente e que abriga uma população de altos rendimentos. Também na década de 1960 é implantado um dos maiores conjuntos habitacionais do Rio de Janeiro, a Cidade de Deus. Um problema da região é o modelo urbanístico existente na Barra da Tijuca, com ocupação difusa, ocasionando em baixa densidade populacional (31hab/ha), quadras longas e grandes avenidas destinadas ao tráfego de veículo individual.
AP 5	27,0%	48,4%	29 hab/ha	A AP5 é a área de planejamento com menor densidade populacional, e manteve-se como rural até a década de 1960. Ainda hoje apresenta significativas áreas vazias, constituindo um tipo de urbanização difusa, a AP5 apresenta maior percentual populacional residente em loteamentos irregulares do Rio de Janeiro. Em função da baixa densidade e da existência de muitas áreas vazias, características que oneram a provisão de infraestrutura, a AP5 apresenta infraestrutura e serviços precários.

* Elaborado pela autora a partir do Armazém de dados da Cidade do Rio de Janeiro (Dados do Censo 2010). ** Elaborado pela autora a partir de Andrade (2011).

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Dados extraídos do ARMAZÉM (s.d) sobre o Censo IBGE 2000 e 2010, Andrade (2011) e PMRJ (2012).

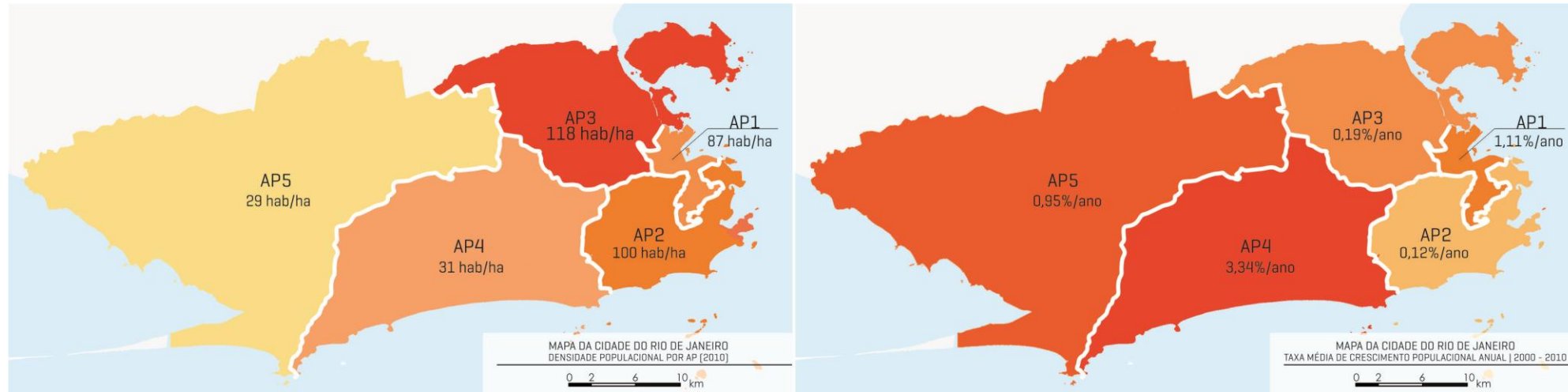


Figura 14: a) Densidade habitacional por Área de Planejamento do Rio de Janeiro 2010). Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos de Andrade (2011) e Armazém de Dados do Rio de Janeiro (Censo 2010). b) Taxa de crescimento geométrico anual por Área de Planejamento no período de 2000 a 2010. Fonte: Armazém de Dados do Rio de Janeiro/Censo 2000 e 2010.

A população da metrópole carioca continua a crescer, mas desde a década de 1960 observa-se uma queda sistemática da taxa de crescimento, como pode ser observado no Gráfico 8. Entre 1950 e 1960 a taxa média geométrica de crescimento anual foi de 3,28% a partir de 1960 observa-se forte queda, chegando a um crescimento populacional de 0,75% ao ano no período de 1980 a 1990, apresentando nas décadas posteriores uma estabilização dessa taxa. A tendência de redução do crescimento populacional é observada tanto nas áreas de não favelas quanto nas favelas (que têm crescido a taxas superiores que o restante da cidade).

Atualmente, observa-se uma tendência do crescimento populacional direcionar-se para a Zona Oeste da cidade, que foi a última porção da cidade a ser urbanizada, correspondente à AP4 e AP5, como pode ser constatado pela Figura 14. Essas áreas apresentaram, respectivamente, um incremento populacional de 3,34%/ano (maior taxa observada na cidade) e 0,95%/ano (terceira maior taxa

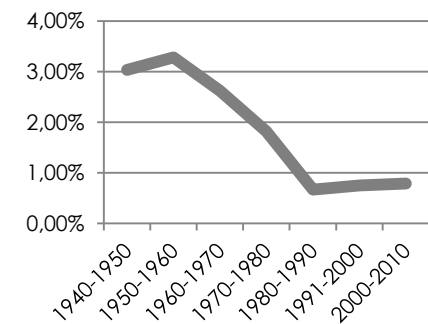


Gráfico 8: Taxa de crescimento geométrico anual da Cidade do Rio de Janeiro por década. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados censitários de vários anos organizados por ARMAZÉM (s.d.).

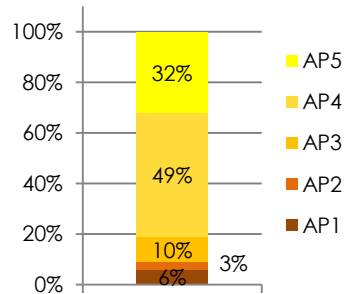


Gráfico 9: Contribuição percentual de cada Área de Planejamento no crescimento da populacional do Rio de Janeiro no período de 2000 a 2010. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados censitários de 2010 organizados pelo Armazém de Dados.

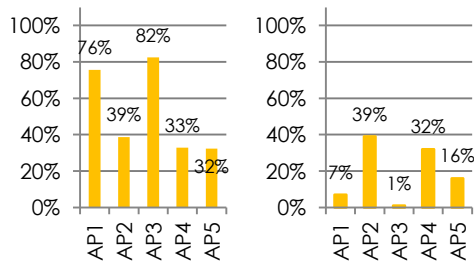


Gráfico 10: Percentual de área urbanizada por área de Planejamento. Fonte: Elaborado pela autora a partir de PMRJ (2009).

Gráfico 11: Percentual de área ocupada por Unidades de Conservação por Área de Planejamento. Fonte: Elaborado pela autora a partir de PMRJ (2009).

observada na cidade).

A AP1 também apresentou significativa taxa de crescimento, mas diante do menor percentual populacional da área, tal crescimento não apresenta reflexo significativo no incremento populacional total, como pode ser visto no Gráfico 9. Em relação à contribuição de cada Área de Planejamento no crescimento populacional carioca, a AP4 contribui com cerca de 50% desse crescimento seguido pela AP5, que concentrou 32% do incremento populacional do Rio de Janeiro no período de 2000 a 2010. O crescimento populacional da Zona Oeste pode ser visto como positivo, em função do aumento da densidade populacional nesses locais, que como observado na Figura 14, apresentam as menores densidades da cidade (AP4, 31 hab./ha e AP5, 29 hab./ha); no entanto, diante da grande extensão territorial desses locais, seriam necessárias várias décadas para que a densidade dessas APs se equiparasse às outras áreas do Rio de Janeiro. Assim, diante da infraestrutura precária observada, sobretudo na AP5, torna-se imprescindível um controle do aumento populacional em tal local e priorização de locais que consigam receber esse incremento com a infraestrutura e serviços existentes.

Em relação à área urbanizada, observa-se que a AP4 e AP5 apresentam baixo percentual em relação às demais porções, como pode ser observado no Gráfico 10; apenas 33% do território da AP4 é urbanizado e o percentual de urbanização da AP5 é ainda menor, 32%. Por esse fato pode-se destacar duas razões, a primeira refere-se ao modelo urbanístico espalhado observado nos dois casos, que aumenta os deslocamentos e dificulta a implantação de infraestrutura; o outro motivo deve-se à existência nesses locais de significativas áreas de Unidades de Conservação, sendo essa uma forte característica da cidade do Rio de Janeiro, onde as áreas de unidades de conservação correspondem a 19% do território total. Na AP5, por exemplo, 16% do território é composto por unidades de conservação, o que corresponde a 41% de toda a área protegida da Cidade do Rio de Janeiro.

O planejamento urbano, mediante a aplicação das leis urbanísticas, deve prever os melhores vetores de crescimento da cidade, analisando, sobretudo, a existência de infraestrutura e serviços para atender ao incremento populacional, o que se torna extremamente relevante no contexto da habitação, uma vez que a proximidade da moradia de serviços, centralidades, comércio e infraestrutura são imprescindíveis para a qualidade habitacional. Nesse sentido, como explicitado por Andrade (2011), o Decreto nº28.801 de dezembro de 2007 define o macrozoneamento da Cidade do Rio de Janeiro a partir dos estudos, na época em curso, para a revisão do Plano Diretor da cidade, apontando quatro macrozonas: assistida, condicionada, incentivada e controlada. Tal macrozoneamento foi desenvolvido com o objetivo de orientar a expansão urbana na Cidade do Rio de Janeiro e as ações de planejamento e aplicação dos instrumentos da Política Urbana, além de indicar as áreas prioritárias para os investimentos públicos (PMRJ, 2007). O decreto determina para cada uma das macrozonas:

I - Macrozonas de Ocupação Controlada, onde o adensamento populacional e a intensidade construtiva serão limitados; a renovação urbana dar-se-á preferencialmente pela reconstrução ou pela reconversão de edificações existentes, e o crescimento das atividades de comércio e serviços se localizará em locais onde a infraestrutura seja suficiente, respeitada as áreas predominantemente residenciais;

II - Macrozona de Ocupação Incentivada, onde o adensamento populacional, a intensidade construtiva e o incremento das atividades econômicas e equipamentos de grande porte serão estimulados, preferencialmente nas áreas com maior disponibilidade ou potencial de implantação de infraestrutura;



Figura 15: Macrozoneamento da cidade do Rio de Janeiro de acordo com o Decreto nº28.801 de dezembro de 2007. Fonte: Elaborado pela autora a partir de PMRJ (2007)

III - Macrozona de Ocupação Condicionada, onde o adensamento populacional, a intensidade construtiva e a instalação das atividades econômicas serão restringidos de acordo com a capacidade das redes de infraestrutura e subordinados à proteção ambiental e paisagística, podendo ser progressivamente ampliados com o aporte de recursos privados;

IV - Macrozona de Ocupação Assistida, onde o adensamento populacional, o incremento das atividades econômicas e a instalação de complexos econômicos deverão ser acompanhados por investimentos públicos em infraestrutura e por medidas de proteção ao meio ambiente e à atividade agrícola (PMRJ, 2007).

O decreto ainda define a priorização da aplicação de recursos e investimentos públicos nas Macrozonas Incentivada e Assistida, que também seriam prioritárias para a produção de Habitação de Interesse Social e regularização urbanística desses locais, mediante o estabelecimento de padrões específicos. Já as Macrozonas Controlada e Condicionada teriam o adensamento condicionado à aplicação dos recursos advindos de instrumentos onerosos de gestão de uso e ocupação do solo urbano.

O conteúdo do Decreto nº28.801/2007 é reafirmado no Plano Diretor do Rio de Janeiro, Lei 111/2011, que também define parâmetros para o crescimento urbano da cidade, definindo vetores locados, sobretudo, nas áreas já infraestruturadas e junto aos eixos viários. O mapeamento de tais vetores pode ser visto no Anexo 1. O plano orienta:

I- Adensamento populacional e construtivo na Macrozona Incentivada, sobretudo nas vias estruturadoras da Zona Norte, Leopoldina e Jacarepaguá;

II - Reconvenção de edificações na Macrozona Incentivada na área central e adjacências;

III- Ocupação de vazios urbanos nas Macrozonas Incentivada e Assistida, sobretudo nas Macrozonas Assistida e Incentivada, junto às centralidades urbanas, áreas industriais e eixos viários estruturadores da Zona Norte, Leopoldina e Zona Oeste;

IV - Para a expansão da centralidade urbana nas Macrozonas Assistida e Condicionada dependerão da associação de investimentos privados e recursos municipais, estaduais e federais para a implantação de infraestrutura e equipamentos (PMRJ, 2011).

O Plano Diretor ainda determina importantes ações de gestão urbana, que buscam influir diretamente no setor habitacional, como: a promoção de variadas soluções habitacionais, urbanização de áreas informais e recuperação de edifícios informais, regularização fundiária, produção habitacional mediante parcerias com diversos setores da sociedade, implantação de instrumentos urbanísticos e fiscais para a implantação da política habitacional, fortalecimento do processo participativo e atendimento prioritário das mulheres (PMRJ, 2011; Andrade, 2011). Como se pode perceber, as ações previstas pelo Plano são concordantes com muitas das propostas elaboradas durante a Habitat I e se relacionam com proximidade com os Requisitos da ONU sobre qualidade da moradia, no entanto, o que se percebe na implantação do *Programa Minha Casa Minha Vida* é uma dissociação entre as propostas feitas pelo Plano Diretor e as iniciativas empreendidas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, uma vez que, como será analisado no próximo subitem, os interesses mercadológicos têm sido protagonistas do programa, e uma das razões para tal fato é a inexistência de ações concretas que interliguem a produção habitacional com os interesses urbanos da coletividade. Na falta de um agente regulador, o mercado tem assumido tal papel e definido como expandir a cidade, no entanto, utilizando os recursos públicos para tal fim.

Uma das estratégias possíveis para evitar tal ação do mercado, que age unicamente em função dos interesses econômicos, seria a adoção de um Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) que estabelecesse metas claras sobre onde e como produzir habitação social no município. Apesar da importância do Rio de Janeiro no contexto nacional, a cidade ainda não possui um PMHIS aprovado. A proposta existente foi elaborada pela Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião e pela Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro, no entanto, até o momento o PMHIS, cuja elaboração foi finalizada em 2010 ainda não foi aprovado pela Câmara Municipal, e os investimentos feitos no *Programa Minha Casa Minha Vida* têm sido feitos alheios a uma política local, o que diminui, sobremaneira, a efetividade dos investimentos em refletirem na melhoria das condições urbanas e no acesso à moradia adequada.

3.3.2. Os resultados do PMCMV no Rio de Janeiro

O *Programa Minha Casa Minha Vida* apresentou bons resultados quantitativos na Cidade do Rio de Janeiro. De 2009 a dezembro de 2014 foram contratados 216 empreendimentos que juntos somam 61.338 unidades habitacionais. Desses empreendimentos, 15 são oriundos do PAR, uma vez que, quando criado o PMCMV, os empreendimentos do PAR passaram a ser geridos pelo novo programa.

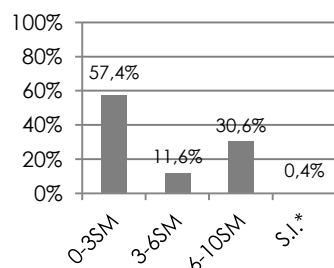
Apesar dos bons resultados qualitativos do programa-se observa-se, no que toca as características urbanístico-arquitetônicas desses empreendimentos, uma tendência de padronização dos projetos, sobretudo dos empreendimentos que atendem a Faixa 1, que são repetidos com exaustão por diversas partes da cidade do Rio de Janeiro (Figura 16).



Figura 16: Condomínios habitacionais do PMCMV, faixa de 0-3SM, implantados em diferentes regiões da cidade do Rio de Janeiro. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana, 2013.

Têm-se abdicado da elaboração de soluções diferenciadas, sobressaindo uma forte tendência de minimização do processo de planejamento. Segundo a arquiteta de incorporação de uma construtora atuante na Cidade do Rio de Janeiro¹⁸, o processo de projeto desses empreendimentos é curto, cerca de três meses, o que inclui não só o período de elaboração do projeto arquitetônico, mas também abrange os detalhamentos, projetos complementares, aprovação e contratação.

¹⁸ Em entrevista realizada na Cidade do Rio de Janeiro no dia 06 de março de 2015. Ver roteiro de entrevista no Apêndice 1.



* Sem informações disponíveis

Gráfico 12: Empreendimentos contratados no âmbito do *Programa Minha Casa Minha Vida* no Rio de Janeiro. Fonte: Elaborada pela autora a partir de MAPA (2014)

Para demonstrar a rapidez que se dá a concepção dos projetos do PMCMV, a arquiteta afirma que quando se trata de um empreendimento para reassentamento, caso em que a prefeitura determina a demanda e apresenta um terreno para o projeto, a escolha da construtora que realizará a obra se dá via chamamento. Para participar dessa espécie de processo licitatório a empresa já deve apresentar uma primeira proposta de projeto, o que significa elaborar parte significativa do projeto em cerca de 30 dias. Devido à velocidade de elaboração e de aprovação dos projetos, a qualidade arquitetônica tem se tornado secundária nesse processo.

Mesmo com tais problemas identificados no processo projetual do *Programa Minha Casa Minha Vida*, deve-se relevar o papel do programa no atendimento à faixa de menor renda, que em função dos impeditivos econômicos necessita de maior aporte para o acesso à moradia. Como pode ser constatado pelo Gráfico 12 e Tabela 6a, 57,4% dos empreendimentos foram destinados à Faixa 1, 11,6% destinados à Faixa 2 e 30,6% para a faixa a Faixa 3 (MAPA, 2014).

Tabela 6: Unidades habitacionais do PMCMV e déficit habitacional no Rio de Janeiro por faixa de renda (2009-2014)

a.Unidades habitacionais do PMCMV					b.Déficit habitacional			
Faixas	Empreendimentos	% Empreendimentos	Unidades	% Unidades	Faixa de renda	Unidades	% déficit total	% 0-10SM
Faixa 1	124	57,4%	35335	57,6%	0-3SM	150332	68%	74%
Faixa 2	25	11,6%	6915	11,3%	3-5 SM	26848	12%	13%
Faixa 3	66	30,6%	18968	30,9%	5-10 SM	27043	12%	13%
Sem informações	1	0,5%	120	0,2%	Mais de 10SM	16551	7%	-
Total	216	100%	61338	100%	Total	220.774	100%	100%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos de MAPA (2014) e FJP (s.d.)

No Rio de Janeiro o somatório do *déficit* habitacional entre famílias de renda mensal de 0-10SM, faixa atendida pelo PMCMV, para o ano de 2010, foi de 204.223 unidades, considerando que até 2014 foram empreendidas 61.338 unidades pelo programa, conclui-se que foram produzidas 30% das unidades habitacionais necessárias para equacionar o *déficit* habitacional no município. A porcentagem relativa à faixa de 0-3SM em relação ao déficit observado entre famílias com rendimento de 0-10 SM é de aproximadamente 74%; no entanto, apenas 58% das unidades habitacionais contratadas foram destinadas à Faixa 1 do PMCMV. Já quando se observa o somatório das Faixas 2 e 3 essas representam cerca de 43% das contratações do PMCMV, mas representam apenas 26% do *déficit* relativo às famílias com ganhos de 0-10SM (Tabela 6b).

Avaliando a evolução de contratações ao longo dos anos de atuação do PMCMV (Gráfico 13); observa-se uma rápida adesão do município e construtoras ao programa, uma vez que, já no primeiro ano do Minha Casa Minha Vida, contratou-se 27 empreendimentos. Lembrando que o PMCMV foi criado visando à aplicação rápida dos recursos, tal velocidade pode ter prejudicado o planejamento por parte da municipalidade, para a aplicação das verbas, ou seja, o município aloca os investimentos no setor habitacional, mas esse está fora de uma política local integrada à política urbana. Se no primeiro ano do PMCMV houve significativas contratações, no segundo ano do programa essas aumentam sobremaneira, chegando a 44 empreendimentos. Uma tendência nas duas fases do programa é uma diminuição das contratações no fim das fases; em 2011, que marca o final da Fase 1 e início da Fase 2 há uma queda nas contratações, assim como em 2014, ano final da Fase 2, quando observou-se a contratação de apenas 23 empreendimentos, número inferior àquele observado no primeiro ano do PMCMV.

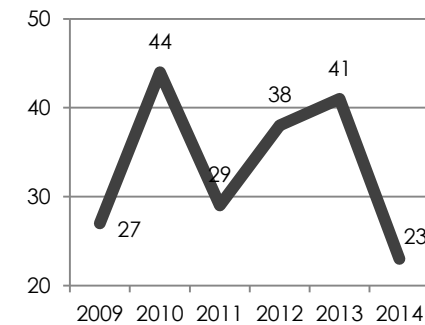


Gráfico 13: Empreendimentos contratados por ano no MCMV Rio de Janeiro (2009-2014).
Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos de MAPA (2014)

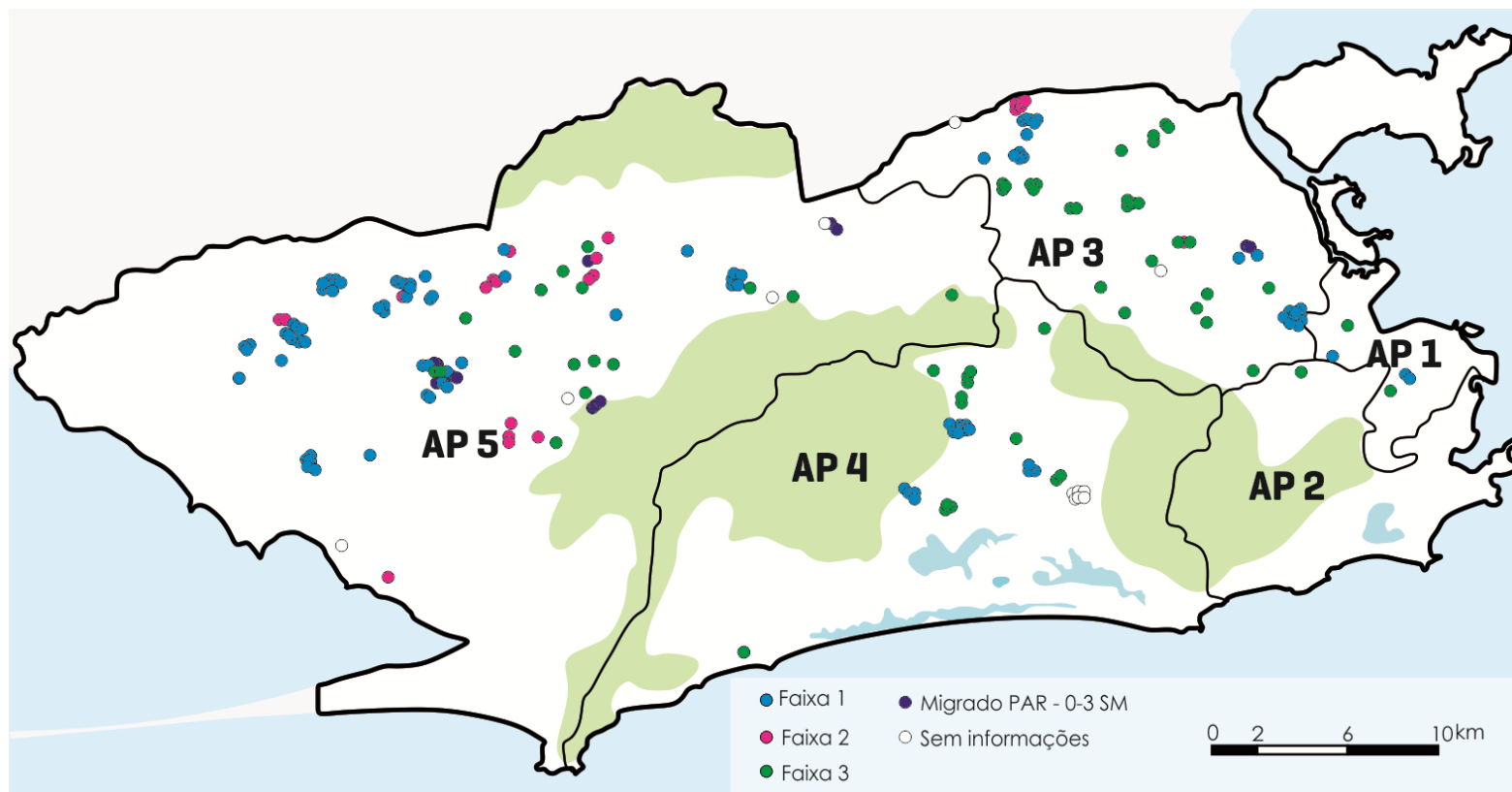


Figura 17: Mapa da Cidade do Rio de Janeiro onde evidencia-se os empreendimentos do Minha Casa Minha Vida por faixa de renda. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos de MAPA (2014).

Em relação à localização dos empreendimentos na cidade (Figura 17), observa-se uma tendência de implantação desses na Área de Planejamento 5, onde se localizam 51,9% dos empreendimentos e 56,6% das unidades contratadas até dezembro de 2014; na Área de Planejamntos 3 foram implantados 28,7% dos empreendimentos e 25,5% das unidades habitacionais; a Área de Planejamntos 4 apresentou o terceiro maior percentual de empreendimentos, 16,7% e 14,9% das

unidades contratadas. A AP2 e AP1 apresentaram os menores percentuais de contratações com, respectivamente, 0,5% e 2,3% do total de empreendimentos contratados e 0,1% e 3,0% de unidades habitacionais. Na Tabela 7 são apresentados os valores percentuais e absolutos dos empreendimentos por AP.

A tendência de localização dos empreendimentos na AP5 foi observada nas Faixas 1 e 2. Como constatado na Tabela 7. Na Faixa 1, tal incidência foi de 56%, enquanto na Faixa 2, 80% dos empreendimentos foram implantados em tal Área de Planejamento. Na faixa de maior renda, Faixa 3, observou-se a prevalência de empreendimentos na Área de Planejamento 3 (44%), seguido pela AP5 (26%) e AP4 (28%).

Tabela 7: Empreendimentos e unidades habitacionais do PMCMV (contratações até dezembro de 2014) por faixa de renda e Área de Planejamento

AP	Faixa 1				Faixa 2				Faixa 3				Todas as faixas			
	Emp.	Emp. %	Unid.	Unid. %	Emp.	Emp. %	Unid.	Unid. %	Emp.	Emp. %	Unid.	Unid. %	Emp.	Emp. %	Unid.	Unid. %
AP1	3	2%	1494	4%	0	0%	0	0%	2	3%	330	2%	5	2,3%	1824	3,0%
AP2	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	2%	48	0%	1	0,5%	48	0,1%
AP3	30	24%	6162	17%	5	20%	1117	16%	26	39%	8259	44%	62	28,7%	15658	25,5%
AP4	22	18%	4616	13%	0	0%	0	0%	17	26%	5338	28%	39	18,1%	9112	16,2%
AP5	69	56%	23063	63%	20	80%	5798	84%	20	30%	4993	26%	109	50,5	34696	55,2%
TOTAL	124	100%	35335	100%	25	100%	6915	100%	66	100%	18968	100%	216	100%	61338	100%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos de MAPA (2014)

Diante das características observadas nas Áreas de Planejamento, pode-se constatar que do ponto de vista dos benefícios que a localização traria para os moradores, a AP5 apresenta as piores condições

urbanas da Cidade do Rio de Janeiro para receber empreendimentos habitacionais. Benetti (2012) constata tal fato pela distribuição do emprego na cidade do Rio de Janeiro em comparação com a população de cada área de planejamento. Como pode ser visto na Figura 18, já existe uma disparidade entre a distribuição dos postos de trabalho e a concentração populacional por Área de Planejamento. Enquanto a AP5 concentra quase 30% da população, tal área detém apenas 7,0% dos empregos da cidade. Em contrapartida, a Área de Planejamento 1 que, como já constatado no início deste item, passa por um sistemático esvaziamento ao longo das décadas, concentra apenas 3,8% da população carioca; no entanto, 40% das vagas de emprego da Cidade do Rio de Janeiro estão nessa área. Tal fato culmina na necessidade de deslocamento para muitos terem acesso ao mercado de trabalho. A implementação de empreendimentos residenciais em áreas que distanciam ainda mais o morador dos locais onde há oferta de trabalho tende a gerar maiores deslocamentos e diminuir o acesso espacial desse indivíduo ao trabalho, como já discutido no item 2.2.1.1, além de contribuir para o aumento dessa disparidade entre a distribuição da população e do emprego.

Como pode ser constatado na Figura 19, a AP5 ainda continua em desvantagem em relação às demais áreas de planejamento quando se considera outros índices, como o Índice de Desenvolvimento Social (IDS) e Índice de Bem Estar Urbano (IBEU); o primeiro é calculado mediante o uso de oito indicadores censitários, que mensuram, além da renda, dados referentes à infraestrutura disponível (água, esgoto, coleta de lixo, número de banheiros por pessoa) e a taxa de analfabetismo. Já o IBEU, lançado em 2014, busca traduzir o bem estar urbano também através de dados censitários do IBGE, que são organizados em quatro dimensões: mobilidade, condições ambientais, condições habitacionais e serviços coletivos (BENETTI *et al.*, 2014).

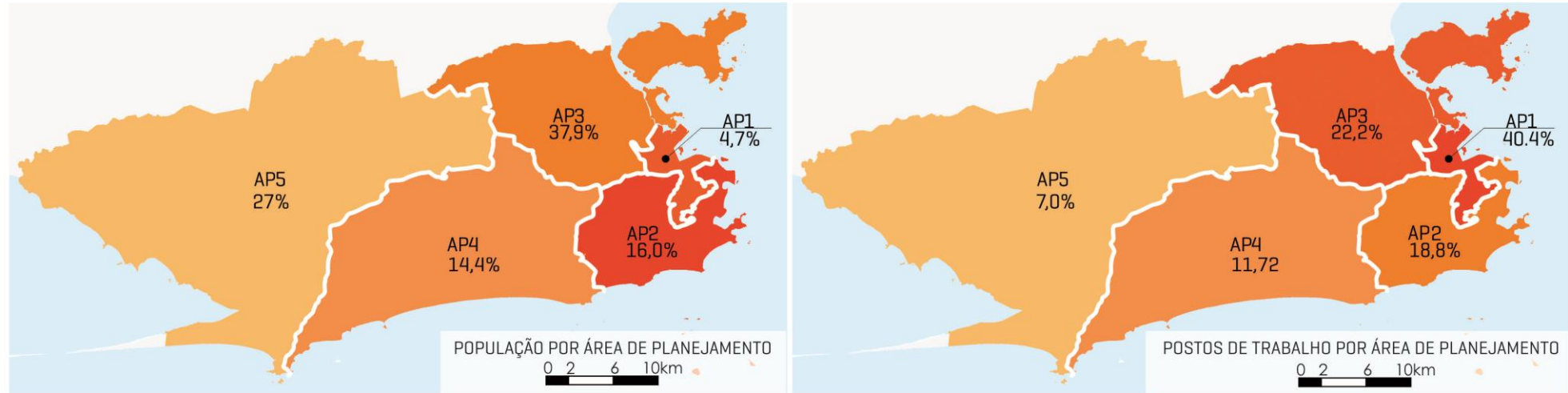


Figura 18: a) Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com a distribuição populacional por Área de Planejamento. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Censo 2010 extraídos de ARMAZÉM (s.d.). b) Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com a distribuição percentual dos postos de trabalho por Área de Planejamento. Fonte: Elaborado pela autora a partir de Benetti (2012)

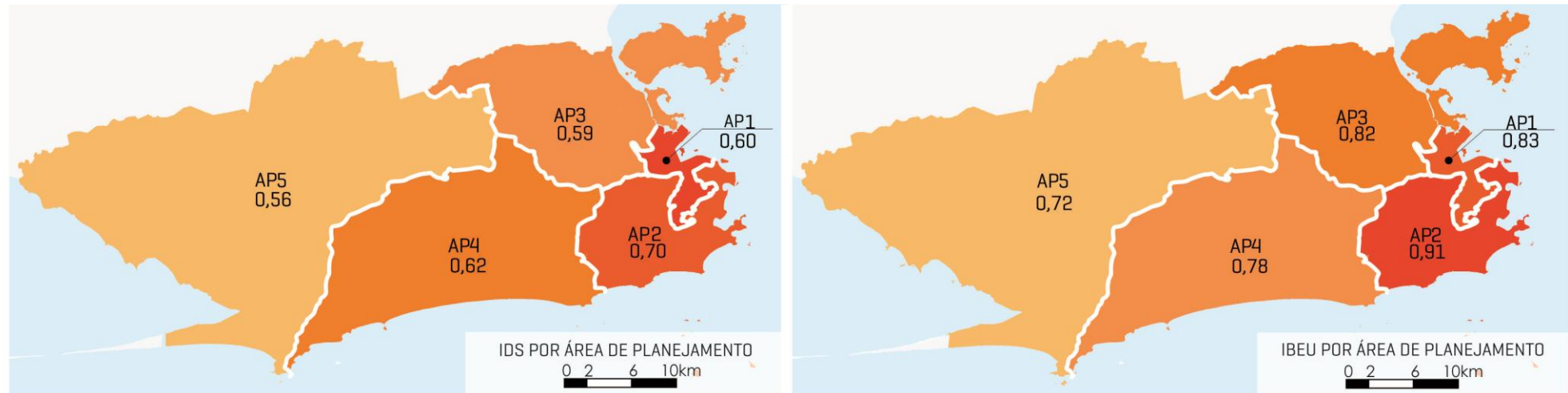


Figura 19: a) Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com o Índice de Desenvolvimento Social por Área de Planejamento. Fonte: Elaborado pela autora a partir do Armazém de Dados do Rio de Janeiro. b) Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com o Índice de Desenvolvimento Humano por Área de Planejamento. Fonte: Elaborado pela autora a partir de Benetti *et al* (2013).

O estudo realizado por Veríssimo (2010), surgiu como resposta aos setores empresariais que buscavam a modificação da legislação urbanística para possibilitar a implementação de empreendimentos do PMCMV em locais cujo o uso do solo, em função da precariedade de infraestrutura e pela característica rural, é considerado restrito. Nesse sentido, buscou debater sobre melhores critérios para definição da localização de empreendimentos de HIS, considerando três fatores de análise que seriam relevantes para a definição da localização da moradia: oferta de emprego, já discutido por este estudo através das considerações de Benetti (2012), condições de mobilidade da população e o *déficit* habitacional (VERÍSSIMO, 2010).

Para tratar do déficit habitacional, Veríssimo (2010) desenvolve o conceito de *déficit habitacional efetivo*, que corresponde àquele *déficit* cuja eliminação está condicionada à construção de uma nova unidade habitacional, bem como a realocação dos moradores não culmina na liberação de uma unidade vazia, para isso, são utilizados apenas dois componentes utilizados para o cálculo do *déficit* da FJP¹⁹, habitações precárias e coabitação familiar. O autor ainda acrescenta o componente, *assentamentos não urbanizáveis*, que corresponde às moradias localizadas em territórios não urbanizáveis, o que acarreta na consequente inutilização das moradias ali existentes, mesmo que essas possuam características construtivas aceitáveis. O autor adverte que o terceiro componente tende a superestimar o *déficit*, uma vez que edificações localizadas em áreas não urbanizáveis também podem estar sendo computadas no componente *habitações precárias*.

¹⁹ Não considera os componentes *ônus excessivo com aluguel* e *adensamento habitacional excessivo*, por esses acarretarem na liberação da moradia mediante a realocação da família (VERÍSSIMO, 2010).

Em função da inexistência de dados espacializados do *déficit* habitacional calculado pela FJP, tais componentes do *déficit habitacional efetivo* foram estimados por Veríssimo (2010), admitindo-se que sua distribuição se dá na mesma proporção da distribuição populacional por AP. A partir de tal método, Veríssimo (2010) apresenta a distribuição espacial do déficit habitacional por Área de Planejamento, expressa na Tabela 8. O método se aproximaria da real espacialização se experimentássemos uma situação de homogeneidade socioespacial, ao contrário disso, fatores como a concentração de faixas de renda em determinados locais tornam tal análise frágil diante das disparidades existentes entre as áreas de Áreas de Planejamento.

Tabela 8: Estimativa do Déficit Habitacional por Área de Planejamento segundo Veríssimo (2010)

AP	Não urbanizáveis - 2007		Precárias (2007)		Coabitação (2007)		Déficit estimado de novas UH (2007)	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
AP1	362	3%	478	4%	2627	4%	3.467	4%
AP2	739	6%	1942	15%	10678	15%	13.359	14%
AP3	3188	27%	4783	38%	26304	38%	34.275	36%
AP4	3160	27%	1769	14%	9727	14%	14656	15%
AP5	4415	37%	3714	29%	20427	29%	28556	15%
Totais	11863	100%	12685	100%	69763	100%	94311	100%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Veríssimo (2010)

Mesmo consciente da complexidade de fatores que ocasionam o *déficit* habitacional, este estudo, por questões metodológicas, atribui maior peso aos impeditivos econômicos (a relevância de tal fator pode ser constatada pelo percentual distinto do *déficit* por faixa de renda, já apresentado na Tabela 7)

para estimar a espacialização da demanda habitacional na Cidade do Rio de Janeiro por Área de Planejamento.

Isso foi feito através dos dados do *déficit* habitacional carioca decomposto por faixa de renda (dados para o ano de 2010 fornecidos pela FJP, já apresentados na Tabela 7) e cruzamento desses dados com o percentual populacional por faixa de renda de cada AP, ou seja, se a AP1 concentra 5% dos domicílios cujas famílias têm rendimento de 0-3 SM, atribuiu-se a essa AP 5% do *déficit* habitacional carioca que se concentra na faixa de 0-3SM.

Tabela 9: Estimativa do *Déficit* Habitacional por AP utilizando o cruzamento de dados de faixa de renda (2010)

AP	0-3 SM		3-5 SM		5-10 SM		Mais de 10 SM		Déficit estimado total por AP	
	% domicílios*	Déficit	% domicílios*	Déficit	% domicílios*	Déficit	% domicílios*	Déficit	Absoluto	%
AP1	5%	7914	5%	890	3%	896	2%	871	10035	5%
AP2	10%	15406	32%	13414	50%	13512	65%	1696	53134	24%
AP3	41%	62385	33%	5205	19%	5243	8%	6868	74076	34%
AP4	13%	18984	17%	5703	21%	5744	23%	2090	34295	16%
AP5	30%	45643	13%	1636	6%	1648	2%	5025	49235	22%
Totais	100%	150332	100%	26848	100%	27043	100%	16551	220774	100%

Fonte: Elaborado pela autora a partir do cruzamento de dados extraídos de ARMAZÉM (2014) e FJP (s.d)

Como pode ser visto na Figura 20, existe um descompasso entre a distribuição do déficit habitacional e das unidades habitacionais do *Programa Minha Casa Minha Vida*. Enquanto a maior parte do *déficit* está na Área de Planejamento 3, observa-se uma concentração das unidades do PMCMV na Área de Planejamento 5. Tal distribuição tem gerado o deslocamento da população atendida para áreas

distantes daquelas que moravam anteriormente, o que já foi destacado na Figura 3 (p. 54), que mostra o deslocamento das famílias reassentadas para empreendimentos do PMCMV, que têm mudado, sobretudo da Zona Norte da Cidade (AP3) para a Zona Oeste (AP5).

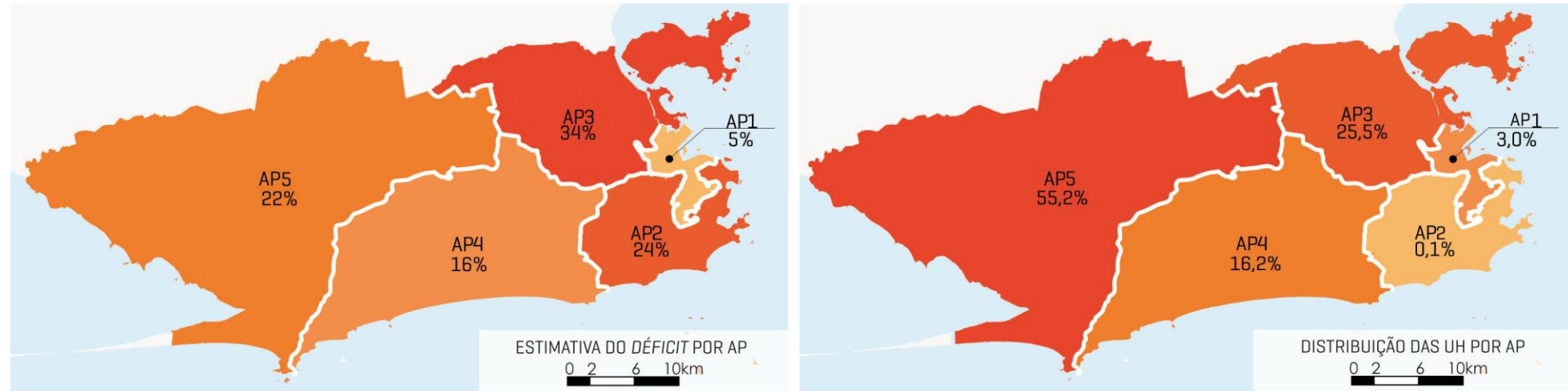


Figura 20: a) Mapa da cidade do Rio de Janeiro com a estimativa do déficit habitacional por Área de Planejamento. Fonte: Elaborado pela autora. b) Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com a distribuição percentual das unidades habitacionais do PMCMV por Área de Planejamento. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos de MAPA (2014).

É necessário destacar que a proximidade do antigo local de moradia não deve ser o único fator observado para a determinação dos locais de implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social. Tal análise deve ser associada com a busca por locais potencialmente adequados para ofertar oportunidades para o morador e o próprio acesso à cidade. No entanto, a mudança brusca do local de moradia para uma área com menores oportunidades que aquela de origem prejudica o beneficiário, pelo distanciamento de suas relações empregatícias e pela diminuição das possibilidades de estabelecimento de novas oportunidades de crescimento social e econômico.

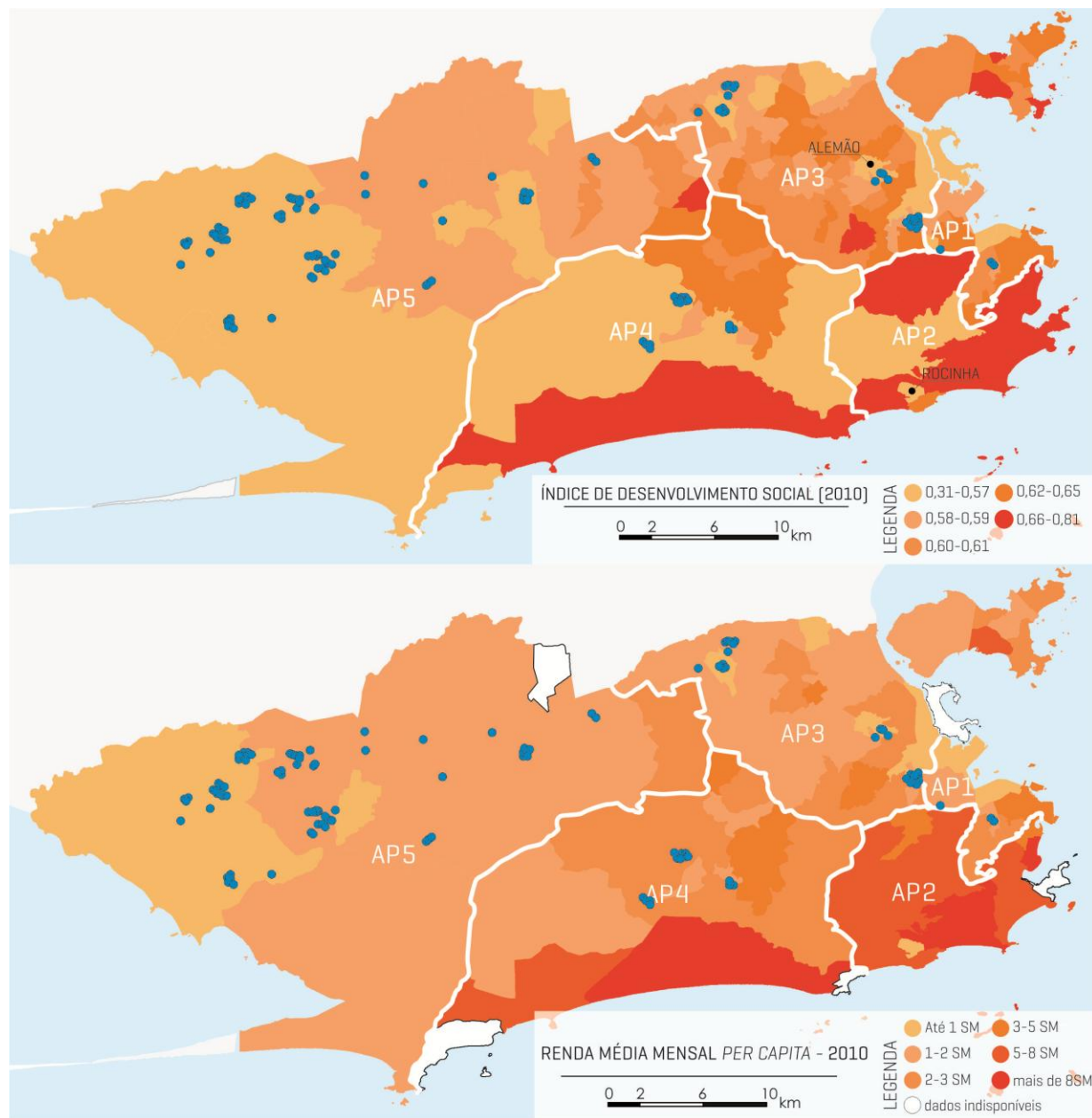


Figura 21: a) Índice de Desenvolvimento Social por bairro da Cidade do Rio de Janeiro com demarcação dos empreendimentos do *Programa Minha Casa Minha Vida* destinados à Faixa 1. Fonte: Elaborado pela autora à partir de dados extraídos de MAPAS (2014) e ARMAZÉM (s.d.).

b) Renda Média mensal per capita por bairros com demarcação dos empreendimentos do *Programa Minha Casa Minha Vida* destinados à Faixa 1. Fonte: Elaborado pela autora à partir de dados extraídos de MAPA (2014) e ARMAZÉM (s.d.).

Diante da extensão territorial da Cidade do Rio de Janeiro uma análise por Área de Planejamento mostra-se insuficiente para abarcar toda a diversidade urbana observada no espaço urbano do Rio de Janeiro. Em uma escala aproximada, em nível do bairro, analisando a localização dos empreendimentos do *Programa Minha Casa Minha Vida* da Faixa 1, do qual se ocupa este trabalho, tendem a se localizar em áreas com baixo Índice de Desenvolvimento Social (IDS) e cuja renda média familiar figura entre as menores observadas no município.

Outro importante meio de avaliação locacional do *Programa Minha Casa Minha Vida* consiste na análise do acesso às externalidades urbanas a partir dos empreendimentos que, como já mencionado no item 2.2, correspondem à capacidade da estrutura urbana em "*gestar e engendrar fluxos sociais e, em particular, econômicos*" (GUIMARÃES, 1997, p. 265). De modo análogo ao conceito de externalidades, a LUOS (Lei de Uso de Ocupação do Solo) define o conceito de centralidade urbana, que consiste na "*qualidade de um espaço para o qual convergem e onde se articulam funções e fluxos estruturadores do ambiente urbano e que exerce atração sobre os demais espaços da cidade, em diferentes graus ou hierarquias*" (PMRJ, 2013, p. 16). A partir de tal conceito a LUOS apresenta a espacialização de tais centralidades (Figura 23)

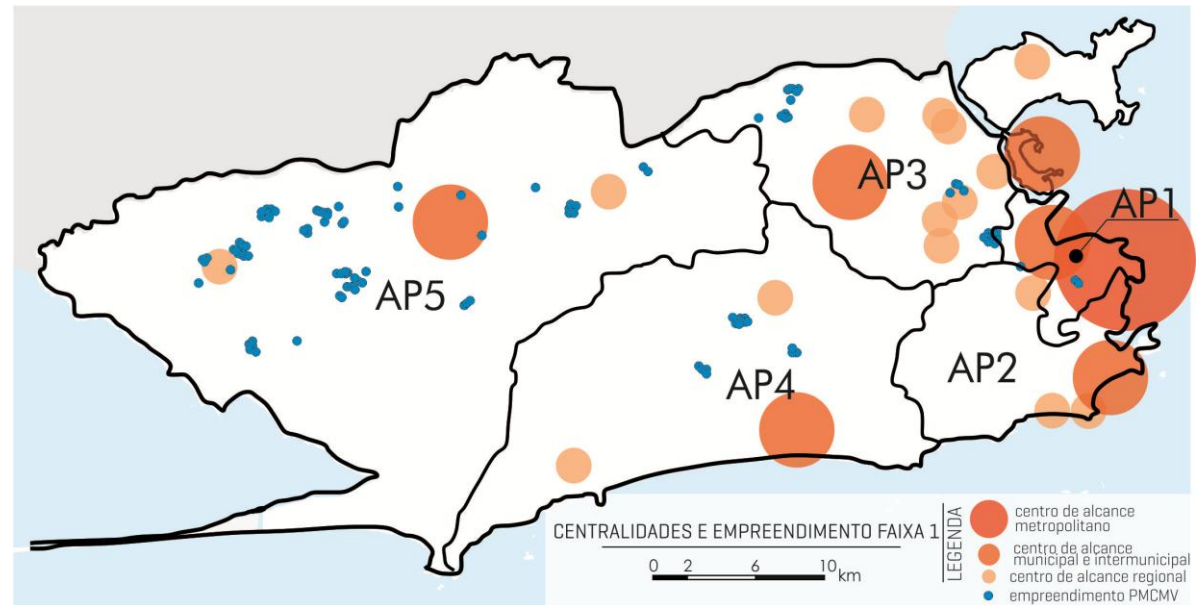


Figura 22: Mapa da cidade do Rio de Janeiro com demarcação das unidades contratadas na Faixa 1, e das centralidades urbanas definidas pela LUOS. Fonte: Elaborado pela autora a partir de MAPA (2014) e PMRJ (2013).

no território do Rio de Janeiro mediante a definição de variáveis de análise²⁰ relacionadas ao uso do solo, dados de emprego, economia, mobilidade, etc. No âmbito deste estudo, tais centralidades foram utilizadas com o objetivo de compará-las com a localização dos empreendimentos do *Programa Minha Casa Minha Vida*.

Como pode ser notado na Figura 23, o fato dos empreendimentos do *Programa Minha Casa Minha Vida*, Faixa 1, se localizarem na AP5, culmina em um afastamento dos beneficiários das porções do território onde se concentram as maiores centralidades urbanas cariocas, que estão localizadas sobretudo na AP1, AP2 e AP3. Mesmo ocupando parte significativa do território da Cidade do Rio de Janeiro, a AP5 concentra apenas um centro de alcance municipal e intermunicipal (Campo Grande) e dois centros de alcance regional (Bangu e Santa Cruz), sendo que os empreendimentos encontram-se, em sua maioria, desvinculados dessas centralidades urbanas da Área de Planejamento.

Diante dos critérios utilizados para a definição das centralidades, constata-se que a proximidade desses fluxos estruturadores do espaço urbano municipal torna-se relevante para a proximidade do indivíduo das oportunidades de emprego, bem como do acesso aos meios de transporte que viabilizam o deslocamento do indivíduo na cidade, fator imprescindível para o acesso desse às amenidades urbanas.

²⁰ Para a definição das centralidades urbanas são considerados pelas LUOS: I- concentração e diversidade de usos e atividades econômicas; II – oferta de transportes e acessibilidade; III - disponibilidade de infraestrutura; IV – concentração e à oferta de empregos; V – oferta habitacional, incluindo a de interesse social; VI – contribuição para a economia da cidade. (PMRJ, 2013)

Quando refina-se a escala de análise dos empreendimentos a tendência de distanciamento das centralidades urbanas fica ainda mais acentuada. Além da tendência de localização dos empreendimentos da Faixa 1 na AP5, Compans (2012) atesta que dentro da própria AP há uma concentração dos empreendimentos em áreas específicas. A autora analisa a distribuição dos empreendimentos pelas Regiões Administrativas (RA) da Área de Planejamento 5, constatando que o número de unidades das RA's cresce proporcionalmente à sua distância do centro da cidade (com exceção de Guaratiba, que apresenta limitações ambientais para a ocupação e é limítrofe à Barra da Tijuca). Refazendo tal análise, até dezembro de 2014, constata-se a continuidade dessa tendência, 45% dos empreendimentos de 0-3 SM foram instalados em Santa Cruz. Bairros mais consolidados como Bangu e Realengo receberam poucos empreendimentos do Programa (Figura 23).

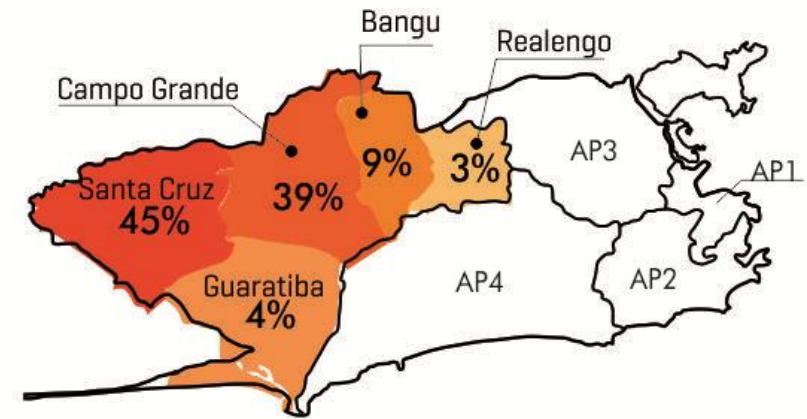


Figura 23: Unidades contratadas na AP5, Faixa 1, por Região Administrativa. Fonte: Elaborado pela autora a partir de MAPAS (2014).

Se os empreendimentos habitacionais encontram-se em áreas desprivilegiadas da cidade, como já constatado anteriormente, uma compensação a esse fato poderia ser dada através da oferta de boas condições de mobilidade urbana (alta frequência do transporte público, baixos custos e boas condições de conforto), ampliando o acesso aos serviços, emprego e à cidade. Sem dúvidas a urbanização difusa, como a experimentada na cidade do Rio de Janeiro, pelo espraiamento urbano periférico é extremamente prejudicial, como por exemplo por reduzir a escala humana nas cidade, já que os trajetos à pé para o acesso às amenidades urbanas ficam cada vez mais inviáveis. No entanto, em cidades difusas com boas condições de mobilidade, o efeito ilha, em que a população fica presa

em determinada porção monofuncional do território em função da distância a ser percorrida, tende a ser reduzido²¹.

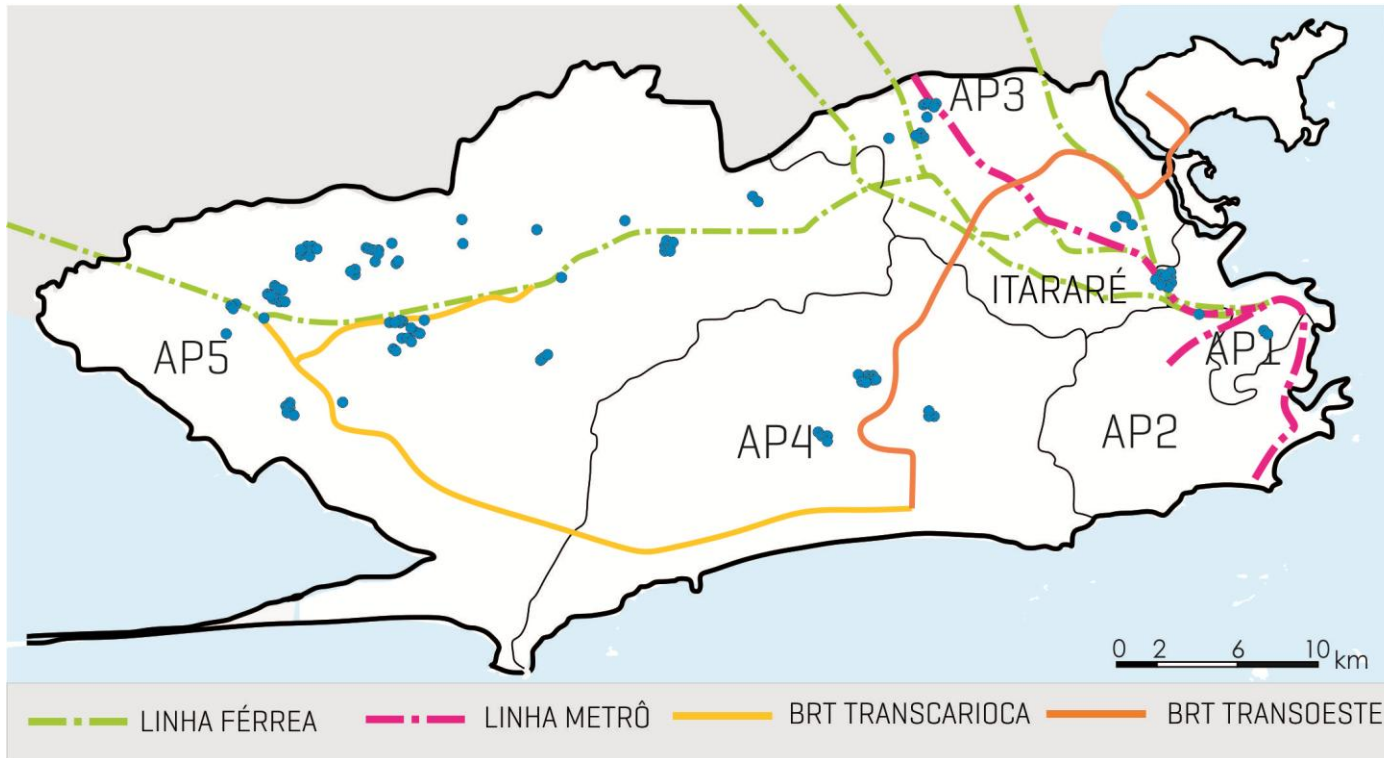


Figura 24: Mapa da cidade do Rio de Janeiro com demarcação das unidades contratadas na Faixa 1, e do sistema de transporte público de alta capacidade. Fonte: Elaborado pela autora a partir de MAPA (2014).

Analisando o sistema de transportes de alta capacidade da Cidade do Rio de Janeiro, considerado por este estudo como as linhas de metrô, de trem e corredores de BRT, observa-se, através da Figura 24, que existe uma concentração desse sistema na AP3 e AP1, enquanto a AP5, área de planejamento com maior concentração de empreendimentos da Faixa 1, possui pouca infraestrutura de transporte de alta capacidade em comparação à área que abrange. Quando se pondera que é exatamente na AP5 que possui a menor concentração de centralidades, emprego, serviços, conclui-se que o transporte de alta capacidade nessa área de planejamento é ainda mais primordial, para garantir o

²¹ Por mais que exista a possibilidade de se minimizar os efeitos perversos da urbanização difusa através de melhores condições de transporte, esse tipo de ocupação do solo urbano deve ser problematizado a partir de outras variáveis, como a morfologia urbana que produz e os prejuízos relativos à sustentabilidade urbana. Variáveis essas que não serão abordadas em profundidade por este estudo, mas que têm sido escopo de muitos trabalhos sobre crescimento urbano.

deslocamento rápido de seus moradores para porções das cidades que apresentam as amenidades demandadas pela população, o que torna a carência em transporte ainda mais nociva.

Diante dos dados apresentados pode-se constatar que o *Programa Minha Casa Minha Vida* tem se localizado em porções desprivilegiadas da cidade, o que é reflexo da busca por terrenos mais baratos e de grandes dimensões, que possibilitem a implantação dos condomínios de grande porte. A dissociação entre a política urbana municipal e a construção de habitações de interesse social tem impedido a destinação de áreas bem infraestruturadas e que se relacionem com as centralidades urbanas, sendo tais características imprescindíveis para o acesso à moradia adequada, como já discutido ao longo do primeiro capítulo deste estudo. Vários estudos têm se dedicado à análise da problemática locacional envolvida em tal processo. Nesse contexto, no próximo item apresenta-se uma análise do papel dos agentes envolvidos no *Programa Minha Casa Minha Vida* para a definição da localização da moradia de interesse social no Rio de Janeiro. Afinal, quem define a localização na cidade?

3.3.3. Quem define a localização na cidade?

Muitos estudos têm apontado como responsável da tendência de má localização dos empreendimentos do *Programa Minha Casa Minha Vida* a protagonização das construtoras na escolha dos terrenos. De fato, essa protagonização tem levado à utilização de terrenos periféricos (que têm menor custo) e de grades dimensões, que possibilitam a reprodução de projetos padrão, em uma lógica semelhante à produção de outros bens de consumo, onde a padronização e maior produção melhoram o controle sobre o processo produtivo.

Essa mercadorização da moradia, que repercute diretamente na qualidade final, inclusive locacional, tem sido justificada por muitos autores como decorrente da ausência de exigências efetivas do Governo Federal no estabelecimento de regras para a definição de melhores localizações para a liberação dos recursos. No entanto, pouco tem sido levantado sobre a responsabilidade do Poder Público Municipal em tal processo, bem como no papel da Caixa Econômica Federal na análise dos projetos a serem financiados via PMCMV. Através do processo de aprovação dos empreendimentos no Rio de Janeiro, que ocorre na Caixa Econômica Federal e na Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (PMRJ) procura-se determinar os critérios utilizados para a aprovação locacional dos empreendimentos propostos para a Cidade do Rio de Janeiro.

A Caixa Econômica Federal, como agente financeiro do PMCMV, realiza a análise das propostas para a liberação dos recursos, para isso o empreendimento passa por quatro análises: *análise jurídica*, *análise técnica*, *análise operacional* e *análise social*. Neste trabalho trataremos da análise técnica realizada pela CEF, por ser aquela que integra as questões ligadas à aprovação da localização do empreendimento.

A análise que segue foi realizada mediante dados coletados em entrevista com o supervisor de responsáveis pela habitação de interesse social da Caixa Econômica Federal do Rio de Janeiro²² (Ver roteiro da entrevista no Apêndice 2), cujas principais atribuições são a análise, aprovação e acompanhamento do *Programa Minha Casa Minha Vida*, Faixa 1. Além da entrevista, utilizou-se a análise dos *Laudos de Análise para Crédito Imobiliário* de empreendimentos da Faixa 1 contratados na Cidade do Rio de Janeiro, documento expedido pela Caixa, que contém além do parecer para a

²² Entrevista realizada no dia 05 de maio de 2014, o entrevistado não foi identificado em função da assinatura do *Termo de cessão gratuita de direitos de depoimento oral e compromisso ético de não identificação do depoente* (Apêndice 3), onde garantiu-se ao entrevistado sua não identificação ao longo do trabalho.

contratação do empreendimento ou as pendências que necessitam ser sanadas para a aprovação do mesmo, o resumo de uma Ficha preenchida pela construtora, onde são apresentadas as informações do terreno, características do empreendimento e seu entorno, orçamento, dentre outras informações (no Anexo 2 apresenta-se um exemplo de laudo, algumas informações referentes à construtora e dados do empreendimento foram suprimidos).

Durante a análise, observou-se a existência de dois modelos de laudos, o primeiro refere-se aos laudos dos empreendimentos do PAR, que migraram para o PMCMV em 2009, e o segundo modelo referente aos empreendimentos aprovados já no âmbito do PMCMV. Foram analisados 52 laudos, sendo esses os disponibilizados pelo Ministério das Cidades ao Laboratório Habitação e Forma Urbana, 13 desses laudos são referentes a empreendimentos do PAR que migraram para o PMCMV e 39 laudos de empreendimentos contratados já no âmbito do PMCMV.

É importante destacar as distinções existentes entre os dois modelos de laudos analisados, claramente o Laudos de Análise do PMCMV refere-se a uma simplificação do Laudo de Análise do PAR. Segundo a entrevista realizada com o funcionário da Caixa, tal simplificação dos parâmetros de análise para a contratação dos empreendimentos deu-se para que fosse possível o atendimento de um número crescente de projetos, segundo o técnico, mesmo com a larga escala proposta pelo PMCMV não houve grandes modificações na estrutura da Caixa para atender ao aumento da demanda. As distinções entre os dois modelos de laudos refere-se, sobretudo aos parâmetros de avaliação, por exemplo, em relação à avaliação sobre o transporte público do entorno, enquanto o PAR apresenta uma avaliação qualitativa da oferta de transporte, classificando-o como: *bom*, *regular* e *deficiente*; já o laudo do PMCMV só o classifica como *existente ou previsto* ou *não necessário* (Quadro 7).

Quadro 7: Critérios de avaliação para transporte público no PMCMV

PAR migrado PMCMV	PMCMV
Bom, Regular ou Deficiente	-Existente ou Previsto, Não necessário

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos dos Laudos de Análise para Crédito Imobiliário.

Em relação à infraestrutura e serviços do local a avaliação também é destoante nos dois laudos, enquanto o PAR de fato avalia a existência de infraestrutura básica (água, esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, telefone, iluminação pública, guias e sarjetas, gás, águas pluviais) e equipamentos

Quadro 8: Categorias e Critérios de avaliação da infraestrutura e serviços no entorno do empreendimento para contratações PAR migradas para o MCMV e contratação via MCMV

Categorias avaliadas		Critérios de avaliação	
PAR migrado para PMCMV	PMCMV	PAR migrado para PMCMV	PMCMV
- Água	- Água	- Disponível atendendo satisfatoriamente	- Disponível
- Esgoto	- Esgoto	- Disponível atendendo precariamente	- Satisfatória após futura instalação
- Energia elétrica	- Energia elétrica	- Não disponível e necessária	- Não disponível e dispensável
- Coleta de lixo	- Coleta de lixo	- Não disponível e dispensável	
- Telefone	- Telefone		
- Iluminação pública	- Iluminação pública		
- Guias e sarjetas	- Guias e sarjetas		
- Gás	- Gás		
- Águas pluviais	- Águas pluviais		
- Escola			
- Creche			
- Saúde pública			
- Comércio			
- Segurança pública			
- Lazer			

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos dos Laudos de Análise para Crédito Imobiliário.

funcionamento desses, pode-se dizer que tal avaliação ainda não corresponde à ideal. Primeiramente em função de como ela é feita, como constatado mediante a entrevista com o técnico da Caixa: para

(escola, creche, saúde pública, comércio, segurança pública e lazer), o laudo do PMCMV só avalia os componentes de infraestruturais, inexistindo observações sobre os equipamentos públicos existentes no local. Os critérios de avaliação para cada um desses itens também é distinta no laudo oriundo do PAR e aquele do PMCMV. No primeiro, eles são avaliados como: *disponível atendendo satisfatoriamente, disponível atendendo precariamente, não disponível e necessária, não disponível e dispensável*; já para o PMCMV esses são avaliados como: *disponível, satisfatória após futura instalação e não disponível e dispensável* (Quadro 8). Por mais que a forma de avaliação dos empreendimentos do PMCMV que migraram para o PAR apresentassem critérios mais apurados para a análise da infraestrutura e equipamentos existentes no local, incluindo questões qualitativas referentes à efetividade de

os dois modelos de laudos, o preenchimento não obedece a um critério que determine, por exemplo, o que seria um transporte público deficiente, ou que atenda de forma satisfatória à população ali residente, sendo que tal classificação fica a cargo de quem realiza a análise (não inclui, por exemplo, os destinos possíveis a partir do local e frequência dos serviços

prestados). Ou seja, por mais que a avaliação pareça mais criteriosa, inexistia desde o PAR um método de verificação para tais parâmetros, que servisse de instrumento padronizado de medição.

A distinção entre os critérios de avaliação dos dois laudos impede uma análise conjunta dos dados extraídos. Por tal motivo optou-se pela análise dos dados extraídos dos laudos dos empreendimentos que já nasceram no âmbito do PMCMV, primeiramente por eles constituírem a maioria dos empreendimentos do programa na Cidade do Rio de Janeiro, em segundo lugar por representarem a forma de avaliação vigente. Como se pode constar pelo Gráfico 14, os locais de inserção dos empreendimentos apresentam, em sua maioria, redes de águas pluviais, telefone, iluminação pública, coleta de lixo e energia elétrica; no entanto, observa-se a inexistência de rede de esgoto e água na grande maioria desses locais; rede estas que precisaram ser estendidas, para atender à nova demanda.

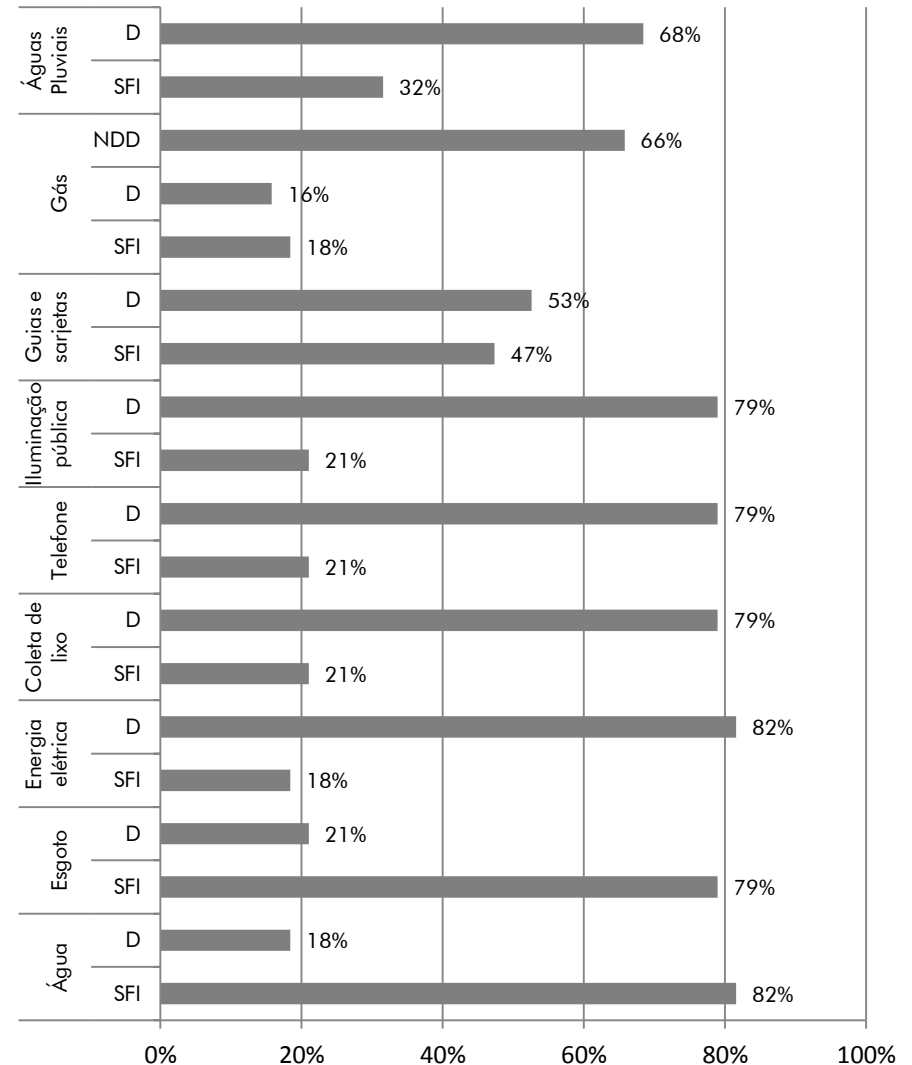


Gráfico 14: Legenda: D = disponível; SFI = satisfatória após futura instalação; NDD: não disponível dispensável.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos dos Laudos de Análise para Crédito Imobiliário.

Segundo a entrevista realizada com o técnico da Caixa, constatou-se que o banco não possui autonomia para reprovar a contratação dos empreendimentos por questões qualitativas e nem mesmo pela localização desses, desde que a proposta atenda às determinações mínimas definidas pelo Ministério das Cidades e à legislação pertinente ao programa, que são de fato muito genéricas e pouco restritivas, sobretudo no que se refere aos empreendimentos com menos de 1500 unidades, como já constatado anteriormente.

Sendo a Caixa Econômica o agente financeiro do PMCMV e existindo diversas agências que atuam na análise dos projetos seria importante que a mesma estabelecesse parâmetros mais criteriosos para a verificação da adequação locacional em nível local. Mas sem dúvidas, o agente com maior autonomia e que poderia ter maior eficácia no estabelecimento de tais normas é o poder público municipal, sobretudo pela necessidade de integração da política habitacional à política urbana. Nesse contexto, analisa-se a seguir o papel do poder público municipal na aprovação dos empreendimentos habitacionais do PMCMV na cidade do Rio de Janeiro.

3.3.3.1. O papel do município - O caso do Rio de Janeiro

Como já discutido no início deste capítulo, com a Constituição de 1988, os municípios adquiriram maior poder de intervir em seu território para a definição de parâmetros urbanísticos que se adéquem à realidade do local, ganhando autonomia para decidir e planejar suas ações no setor habitacional. Em complementaridade, através do Estatuto das Cidades, obtêm-se um aparato legal a ser aplicado a nível do município com o intuito de garantir a função social da propriedade e conseqüentemente redistribuir das benfeitorias urbanas.

Diante desses poderes decisórios do município no que se trata da política urbana, seria razoável que a aplicação dos recursos do PMCMV estivesse subordinada a uma normativa municipal que estimulasse soluções arquitetônicas e de planejamento urbano que garantissem o melhor uso de tais recursos para a melhoria tanto da qualidade habitacional, quanto da cidade como um todo, em um contexto em que a habitação fosse encarada como instrumento estruturante de uma política urbana. Em outras palavras, para a efetividade das ações do PMCMV é importante que o município encare o programa como um meio de acessar recursos para serem aplicados no setor habitacional e não como uma política habitacional já formatada, uma vez que a política deve ser sim, instituída no âmbito da municipalidade.

Mas, se o município têm poderes para intervir no que é produzido em seu território, por qual razão essas normativas não têm sido colocadas em prática? O primeiro motivo que pode-se apontar é que, a captação de recursos federais por parte do município sempre está atrelada ao cumprimento de algumas exigências. Quando o PMCMV é lançado à parte do SNHIS, esse acaba por eximir os municípios do cumprimento de um dos seus mais importantes papéis no Sistema de Habitação de Interesse Social, a aplicação de recursos atrelada à execução de um Plano Local de Habitação. Já que essa não é uma exigência, para facilitar a captação de recursos os municípios tendem a abandonar o processo de planejamento para possibilitar o rápido acesso aos recursos habitacionais oferecidos pelo Governo Federal. O papel do município deixa a ser de planejador e gestor para atuar como facilitador da aprovação dos empreendimentos.

Considerando que o planejamento da alocação dos recursos aplicados no *Programa Minha Casa Minha Vida* é praticamente inexistente, pondera-se que a maioria dos municípios brasileiros não sabe como, a que prazo, onde se investir em Habitação de Interesse Social. A inexistência de estudos apurados

para se levantar o *déficit* habitacional e sua real composição (lembrando que os dados ofertados pela FJP não apresentam a espacialização do déficit, por exemplo, o que impossibilita que o planejador saiba qual é a família que vive em uma moradia inadequada, quantos residem naquele local, se há possibilidade de melhoria da habitação existente para que essa se torne adequada, etc.) tem gerado no PMCMV uma aplicação de recursos às cegas, onde não se sabe nem sequer as metas que se quer alcançar. Ou seja, a aplicação dos recursos no PMCMV tem sido balizada pelas intuições, pouco pautadas no planejamento em nível local, muito em função da falta de exigência do Governo Federal, mas também pela ausência da cultura do planejamento no Brasil, e em alguns casos em função da ausência de corpo técnico capaz de implementar uma política habitacional efetiva nos municípios²³.

Como já destacado no início deste capítulo, a municipalização das políticas públicas só se torna efetiva pela delegação de funções entre os níveis de governo, criação de condições técnicas e institucionais favoráveis e pela capacidade real de investimento das prefeituras. Quando se fala em nova delegação de funções, não significa a abdicação da atuação do governo central, mas sim a atribuição à União de estabelecimento de normas gerais (CARVALHO *et al*, 2010), que inclui inclusive a delegação ao município da obrigação de planejar a aplicação dos recursos captados. Mas qual a razão da diminuta exigência do Governo Federal no âmbito do PMCMV, sobretudo quando do lançamento do programa? Considerando que já se estruturava no país uma Política Nacional de Habitação, qual a razão para que o Minha Casa Minha Vida tenha sido aprovado à parte do próprio SNHIS, que consistiria então na determinação das normas gerais necessárias para a efetividade das

²³ No Brasil, onde os secretários dos governos municipais tendem a ser aliados políticos, muitas vezes não capacitados para o desenvolvimento de tais funções, aliado à falta de recursos dos municípios mais pobres para a manutenção de um corpo técnico especializado, o planejamento habitacional tende à inexistência. Uma estratégia possível seria a coligação entre municípios próximos para a manutenção conjunta desse corpo técnico especializado, o que seria oneroso para um único município, torna-se viável com a divisão desses encargos.

ações a nível local? Sem dúvidas, a forma de estruturação do SNHIS era destoante dos objetivos do PMCMV, considerando que o SNHIS prevê a capacitação dos municípios, consiste em uma política habitacional a médio e longo prazo, como o PMCMV necessitava de velocidade de implantação para dar resposta contra a crise, o programa não se encaixava no modelo do SNHIS. Se no SNHIS o município tinha papel primordial, no MCMV sua principal função será oferecer condições suficientes para implementar com rapidez o programa, o que do ponto de vista econômico em curto prazo consistia em algo vantajoso para o município pela possibilidade de criação de empregos na construção civil e movimentação da economia.

No Rio de Janeiro a prefeitura criou medidas facilitadoras para atender o programa, como incentivos fiscais e flexibilização das leis urbanísticas. A Lei 5.065/2009 isenta os empreendimentos do PMCMV destinados a famílias de até 6SM do Imposto Sobre Serviços (ISS) e concede descontos de 50% para os empreendimentos de 6-10SM (PMRJ, 2009c). Pela Lei 5.066/2009 aprovou-se a remissão do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) para imóveis localizados nas Áreas de Planejamento AP1 e AP3 para a construção de empreendimentos habitacionais de interesse social (PMRJ, 2009c). Tal estratégia é interessante, pois como já constatado neste trabalho tais áreas apresentam boas condições para o recebimento de habitação de interesse social, dadas suas características, no entanto, pelo pequeno número de empreendimentos realizados, sobretudo na AP1, pode-se dizer que tal incentivo não foi suficiente para direcionar a o PMCMV para essas áreas de planejamento.

Além desses decretos, a aprovação da Lei nº97/2009 instituiu alguns parâmetros urbanísticos específicos para habitação de interesse social, suas principais disposições foram compiladas no Quadro 9.

Quadro 9: Principais disposições da Lei nº97/2009

<p>Priorização de implantação de empreendimentos habitacionais em áreas urbanas ociosas, mediante aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.</p>	<p>Fica estabelecido o gabarito máximo de 5 pavimentos, prevalecendo sobre o gabarito definido para o local, para empreendimentos destinados a famílias de até dez salários mínimos.</p>
<p>Os terrenos devem possuir testada para logradouros que disponham de: abastecimento de água, capaz de atender a demanda prevista; energia elétrica e iluminação pública; condições para solução adequada de tratamento e esgotamento sanitário; drenagem pluvial; possibilidade de atendimento por transporte público; proximidade de equipamentos de saúde e educação públicas, capazes de atender a demanda prevista.</p>	<p>Número máximo de 500 unidades por grupamento e a construção de grupamentos com extensão superior de 300m terá aprovação condicionada à análise e adequação à morfologia local, podendo ser exigida a abertura de logradouro público para integração do empreendimento à malha urbana existente.</p>
<p>A aprovação de projetos em locais que não disponham da infraestrutura mínima descrita pela lei terá a aprovação condicionada à assinatura do Termo de Obrigações, no qual o proprietário do imóvel se responsabiliza pela execução ou complementação das obras.</p>	<p>Os empreendimentos de HIS estão dispensados das seguintes exigências: áreas de recreação para empreendimentos de até cem unidades; apartamento para zelador; dimensão máxima de projeção horizontal; número mínimo de vagas para veículos; afastamento mínimo entre blocos e extensão máxima de vias interiores. Para empreendimentos com mais de cem unidades deverá ser destinado, no mínimo, 1m² de área de recreação por unidade. Empreendimentos para famílias de 6-10SM deverão atender à proporção de uma vaga de estacionamento por cada quatro unidades.</p>
<p>Os valores advindos das obrigações de construção e doação de escolas serão aplicados prioritariamente, nas áreas carentes de equipamentos de ensino, independentemente da localização do empreendimento que gerar a referida obrigação.</p>	<p>Empreendimentos com mais de cinco pavimentos deverão possuir projeção máxima horizontal da edificação inscrita em um polígono com perímetro igual ou inferior a 150m.</p>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de PMRJ (2009a)

A Lei nº97/2009 estabelece mais que flexibilizações nas leis existentes, para atender ao programa; nela se expressa uma tentativa tímida de instituir disposições que buscam direcionar melhores localizações, no entanto, observa-se a ausência de parâmetros que apontem métodos de análise claros para que esse objetivo seja alcançado. A lei inibe a ocupação de áreas com ausência de infraestrutura básica, mas não chega a propor critérios para estimular a implantação de habitações em locais próximos às centralidades urbanas cariocas, que possibilitam muito mais que o acesso à energia elétrica, água ou arruamento pavimentado, mas que, de fato, promovam a adequação habitacional por permitir a seus moradores maiores possibilidades de acesso ao emprego, mobilidade e melhoria social.

Por mais que a lei preze pela priorização de ocupação de vazios urbanos pelo uso de instrumentos do Estatuto da Cidade, observa-se pelos resultados analisados que o PMCMV caminha pela direção contrária, uma vez que têm-se ocupado sobretudo áreas periféricas marcadas no limite da área urbana consolidada, ao passo que os empreendimentos localizados na área central da cidade, que é marcada pela infraestrutura subutilizada e pela existência de significativo número de vazios urbanos, teve pouca expressividade percentual no programa.

Em 2011, quando se encerrava a primeira fase do PMCMV já surgiam estudos que atestavam a tendência da localização periférica dos empreendimentos do PMCMV, sobretudo a concentração nos condomínios da Faixa 1 na Área de Planejamento 5. Nesse contexto, através do Decreto nº 34.300/2011 é criada uma *Comissão de Avaliação de Impacto Urbanístico dos Empreendimentos Minha Casa Minha Vida na Área de Planejamento 5*, composta por representantes da Secretaria Municipal de Urbanismo, Secretaria Municipal de Habitação, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil, Secretaria Municipal de Transportes (PMRJ, 2011). A partir de tal decreto as propostas de empreendimentos na AP5 passam a ter a aprovação condicionada ao parecer de tal comissão. Para a avaliação, o decreto determina que a apresentação de planta cadastral, localização do empreendimento e equipamentos públicos de saúde, educação e transporte público a um raio de 1km.

Em 2012, a SMH e SMU lançam uma resolução conjunta, que determina as áreas na AP5 consideradas adequadas pelos órgãos para a implantação de empreendimentos de interesse social, e que deveriam então ser priorizadas, sendo essas:

"I. aquelas distantes, aproximadamente, 1.500m (um mil e quinhentos metros) das estações ferroviárias;

II. aquelas distantes, aproximadamente, 1.500m (um mil e quinhentos metros) das estações do BRT da TransOeste, restritas ao trecho entre a Estação Santa Cruz (na Rua Felipe Cardoso) e a Estação Santa Veridiana na Estrada da Pedra;
 III. ao longo da Avenida Brasil, faixa com profundidade de aproximadamente 300,00m (trezentos metros), a partir da Estrada do Engenho Novo (no lado par da Av. Brasil e da Rua Ernesto Ribeiro (no lado ímpar da Av. Brasil), até a Estrada do Quafá (SMU; SMH, 2012).

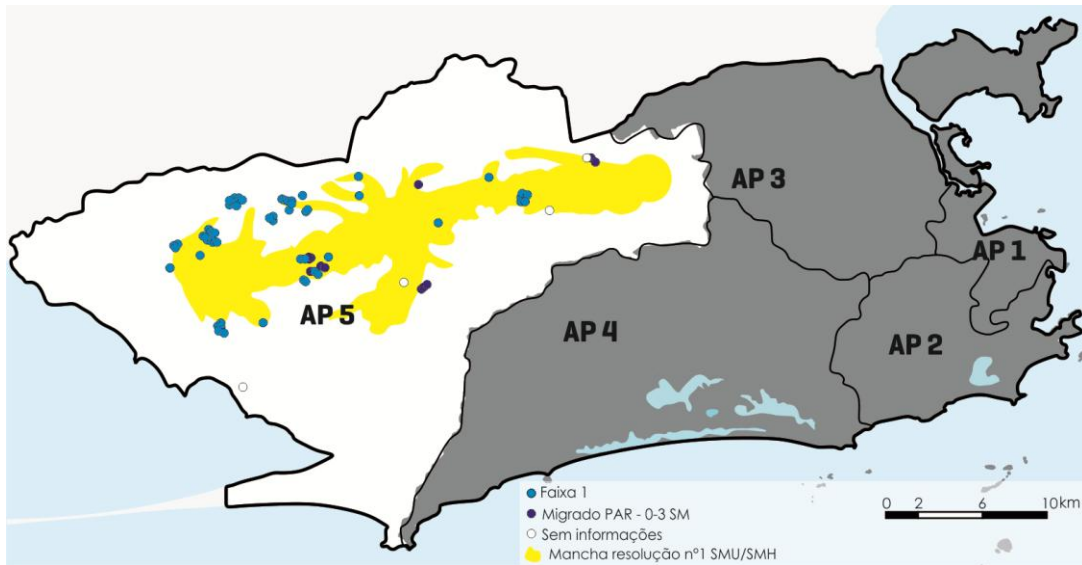


Figura 25: Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com evidência dos empreendimentos realizados no âmbito do PMCMV em sobreposição à mancha prioritária para a realização de HIS, definida pela Resolução nº1 da SMH e SMU. Fonte: Elaborado pela autora a partir de SMU; SMH (2012).

Além dessas áreas a resolução ainda aponta vias adjacentes que atenderiam aos requisitos desejáveis para a implantação de HIS no Rio de Janeiro. A mancha resultante da delimitação da área prioritária de implantação dos empreendimentos na AP5 é apresentada na Figura 25.

Claramente se observa que o critério utilizado para a definição dessa mancha pautou-se na priorização dos empreendimentos ao longo dos eixos viários de transporte da Zona Oeste, cuja Avenida Brasil e terminais ferroviários atuam como elementos estruturadores. Tal critério é, sem dúvida, relevante, sobretudo por ser aplicado na AP5, Área de Planejamento, que como constatado por Veríssimo (2010), apresenta alto percentual da população que se desloca para outras regiões diariamente, o que pode ser explicado pelo percentual populacional da área superior ao percentual de postos de emprego

na área, o que gera uma forte necessidade de deslocamento dessa população, bem como pela existência de poucas centralidades urbanas no local em relação às demais porções do território carioca. Ou seja, diante da precariedade urbana da AP5, é ainda mais importante que se implemente HIS em locais que favoreçam a mobilidade.

Sem dúvidas, a definição de tais parâmetros foi importante para garantir melhores localizações dos empreendimentos, evitando a implantação de HIS, via PMCMV, em territórios longínquos que isolem ainda mais seus moradores das oportunidades urbanas, no entanto, a crítica consiste no fato da municipalidade se posicionar apenas para evitar localizações inaceitáveis, e não para estimular, com medidas efetivas, a implementação dessas moradias em locais que sejam não só ideais para a moradia, mas que também indiquem o vetor de crescimento da cidade do Rio de Janeiro. Os malefícios advindos do crescimento periférico já foram evidenciados por vários autores. Abramo (2007) afirma que o crescimento difuso do território é promovido tanto pelo mercado formal quanto pelo mercado informal, neste caso, adiciona-se um terceiro agente, diante da omissão do Poder Público Municipal em ditar os rumos da expansão urbana para a cidade existente (crescer para dentro), ele se torna coprodutor do espraiamento urbano.

Dado o alto valor do solo urbano nas áreas infraestruturadas e próximas às centralidades, para o acesso a tais locais pelas famílias de baixos rendimentos é primordial que se aplique, sobretudo pelo poder público municipal, estratégias que garantam a equidade de acesso à cidade. No caso da Cidade do Rio de Janeiro, em contato com a Secretaria Municipal de Urbanismo, na *Coordenadoria Geral de Controle das Áreas de Especial Interesse Social* e *Coordenadoria de Licenciamento de Política Habitacional*, evidenciou-se, mediante entrevistas (ver roteiro de entrevista no Apêndice 4) com dois funcionários, que inexistem em tal secretaria instrumentos direcionados a garantir melhores localizações para os empreendimentos do PMCMV. Além disso, os funcionários afirmaram que não veem perspectivas de melhorias pela implantação do Plano Local de Habitação de Interesse Social. Outro fato revelado em tais entrevistas é que a aprovação do PlanHab não acarretou em modificações na atuação da Coordenadoria de Licenciamento de Política Habitacional, mas, no entanto, com a aprovação do

PMCMV a dinâmica foi modificada, com o aumento do quadro de funcionários da coordenadoria para atender o aumento da demanda.

Quando os entrevistados foram questionados sobre se existia na Cidade do Rio de Janeiro uma política habitacional estruturada, a resposta obtida foi de que essa se restringia à definição, pelo prefeito, do número de unidades habitacionais a serem construídas. Quando questionados sobre a possibilidade dos técnicos da secretaria desenvolverem propostas, um dos entrevistados afirmou não ser usual tal interferência. Os dois entrevistados avaliaram positivamente a atuação do PMCMV no que diz respeito ao número de unidades construídas, uma vez que nunca se implementou no município uma política habitacional em tal escala; em relação à localização dos empreendimentos, um dos entrevistados afirmou que por mais que as localizações não fossem satisfatórias, ela era compensada pelo fato do beneficiário conquistar a casa própria.

Através das entrevistas realizadas constatou-se primeiramente um distanciamento entre as ações das Secretarias Municipais de Habitação e Urbanismo; como revelado pelos entrevistados, em geral, tal ligação se dá apenas na fase inicial de aprovação dos empreendimentos, quando a SMU aprova a localização dos empreendimentos e os parâmetros urbanísticos mínimos definidos pela legislação urbanística municipal. Tal distanciamento entre as secretarias acarreta na própria dissociação entre a política urbana e a política habitacional, que como já constatado ao longo deste trabalho, é imprescindível para a efetividade das ações nos dois campos.

Diante do quadro apresentado, conclui-se que a ausência de uma atuação efetiva do município para a melhor definição dos parâmetros ideais para a HIS tem sido fator relevante para o quadro locacional apresentado. Para a reversão, seria indispensável a atuação dos órgãos responsáveis para a definição

de estratégias efetivas que incentivem melhores localizações, como a criação de um banco de terras municipal mediante a implementação de instrumentos já previstos no Plano Diretor e pela definição mais efetiva de métodos de avaliação das localizações propostas pelas construtoras.

A seguir, apresenta-se no Quadro 10 a exemplificação de alguns parâmetros propostos para serem implementados pelo município; compilados mediante as análises empreendidas ao longo do primeiro e segundo capítulo deste estudo. Esta proposta busca integrar formas de análise locacional já existentes para o PMCMV, sobretudo aquela realizada pelo Ministério das Cidades para empreendimentos de maior impacto (já apresentadas no final do item 3.2.4), que apresentariam maior facilidade de implementação. Também se propõe alguns critérios considerados efetivos para a determinação de áreas prioritárias para a implantação no município de empreendimentos de HIS, sendo que tal proposta possui capacidade de implementação em médio prazo em função da necessidade de sistematização de uma base de dados complexa e que exigiria, inclusive, a definição de pesos para os critérios apontados.

Quadro 10: Propostas de critérios de desenvolvimento de Política Habitacional Local para a aplicação dos recursos do PMCMV

1. Entendendo o <i>Déficit</i>	1.1. Cadastramento das famílias que compõem o déficit habitacional. 1.2. Espacialização do déficit na Cidade do Rio de Janeiro. 1.3. Quantificar o <i>déficit</i> por componente.
2. Criando uma política habitacional que atue em várias frentes	2.1. Definir estratégias de combate ao déficit em função do componente. Política habitacional não se faz apenas pela construção de novas unidades, é importante implementar medidas que favoreçam a ocupação de edificações vazias e recuperação das moradias que não se adequam em função de suas características construtivas, programas de regularização urbana e de urbanização de favelas podem ser efetivos para a redução do déficit, bem como políticas de aluguel social que implicam em não estabelecer a propriedade como único acesso a moradia.

**Os próximos critérios tratam apenas da construção de novas unidades, uma vez que é a forma que se estrutura atualmente o PMCMV.*

<p>3. Estabelecendo prazos e critérios para o equacionamento do déficit que exija novas unidades</p>	<p>3.1. Criar um cronograma de ação que estabeleça quantas unidades deverão ser construídas por ano no âmbito do PMCMV.</p> <p>3.2. Estabelecer critérios de prioridade para o atendimento para as famílias, criando uma lista on-line transparente, que permita que a família inscrita saiba sua posição na lista de espera, os critérios de prioridade podem ser complementares àqueles já estabelecidos pelo Governo Federal, para que seja condizente com a realidade do município (como, por exemplo, famílias em área de risco, famílias assistidas pelo programa de aluguel social da Prefeitura do Rio de Janeiro)</p>
<p>4. Onde implementar HIS?</p>	<p>4.1. Identificação das áreas do território com vazios urbanos potenciais à implantação de HIS, criando um banco de dados;</p> <p>4.2. Classificar os vazios urbanos existentes por: concentração no entorno de déficit habitacional que demanda novas unidades, densidade do entorno, subutilização de infraestrutura existente, subutilização de equipamentos educacionais no entorno, (por exemplo, escolas com vagas não preenchidas, postos de saúde com utilização inferior aos demais), proximidade das centralidades urbanas, oferta de transporte, oferta de emprego nas imediações, custo da terra urbana no local. Tal classificação exige a definição clara dos pesos para cada um desses parâmetros, o que se torna inviável no âmbito deste trabalho. A catalogação dos terrenos disponíveis sob esses critérios consistirá em um importante instrumento de planejamento urbano.</p> <p>4.3. Criar faixas de prioridade para a ocupação desses vazios urbanos por HIS a partir da classificação feita no item 4.2. Essas faixas de prioridade servirão para definir locais onde se dará prioridade para: 1) aquisição de terrenos pelo poder público local para implementação de HIS; 2) definição de ZEIS vazias; e 3) priorização de aprovação de propostas das construtoras locais nessas áreas; 4) reduções fiscais maiores para empreendimentos localizados nas áreas prioritárias.</p> <p>*A criação do banco de terras para HIS é viabilizado pela aplicação de instrumentos urbanísticos já previstos pelo Estatuto das Cidades, como: Direito de preempção, desapropriação, IPTU progressivo no tempo, dação em pagamento, concessão de direito real de uso. Para isso é imprescindível que se aumente a capacidade do poder público de intervir sobre o uso do solo e sobre sua rentabilidade, para que se faça cumprir a função social da terra urbana. A viabilização de boa localização para HIS só é possível via integração da política urbana e habitacional.</p>
<p>5. Avaliação das propostas</p>	<p>5.1. Obrigatoriedade para todos os empreendimentos (independentemente do número de unidades) do Relatório de Concepção Urbanística (já exigido pelo MCIDADES para empreendimentos com mais de 1500 unidades), cujas especificações foram tratadas no final do item 3.2.4 deste trabalho.</p> <p>5.2. Estabelecimento de parâmetros de adequação específicos para o município para a avaliação dos dados expressos no Relatório de Concepção Urbanística, definindo, por exemplo, o deslocamento máximo à pé do empreendimento até a creche mais próxima.</p> <p>5.3. Obrigatoriedade para todos os empreendimentos de apresentação de Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos (já exigido pelo MCIDADES para empreendimentos com mais de 500 unidades, cujas exigências foram apresentadas no item 3.2.4. deste trabalho).</p> <p>5.3. Contrapartida do município para atendimento das demandas advindas da implantação dos empreendimentos apenas para aqueles localizados junto às áreas prioritárias definidas pela classificação apresentada no item 4.1. deste quadro.</p>

Fonte: Elaborado pela autora.



4

ESTUDOS DE CASO

Diante do estudo realizado sobre a evolução do conceito de moradia adequada, objetiva-se neste capítulo selecionar e aplicar categorias de análise relevantes para a avaliação da adequabilidade de um local à implantação de um empreendimento habitacional. Essa análise será realizada por meio de um estudo comparativo entre dois empreendimentos do PMCMV Faixa 1 (0-3SM), empreendidos em regiões distintas da Cidade do Rio de Janeiro, AP5 e AP3. A matriz de análise utilizada por este trabalho é fruto dos estudos realizados pela autora, somados das contribuições advindas das discussões no âmbito do Laboratório Habitação e Forma Urbana (PROURB/UFRJ), onde se tem discutido e pesquisado sobre os parâmetros mais eficientes de avaliação locacional para a Cidade do Rio de Janeiro. Trata-se de uma análise que busca utilizar, sobretudo, bases de dados disponíveis para a Cidade do Rio de Janeiro e que possam ser utilizadas com facilidade para a avaliação locacional do Programa Minha Casa Minha Vida pelos órgãos competentes, servindo de ferramentas de análise para a contratação, ou não contratação, de empreendimentos em determinados locais. A seguir apresenta-se uma nota metodológica que contempla os métodos de análise empregados para a avaliação dos empreendimentos analisados. No item 4.2 são apresentados os estudos de caso empíricos analisados e no item 4.3 realiza-se a análise locacional através dos parâmetros selecionados.

4.1. Nota metodológica

4.1.1. Seleção de estudos de caso

Para a análise locacional proposta foram selecionados dois empreendimentos do PMCMV destinados a famílias de 0-3SM na Cidade do Rio de Janeiro. Para a escolha, buscou-se abarcar duas localizações que pudessem demonstrar as diferenças existentes entre áreas que receberam investimentos do PMCMV, evidenciando a contribuição dessas localizações para o alcance da moradia adequada. Para isso, priorizou-se Áreas de Planejamento distintas, sendo um empreendimento na AP3 e outro na AP5 (Figura 26). Como os empreendimentos analisados são constituídos de condomínios contíguos, implantados em conjunto, para referenciá-los será utilizado, ao longo do trabalho, o nome das ruas nas quais os eles foram implementados para referenciá-los, assim, denomina-se o estudo de caso da AP5 como **Empreendimento Agai** e aquele localizado na AP3 como **Empreendimento Itararé**.

A escolha dos estudos de caso também teve relação com o trabalho desenvolvido no âmbito do Laboratório Habitação e Forma Urbana, que já realiza pesquisas com esses empreendimentos. Dessa forma, este estudo seria importante meio de avançar na análise locacional sobre esses casos, bem como possibilitou a exploração de rico material desenvolvido no âmbito do laboratório.

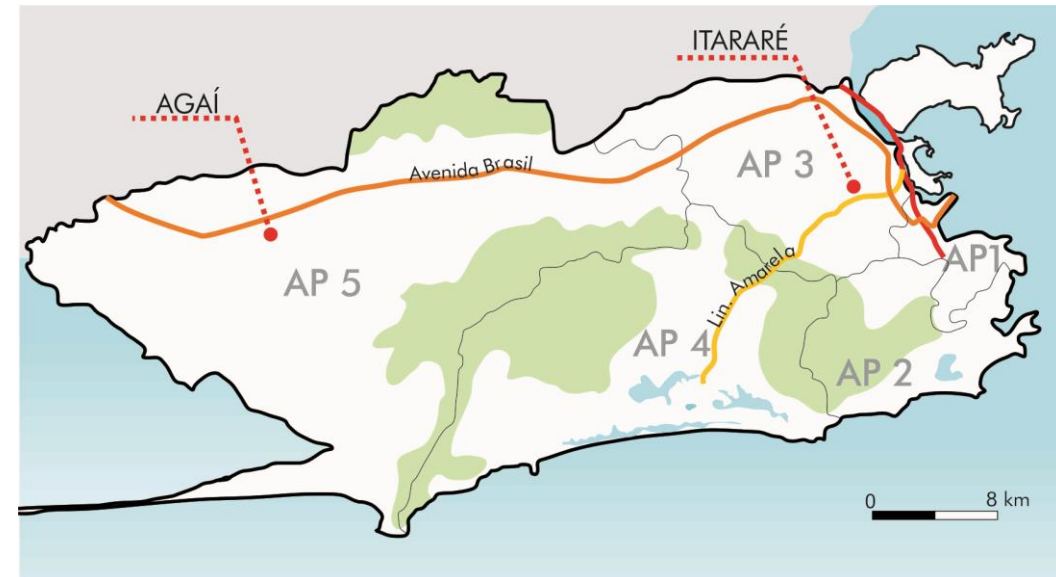


Figura 26: Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com a localização dos empreendimentos analisados. Fonte: Elaborado pela autora.

4.1.2. Métodos de análise

Para a definição dos métodos utilizados para a avaliação habitacional com enfoque na localização retoma-se os componentes locacionais apontados por Guimarães (1997), já tratados no item 2.2, sendo eles: *externalidades* e *conjunto de infraestruturas*. A implantação de empreendimentos em locais que atendam satisfatoriamente esses dois componentes é condizente com os requisitos locacionais para a moradia adequada apresentados pela ONU nos documentos e conferências analisadas no segundo capítulo, e por este motivo serão utilizados como ponto de partida para a construção das categorias de análise propostas por este estudo. Considerando que o acesso a infraestruturas e externalidades são dependentes de componentes sociais e espaciais, reitera-se que esta análise se fundamenta, sobretudo, no acesso espacial. Ou seja, analisa-se, principalmente, a proximidade física dos empreendimentos analisados e os equipamentos urbanos, buscando introduzir, de forma complementar, as condições de deslocamento possíveis, através do transporte público e a pé.

As análises das *externalidades* e *conjunto de infraestruturas* serão pautadas por métodos diferenciados, no entanto, as duas terão como dados suporte a pesquisa de campo realizada no âmbito do *Laboratório Habitação e Forma Urbana* em janeiro de 2014. Essa pesquisa buscou averiguar, a partir da visão do próprio morador, como a localização da moradia contribui para a reprodução familiar, através da compreensão de como se dão: as relações dos moradores com o local atual e anterior de moradia; a caracterização das famílias atendidas; os deslocamentos realizados para o acesso à saúde, educação, comércio e trabalho; a percepção dos entrevistados sobre a organização condominial e seu funcionamento, bem como a avaliação dos entrevistados da qualidade dos empreendimentos, no âmbito da casa, o entorno do empreendimento e sua ligação com a cidade.

Para isso, utilizou-se como método a aplicação um questionário aos moradores, que consistiu em um conjunto de questões feitas e anotadas por um entrevistador. Considerou-se esse método o mais adequado em função da maior agilidade no atendimento da amostra necessária em comparação ao modelo onde o próprio entrevistado lê as perguntas e anota suas respostas. O questionário (Apêndice 5) foi desenvolvido pelo Laboratório Habitação e Forma Urbana (com assessoria da professora *Ilma Rezende* da Escola de Serviços Social da UFRJ) e é composto de 50 questões, objetivas e discursivas, divididas em quatro blocos: I. Dados e identificação do entrevistado; II. Moradia no contexto do bairro; III. Questões específicas e IV. Caracterização do empreendimento.

No primeiro bloco de perguntas objetivou-se identificar e qualificar a composição familiar dos moradores dos empreendimentos. No segundo bloco, relativo à moradia no contexto do bairro, abarcou-se a percepção do entrevistado sobre o bairro e moradia atual e anterior. Para isso, foi solicitado aos entrevistados que exprimissem suas expectativas do bairro atual na época da mudança, avaliassem a casa atual, a casa anterior, o condomínio atual, o bairro atual e anterior, bem como a vizinhança da antiga moradia, através de conceitos e notas.

O bloco de perguntas III, classificado como questões específicas, levantou os deslocamentos feitos pelos entrevistados para o acesso ao trabalho, comércio e serviços de saúde. Para tanto, questionou-se ao entrevistado qual bairro ele costuma frequentar para ter acesso a cada um desses serviço, bem como a duração do deslocamento e o meio de transporte utilizado. Isso revela a quantidade e qualidade de oferta desses serviços no entorno da moradia, uma vez que quanto mais deficitários forem maior será o deslocamento para o atendimento das necessidades mencionadas. Ainda no bloco denominado Questões específicas, buscou-se identificar o que existia no entorno da moradia, bem como verificar a qualidade dos serviços prestados no local, como de comércio, cultura e lazer,

educação, saúde e transporte. Os entrevistados também foram questionados sobre a qualidade da iluminação, limpeza, qualidade das calçadas e segurança no atual bairro em que moram.

O último bloco de perguntas é relativo ao empreendimento, sobretudo sobre o uso das áreas comuns, do condomínio e a convivência entre os vizinhos. Buscou-se entender como tem funcionado o sistema condominial no qual se estruturam os empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida e a visão dos entrevistados acerca de seus condomínios.

A definição do número de questionários a ser aplicado em cada empreendimento foi feita mediante o cálculo de uma amostra que considerou o número de unidades habitacionais do empreendimento, e o número de condomínios que o compõe. Para cada condomínio escolhido determinou-se uma amostra de 10 % de unidades. O Empreendimento Itararé, que possui 588 unidades, apresentou uma amostra de 59 questionários, enquanto o Empreendimento Agaí, que totaliza 1050 unidades, teve como amostra 105 questionários.

Nem todas as questões do questionário foram analisadas neste trabalho, uma vez que se priorizou as questões relativas à localização e que subsidiassem as análises aqui empreendidas. A análise completa dos questionários pode ser acessada nos relatórios do Laboratório Habitação e Forma Urbana.

4.1.2.1. Métodos de Análise das Externalidades

A análise das externalidades será pautada em três métodos complementares: 1) proximidade das centralidades urbanas definidas pela LUOS do Rio de Janeiro; 2) acesso ao comércio e emprego; 3) densidade do entorno dos empreendimentos.

Proximidade das Centralidades

Como já constatado no Capítulo 3, a Lei de Uso e Ocupação do Solo do Rio de Janeiro aponta como conceito de centralidades urbanas a *"qualidade de um espaço para o qual convergem e onde se articulam funções e fluxos estruturadores do ambiente urbano e que exerce atração sobre os demais espaços da cidade, em diferentes graus ou hierarquias"* (PMRJ, 2013, p. 16), apresentando similaridades em relação ao conceito de externalidades desenvolvido por Guimarães (1997), uma vez que ambos abordam a capacidade de determinado local concentrar pessoas, serviços, ofertar emprego, etc. As centralidades urbanas da LUOS são classificadas de maneira hierárquica, em função de seu grau de alcance, existindo centros e subcentros que subdividem em: *Centro de Alcance Municipal e Intermunicipal, Centro de Alcance Regional, Subcentro de Alcance Local e Concentrações Pontuais ou Lineares de Comércio e Serviços*.

Como método de análise das *externalidades* se avaliará a proximidade dos empreendimentos das centralidades urbanas cariocas definidas pela LUOS e as formas de deslocamento da população para tais centralidades via transporte público, uma vez que foi constatado durante a pesquisa de campo que esse é o principal meio de transporte utilizado pela população dos empreendimentos analisados. Em ambos os casos as análises serão realizadas mediante o uso da ferramenta *Google Maps*, que apresenta atualizações constantes dos percursos e linhas do transporte público, fornecendo as rotas mais rápidas para acessar determinado local; e pelo site da FETRANSPOR, que apresenta o trajeto das linhas de ônibus da Cidade do Rio de Janeiro.

Comércio e Emprego

Considerando que as externalidades incluem a existência e confluência de fluxos econômicos no local, é de se esperar que esses locais apresentem oportunidades de emprego e variado comércio, dessa

forma, a inexistência de oportunidades empregatícias e baixo desenvolvimento comercial no local analisado por ser indício de baixo nível de externalidades. Para abarcar tais condições, será realizada a análise do acesso dos moradores dos empreendimentos ao emprego e comércio. Considera-se para tal análise: o local para onde os entrevistados se deslocam para o acesso ao comércio e trabalho, e o tempo de trajeto desses deslocamentos, que foram levantados através do questionário aplicado.

Densidade

O terceiro método de apreciação das externalidades será mediante a análise da densidade do entorno dos empreendimentos, para isso, utiliza-se o cálculo da densidade demográfica a um raio de 800 metros dos empreendimentos analisados, mediante o uso de dados dos setores censitários do disponibilizados pelo IBGE em SINOPSE POR SETORES (2010).

4.1.2.2. Método de Análise do Conjunto de Infraestruturas

A análise do conjunto de Infraestruturas disponíveis nos empreendimentos será realizada pela avaliação de dois componentes infraestruturais apresentados por Santos (1988), sendo eles: as *redes não rígidas* e *equipamentos urbanos*.

Santos (1988) também aponta outros dois componentes infraestruturais que não serão analisados no âmbito deste trabalho, as *redes rígidas* e *equipamentos de apoio*. As redes rígidas compreendem as infraestruturas ligadas às vias, como abastecimento de água, sistema de esgoto, pavimentação das vias, que não serão avaliadas por constituírem uma das únicas exigências do *Programa Minha Casa Minha Vida* para a contratação de moradias em determinado local. Tal exigência é feita tanto na esfera municipal quanto na federal, por isso, subentende-se que os empreendimentos analisados já apresentem tais infraestruturas. Já os *equipamentos de apoio* referem-se aos equipamentos de maior porte

que atendem uma grande área, como estação de tratamento de água, estação de tratamento de esgoto, aterro sanitário, etc., sua avaliação não será realizada por ser mais importante o acesso da população aos serviços prestados por tais equipamentos, e não a proximidade do indivíduo ao equipamento em si.

Redes não rígidas: Mobilidade Urbana

Para as redes não rígidas avalia-se as condições de mobilidade existentes no local, utilizando como método a avaliação do transporte público por meio da análise de: 1) Transporte de Alta Capacidade (estação de trem mais próxima, estação de metrô mais próxima, BRT mais próximo e acessíveis via transporte público); 2) Transporte de baixa Capacidade: linhas de ônibus disponíveis no local e o grau de alcance delas.

Equipamentos Urbanos

A análise acerca dos equipamentos urbanos poderia ser realizada por diversas categorias, neste estudo priorizou-se a análise das condições de acesso à saúde e educação, por constituírem elementos de primeira necessidade que demandam deslocamento obrigatório para seu acesso. Como subsídio de análise desses equipamentos serão utilizados os índices urbanísticos estabelecidos pelo Plano Diretor de Goiânia (PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA (2007), apresentados anteriormente no Quadro 4, tal escolha foi feita por esse estabelecer escalas de abrangência (através de raios) dos equipamentos que subsidiarão a análise comparativa entre os empreendimentos analisados.

Educação

Para educação a análise foi realizada para a educação básica, avaliado separadamente: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. A análise segregada foi priorizada por se entender que esses equipamentos se articulam em escalas urbanas diversas, que, portanto, apresentam graus de alcance distintos. O método de análise seguiu os seguintes passos para através das recomendações da PREFEITURA MUNICIPAL DE GOÂNIA (2007) para cada nível educacional.

- 1) Levantamento do grau de alcance do equipamento. Para a Educação infantil esse raio foi de 300m, para o Ensino Fundamental 1500m e Ensino Médio 3000m.
- 2) Estimativa da demanda de vagas para cada um dos níveis educacionais através de: 2.1 estimativa da população residente na área de análise através da densidade demográfica (para cada raio utilizou-se um método distinto para a determinação da densidade, cada um será explicitado durante as análises); 2.2 levantamento do percentual da população total que se encontra na faixa etária atendida pelo equipamento (dados do Censo IBGE 2010), sendo esse percentual em relação a população total estimada considerada a demanda existente.
- 3) Levantamento dos equipamentos existentes nos raios de análise através do Mapa Digital do Rio de Janeiro sobre Educação (MAPA, 2015) e levantamento do número de matrículas dessas instituições de ensino através de dados do Censo Escolar 2014 extraídos de QEDU (2015).
- 4) Avaliação do percentual de atendimento da demanda pelos equipamentos existentes pela razão entre a demanda estimada e matrículas existentes.

Saúde

A análise das condições de acesso à saúde nos empreendimentos será realizada através dos raios de influência estabelecidos pelo Plano Diretor de Goiânia (PREFEITURA considerando duas escalas, a primeira refere-se à escala do bairro/vizinhança, que será pautada, sobretudo na existência de Unidades Básicas de Saúde (UBS) nas imediações dos empreendimentos, considerando um raio de 1000m. Como se trata de atendimentos básicos, esses são demandados com maior frequência, e são necessários para toda a população, o que justifica que tal demanda seja atendida nas proximidades da moradia.

A segunda escala de análise sobre os equipamentos de saúde será realizada através de um raio de 5000m, evidenciando, sobretudo, o número de equipamentos existentes que possuem maior área de alcance, por se tratar de serviços especializados, unidades de internação. A ampliação da escala de análise para esses equipamentos é justificável por eles serem demandados com menor frequência e que por isso pode exigir maior deslocamento para acessá-los.

Para as duas escalas a análise foi realizada de forma semelhante àquela feita para os equipamentos educacionais:

- 1) Levantamento e espacialização dos equipamentos existentes nos raios de análise através do Mapa Digital do Rio de Janeiro sobre Saúde (MAPA, 2015).
- 2) Classificação dos equipamentos de saúde por tipo (Centro de Saúde/Unidade Básica, Centro de Atenção Psicossocial, Policlínica, Hospital Geral, Unidade de Pronto Atendimento, Hospital Especializado, Clínica/Centro de Especialidade; Unidade de Apoio Diagnose e Terapia) através de dados extraídos de CNESNet (2015).

- 3) Estimativa do número de moradores das áreas de análise através da densidade demográfica (o cálculo da densidade foi realizado por métodos distintos nas duas escalas, essas distinções serão evidenciadas juntamente com análise).
- 4) Estimativa da população média atendida por cada tipo de equipamento através da razão entre a população estimada e o número de equipamentos de cada tipo.

4.1.2.3. Resumo das Categorias de Análise

Na Figura 27 e Quadro 11 apresenta-se a compilação das categorias de análises utilizadas para a avaliação locacional.



Figura 27: Resumo das categorias de análise. Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 11: Compilação das Categorias de Análise utilizadas para a avaliação locacional dos empreendimentos.

	Categorias	Métodos de análise	Fonte de dados
EXTERNALIDADES	Acesso às centralidades urbanas da LUOS	Análise da distância dos Empreendimentos às centralidades: Metropolitana, Municipal/Intermunicipal e Regional	<i>Google Maps</i>
		Formas de trajeto e tempo de deslocamento via transporte público do empreendimento às centralidades: Metropolitana, Municipal/Intermunicipal e Regional	<i>Google Maps</i> FETRANSPOR
	Comércio e Emprego	Análise da espacialização dos locais em que os moradores fazem suas compras do dia-a-dia e compras eventuais Análise da espacialização dos locais em que os moradores trabalham	Questionários aplicados aos moradores dos empreendimentos
		Análise do tempo de deslocamento casa x comércio Análise do tempo de deslocamento casa x trabalho	Questionários aplicados aos moradores dos empreendimentos
	Densidade	Densidade demográfica no entorno dos empreendimentos em um raio de 800 m	Dados extraídos de SINOPSE POR SETORES (2010).
		Densidade demográfica no entorno dos empreendimentos em um raio de 800m considerando a população e área dos empreendimentos	Dados fornecidos por SINOPSE POR SETORES (2010).
		Incremento populacional causado pela implantação do empreendimento	Dados fornecidos por SINOPSE POR SETORES (2010).
EXTERNALIDADES	Mobilidade	Acesso a partir dos empreendimentos aos meios de transporte de alta capacidade: BRT, transporte metroviário e ferroviário	<i>Google Maps</i>
		Acesso a partir dos empreendimentos aos meios de transporte de baixa capacidade: ônibus urbanos através da análise dos trajetos das linhas acessíveis	<i>Google Maps</i> FETRANSPOR
	Equipamentos Urbanos – Educação	Análise da capacidade de atendimento da demanda das instituições de Educação Infantil (a um raio de 300m do empreendimento), de Ensino Fundamental (a um raio de 1500m do empreendimento) e Ensino Médio (a um raio de 3000m do empreendimento)	Mapa Digital do Rio de Janeiro sobre Educação (MAPA, 2015) QEDU (2015)
	Equipamentos Urbanos – Saúde	Estimativa da população média atendida por cada tipo de equipamento para os raios de análise de 1000m e 5000m,	Mapa Digital do Rio de Janeiro sobre Saúde (MAPA, 2015) CNESNet (2015).

Fonte: Elaborado pela autora



RIO DE JANEIRO



BAIRRO PACIÊNCIA



3 CONDOMÍNIOS

1047  UNIDADES



60km
DO CENTRO



AGÁI - PACIÊNCIA



RIO DE JANEIRO



COMPLEXO DO ALEMÃO



2 CONDOMÍNIOS

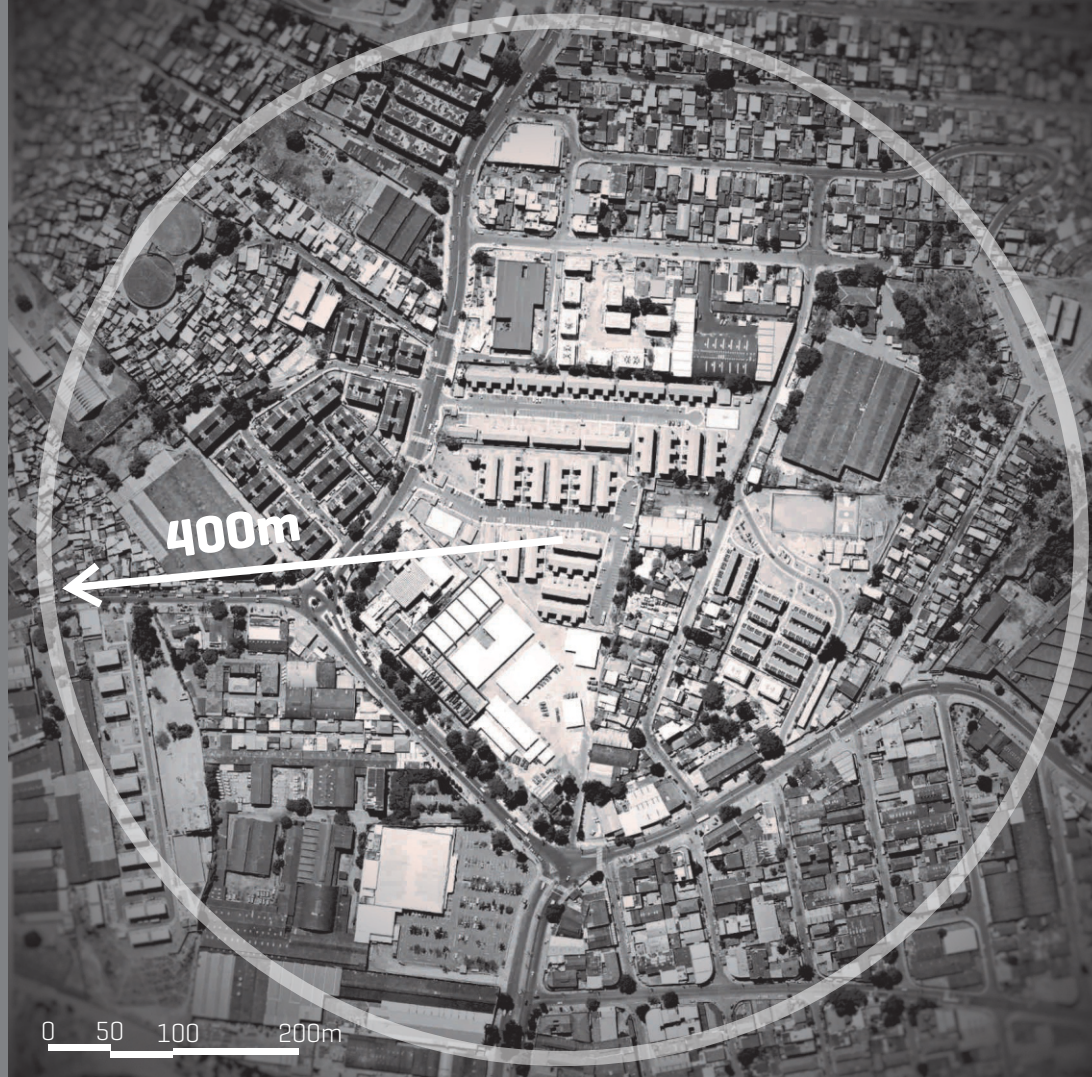
582 UNIDADES

UNIDADES



15km

DO CENTRO



400m

0 50 100 200m



ITARARÉ - COMPLEXO DO ALEMÃO

4.2. Estudos de Caso

O Empreendimento Agáí localiza-se em uma área de expansão urbana do Bairro de Paciência (AP5). É conformado por 3 condomínios contíguos: Residencial Zaragoza, Sevilha e Toledo, que somam 1047 unidades habitacionais (Figura 28). Já o Empreendimento Itararé foi construído em área consolidada da Zona Norte do Rio de Janeiro (AP3), na Estrada do Itararé, Complexo do Alemão, próximo aos Bairros de Bonsucesso, Higienópolis e Inhaúma. Itararé possui 582 unidades habitacionais divididas igualmente em dois condomínios contíguos: Condomínio das Palmeiras e Condomínio Jardim das Acácias (Figura 29).

4.2.1. Os moradores

O *Programa Minha Casa Minha Vida* tem sido utilizado, com frequência, na Cidade do Rio de Janeiro no reassentamento de famílias que ocupam locais demarcados como área de risco e ainda naqueles onde estão sendo implantados projetos urbanos²⁴. Essas famílias têm representado parte significativa dos beneficiários do programa, que recebem a moradia do MCMV como indenização pela perda da casa que moravam anteriormente. Através dos questionários aplicados, buscou-se especializar o local da antiga moradia dos entrevistados, como se pode constatar pela Figura 30, os moradores de Itararé ocupavam favelas próximas ao empreendimento, sobretudo do Complexo do Alemão, o que permitiu um mínimo deslocamento das famílias reassentadas. Observa-se, nesse caso, um padrão de

²⁴ Tais projetos urbanos têm sido implementados em larga escala em função dos megaeventos no qual a Cidade do Rio de Janeiro tem sediado (Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas de 2016).

reassentamento diferente daquele evidenciado por Faulhaber e Azevedo (2015) (Figura 3, p. 52), que constataram a tendência de dissociação entre o local de origem das famílias e a localização dos empreendimentos do PMCMV utilizados para o reassentamento.

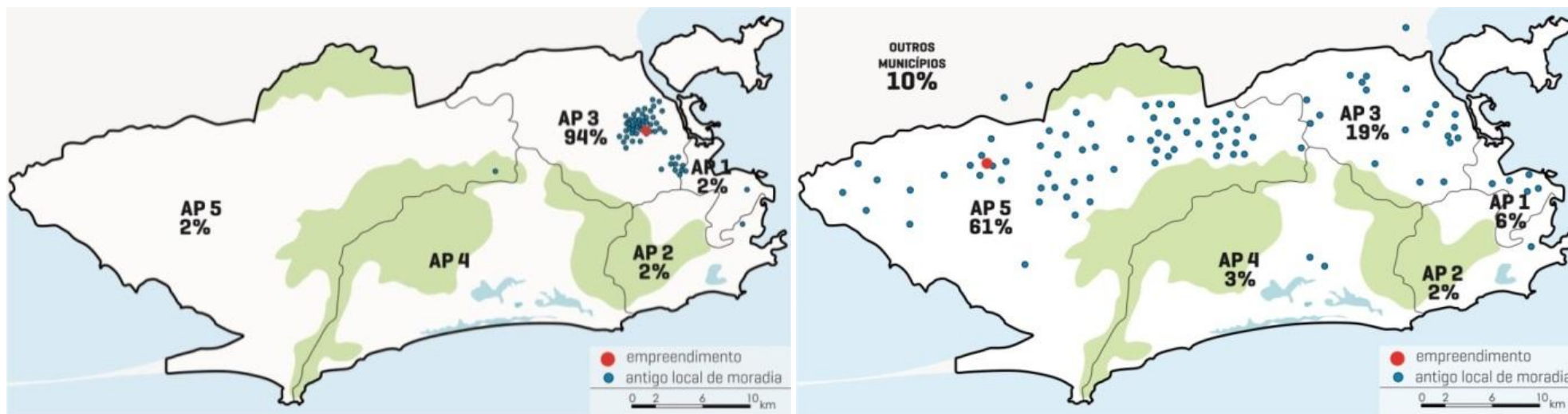


Figura 30: a) Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com demarcação do antigo local de moradia dos entrevistados do Empreendimento Itararé. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana. b) Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com demarcação do antigo local de moradia dos entrevistados do Empreendimento Agai. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana.

Já os moradores de Agai acessaram o *Programa Minha Casa Minha Vida* através da aquisição do imóvel e foram encaminhados para o empreendimento mediante sorteio. Como observa-se na Figura 30, praticamente todos os moradores residiam em locais distantes do local, com significativa porcentagem de residentes da AP3 (19%) e em outros municípios (10%), advindos principalmente da região metropolitana. Por mais que o maior percentual seja de famílias provenientes da própria AP5 (65%), ao considerar a grande extensão dessa AP, constata-se que o deslocamento dos beneficiários foi bastante significativo.

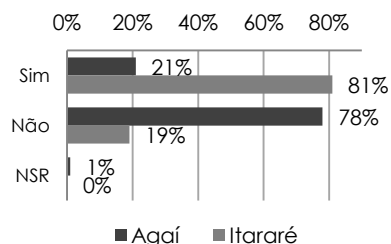


Gráfico 15: Conheciam o bairro antes de se mudar para o empreendimento? Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Laboratório Habitação e Forma Urbana.

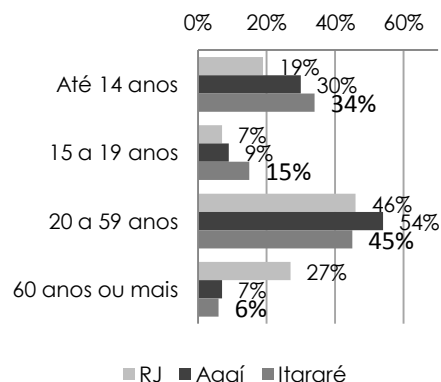


Gráfico 16: Faixa etária dos moradores da Cidade do Rio de Janeiro e dos Empreendimentos Agaí e Itararé. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Laboratório Habitação e Forma Urbana e ARMAZÉM (2015).

O deslocamento massivo da população atendida tende a se repetir nos demais empreendimentos do PMCMV, não só em função da forma de escolha do beneficiário para cada empreendimento, mas também pela dissociação entre os locais de construção e a espacialização do *déficit* habitacional, como já mencionado no capítulo anterior. Ou seja, os empreendimentos localizam-se em áreas que não concentram a demanda, o que gera um deslocamento dos indivíduos para acessarem o PMCMV, modificando totalmente a dinâmica familiar.

No empreendimento Itararé, 81% dos entrevistados já conheciam a área em que habitam atualmente, enquanto em Agaí esse índice foi de apenas 21%. No caso de Itararé, é compreensível que a maioria já frequentasse aquela área, por residirem nas proximidades. Durante a aplicação dos questionários, muitos disseram que a área já fazia parte dos deslocamentos diários. Em Agaí, vários entrevistados afirmaram que só conheceram o local em que morariam posteriormente ao sorteio, isso tende a estar relacionado tanto com distância entre o empreendimento e a moradia anterior dos beneficiários, quanto pela ausência de atrativos urbanos na área, que a torna pouco frequentada por pessoas que ali não residem.

Os moradores também foram questionados quanto a faixa etária dos membros da família, a faixa predominante no Empreendimento Agaí é de pessoas de 20 a 59 anos (54%), seguida pela faixa de até 14 anos, que corresponde a 30% da população total. A população de jovens e adolescentes é de 9% e a de idosos (60 anos ou mais) é a menor, apenas 7% da população total. As faixas predominantes coincidem no Empreendimento Itararé, com diferenciação dos percentuais, a população de 20 a 59 anos é de 45%, percentual inferior àquele observado em Agaí, já a população de crianças e jovens apresentou maior percentual que em Agaí, a população de idosos foi ainda mais baixa em Itararé, correspondendo a 6% da população total.

Em comparação com os dados da Cidade do Rio de Janeiro, constata-se que os empreendimentos analisados apresentam população mais jovem, uma vez que percentual de idosos no município é de 27%, muito superior ao observado em Agai e Itararé, e nesses empreendimentos, todas as faixas até 59 anos apresentam maior percentual relativo que aqueles observados no município (com exceção da faixa de 20 a 59 anos no Empreendimento Itararé).

Essa população mais jovem demanda, por exemplo, maior oferta por equipamentos educacionais, o que deve ser considerado para o estudo da necessidade de equipamentos, além disso, as políticas públicas aplicadas no empreendimento, como de geração de trabalho e renda devem explorar o potencial de tal população por meio de capacitação profissional que possibilite sua integração no mercado de trabalho. Tais políticas se mostram necessárias quando se observa a ocupação dos entrevistados dos empreendimentos, percentual significativo não possui ocupação, ou seja, que não trabalha e não estuda. Em Agai o percentual chegou a 27% dos entrevistados, enquanto em Itararé, 24% não tinha ocupação.

Os entrevistados que trabalham foram questionados quanto à formalidade da atividade empregatícia que exercem, 55% dos entrevistados de Agai afirmaram ter emprego formal, 38% disse exercer atividade informal e 6% não soube responder. Em Itararé, percentual significativo de entrevistados não exerce atividade formal, 58%, enquanto 38% trabalha formalmente.

A inclusão de trabalhadores informais como beneficiários do PMCMV é algo a ser destacado, principalmente no caso de Agai, cujos moradores acessaram a moradia por meio da compra. Isso demonstra uma diferença entre o PMCMV e programas habitacionais, uma vez que esse tem incluído

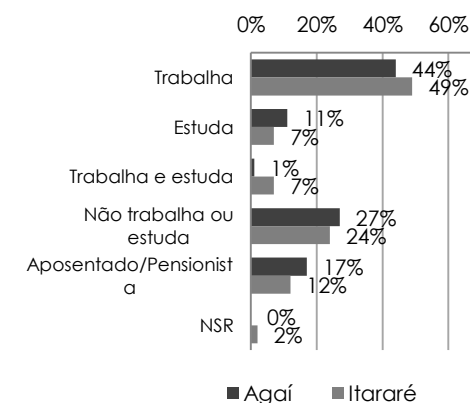


Gráfico 17: Ocupação dos entrevistados dos Empreendimentos Agai e Itararé. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Laboratório Habitação e Forma Urbana.

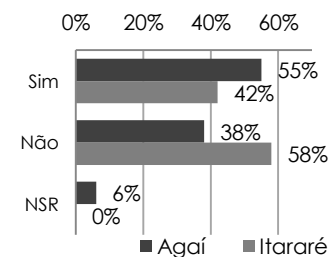


Gráfico 20: Formalidade da atividade empregatícia. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Laboratório Habitação e Forma Urbana.

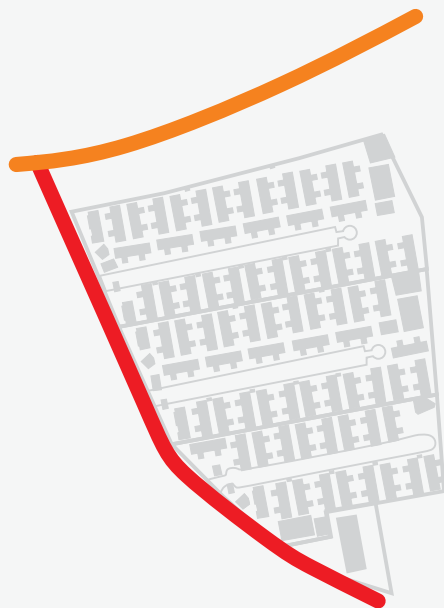
uma população que anteriormente não tinha a oportunidade de acessar o financiamento habitacional em função da informalidade da atividade empregatícia.

4.2.2. Os empreendimentos analisados: características urbano-arquitetônicas

Os dois empreendimentos foram projetados e executados pela mesma construtora, *Emccamp Residencial*, e apresentam características muito semelhantes às expostas anteriormente, quando se tratou dos resultados do *Programa Minha Casa Minha Vida* no Rio de Janeiro. Cada um dos condomínios possui uma rua central, cuja entrada é controlada por uma guarita, a rua é dotada de estacionamento e dá acesso aos blocos de apartamentos (blocos tipo e acessíveis), geralmente de forma indireta, pois na maioria dos casos o acesso aos edifícios é lateral, existindo caminhos de pedestres que ligam a rua ao edifício. Além dos blocos de apartamentos também foram implantados no local: equipamentos de lazer, reservatório de água, depósito de lixo e no caso do Empreendimento Agaí, uma Estação de Tratamento de Esgoto (ETE). Todos esses elementos são independentes e com pouca ligação, muito em função da forma de implantação típica dos empreendimentos do PMCMV, baseada no arranjo desses elementos padronizados no terreno disponível (Ver Figura 31, Figura 32 e Figura 33).



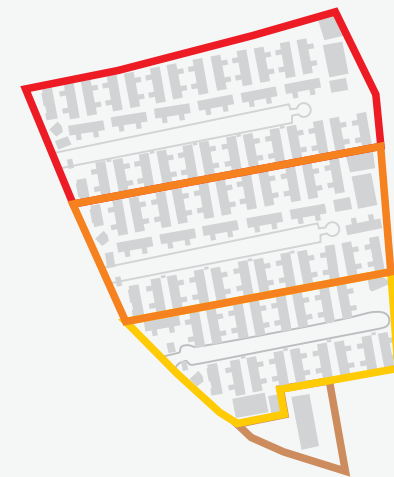
Figura 31: *Skyline* Condomínio Zaragoza, Agaí. Fonte: Elaborado pela autora a partir de projeto da Emccamp Residencial.



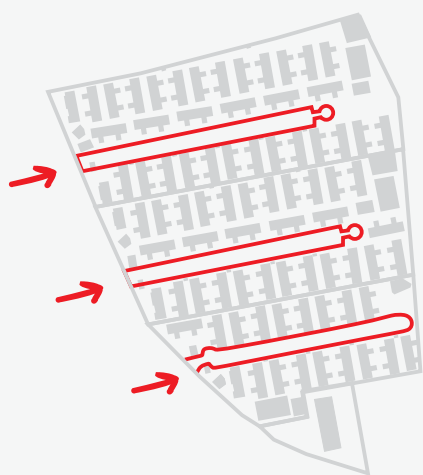
- Travessa do Furado
- Rua Agai



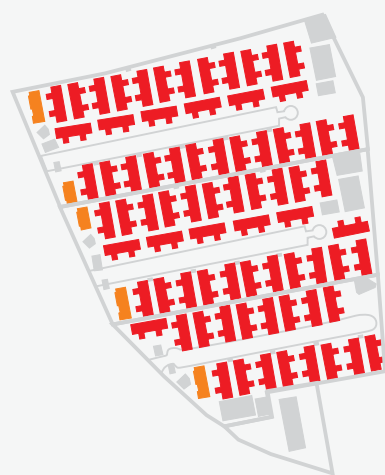
- Faixa domínio alta tensão
- APP curso d'água



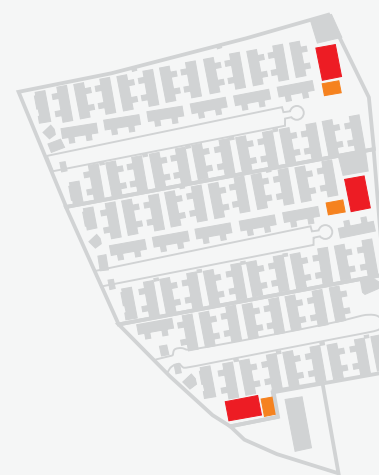
- Residencial Zaragoza
- Residencial Sevilha
- Residencial Toledo
- Escola



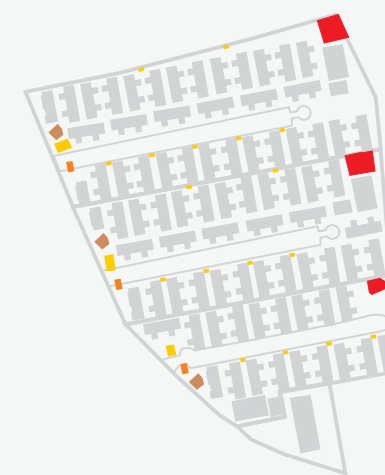
- Ruas internas dos condomínios
- ➔ Acesso aos condomínios



- Blocos tipo
- Blocos acessíveis



- Quadra
- Centro Comunitário

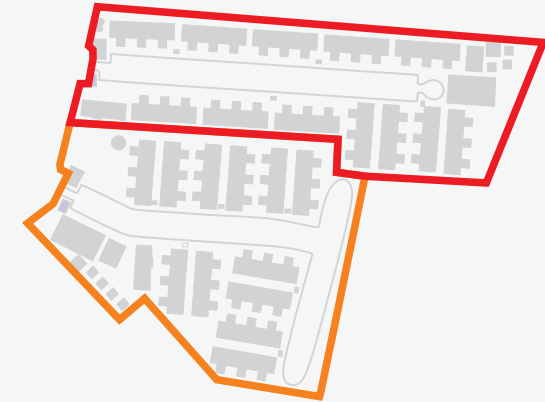


- ETE
- Guarita
- ◆ Depósito de lixo
- ◆ Reservatório de água

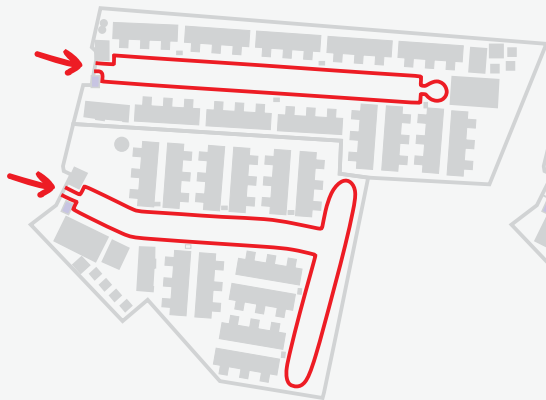
Figura 32: Análise da implantação do Empreendimento Agai. Fonte: Elaborado pela autora.



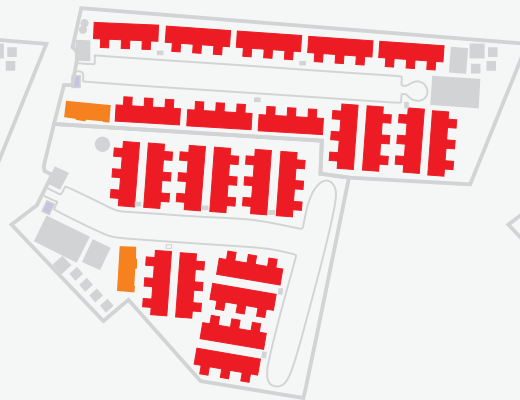
— Avenida Itararé
— Rua Ozéas Mota



— Condomínio Jardim das Acácias
— Condomínio Palmeiras



— Ruas internas dos Condomínios
→ Acesso aos condomínios



— Blocos tipo
— Blocos acessíveis



— Quadra
— Centro comunitário
— Churrasqueira



— Guarita
— Depósitos de lixo
— Reservatórios de água

Figura 33: Análise da implantação do Empreendimento Itararé. Fonte: Elaborado pela autora.

A forma de implantação dos edifícios produz espaços sem destinação entre os blocos de apartamentos, a inexistência de um uso para esses locais e a proximidade das entradas dos apartamentos térreos têm culminado na extensão da utilização destes apartamentos para esses espaços. Tal tendência foi observada principalmente em Itararé, ocupado por famílias reassentadas de favelas, onde esses moradores eram inseridos em uma dinâmica urbana distinta àquela do condomínio, caracterizada por certa indeterminação entre o público e privado, do coletivo e individual e isso acaba sendo reproduzido nos empreendimentos, muito em função de um desenho urbano que conforma espaços incógnitos.

A apropriação dos espaços coletivos tem se dado através de cercamento, criação de jardins privados, uso para fins comerciais, como pode ser visto na Figura 34. Mesmo que não propicie o uso coletivo do espaço por todos os condôminos, a apropriação das áreas remanescentes entre blocos pelos moradores dos apartamentos térreos atribui maior vitalidade a esses locais por meio do uso, contribuindo para a maior segurança da área, uma vez que seus apropriadores se tornam olhos constantes, inibindo práticas ilícitas no local.

Ao contrário do observado nos espaços apropriados, as áreas dos condomínios mais isoladas dos fluxos de pessoas foram citadas pelos entrevistados como locais inseguros, principalmente junto às empenas cegas e nos fundos dos condomínios. Até mesmo os equipamentos de lazer foram relatados com frequência como pontos críticos de insegurança.



Figura 34: a) Cercamento das áreas coletivas pelos moradores dos apartamentos térreos. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana, 2014. b) Utilização das áreas coletivas para o armazenamento de objetos de moradores. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana, 2014.



Figura 35: Áreas de Preservação Permanente e área de domínio de rede de alta tensão no entorno do empreendimento Agai. Fonte: Elaborado pela autora sobre base do Laboratório Habitação e Forma Urbana e dados extraídos de MAPA (2015).

Alguns dos problemas identificados, principalmente aqueles ligados à segurança nos condomínios, poderiam ser solucionados ou minimizados através de melhores soluções arquitetônicas, que considerassem as especificidades do sítio para melhores implantações, para que, inclusive, se promova maior integração das edificações à cidade consolidada. A própria organização condominial, massiva no *Programa Minha Casa Minha Vida*, tende a criar soluções pouco permeáveis no que toca a integração da malha urbana existente com a nova urbanização implementada, muito em função da criação de vias de acesso exclusivas do condomínio.

No caso de Itararé, essa problemática é minimizada em razão da rua de contato dos condomínios com a cidade, a Estrada do Itararé, possuir forte urbanidade. Já em Agai, como a rua de acesso aos condomínios é a Travessa do Furado, onde praticamente só existe o empreendimento (como pode ser visto na Figura 35 toda a porção frontal do empreendimento ainda não foi urbanizada), esse contato é ainda menor. Outros agravantes, no caso Agai, são os dois limites existentes entre o empreendimento e a malha urbana, a Área de Preservação Permanente do curso d'água aos fundos do empreendimento e linha de alta tensão junto à Rua Agai. Como pode ser observado na Figura 32 e Figura 35, esses são elementos segregadores entre os condomínios e o restante do bairro.

Durante a aplicação de questionários nos empreendimentos percebeu-se grande insatisfação dos entrevistados pelo sistema condominial. Alguns deles se queixavam das taxas condominiais e as comparavam com os baixos custos de se viver na favela, muitos se diziam financeiramente incapacitados de arcar com os novos gastos com a habitação. Além disso, vários problemas condominiais foram apontados pelos moradores, dentre eles, o sistema de medição coletiva de água em Itararé, devido à alta inadimplência, muitas vezes o condomínio não tem conseguido arcar com o serviço, ocasionando na recorrente interrupção do fornecimento de água no local. Atualmente exige-

se que a medição dos empreendimentos seja individualizada, contribuindo para a diminuição dos custos com o condomínio e menor impacto da inadimplência no que tange as necessidades vitais dos indivíduos. Nos dois empreendimentos analisados observou-se durante a visita *in loco* forte incredibilidade por parte dos moradores do poder da organização condominial em solucionar as problemáticas existentes no local, inclusive para a conservação da estrutura física do condomínio, por muitas vezes, apontada pelos moradores, como um dos motivos para a descontentamento com o condomínio.

Para aferir o nível de satisfação dos entrevistados com seu condomínio, solicitou-se uma dupla avaliação aos entrevistados, primeiramente através de um conceito (muito bom, bom, ruim ou muito ruim) e posteriormente através da atribuição de uma nota entre 0 e 10. Em Itararé, a média de notas para o condomínio foi de 4,7, enquanto em Agai foi de 6,0. Também na atribuição de conceitos, em Agai observou-se maior avaliação positiva do que em Itararé, o que é compreensível, já que os moradores do segundo empreendimento provêm de áreas de favela, onde a dinâmica habitacional é totalmente destoante daquela experimentada nos condomínios. Apesar da semelhança entre os projetos arquitetônicos semelhantes dos empreendimentos analisados, existe uma grande distinção entre eles, o contexto urbano em que se inserem. O Empreendimento Agai está localizado em uma área de expansão urbana, na fronteira entre o urbanizado e o não urbanizado. Seu entorno é caracterizado pela baixa densidade habitacional (com presença significativa de loteamentos irregulares/ clandestinos e favelas – Ver Figura 36 –, também de baixa densidade em comparação a

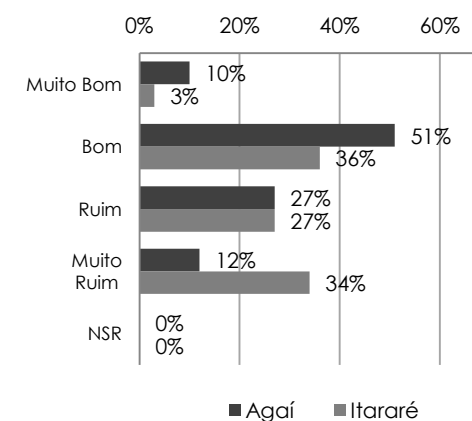


Gráfico 18: Avaliação dos condomínios pelos entrevistados. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Laboratório Habitação e Forma Urbana.

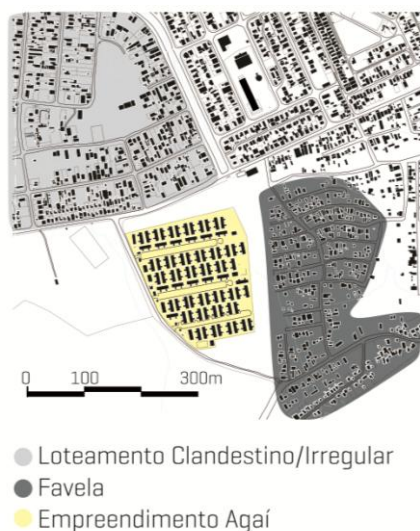


Figura 36: Localização de loteamentos clandestinos e favelas no entorno do Empreendimento Agai. Fonte: Elaborado pela autora a partir de MAPA (2015).



Figura 37: Empreendimento Itararé e bairros adjacentes. Fonte: Elaborado pela autora.

favelas de outras áreas do Rio de Janeiro), pela uniformidade de usos, com predominância do residencial (Figura 38), com gabarito de um a dois pavimentos.

Já o Empreendimento Itararé foi implantado em uma área consolidada do Rio de Janeiro, marcada por forte vitalidade urbana, advinda não só da maior densidade habitacional, mas também pela confluência de usos e de fluxos do local. Por estar localizado nas bordas do Complexo do Alemão e em contato com os bairros adjacentes (Figura 37), seu entorno não possui um padrão de ocupação homogêneo (Figura 38). A área é correspondente a uma antiga zona industrial do Rio de Janeiro e apresenta, além de edificações remanescentes desse período, conjuntos habitacionais de décadas anteriores, sobrados, depósitos e tecido urbano de favela. Devido a essa pluralidade ocupacional, a presença do empreendimento analisado não possui o mesmo impacto visual existente no caso Agai, mesmo porque os condomínios foram construídos em um vazio urbano em área consolidada, e, por isso, acabam por prestar um papel de continuidade da malha existente e aproveitam uma infraestrutura subutilizada.

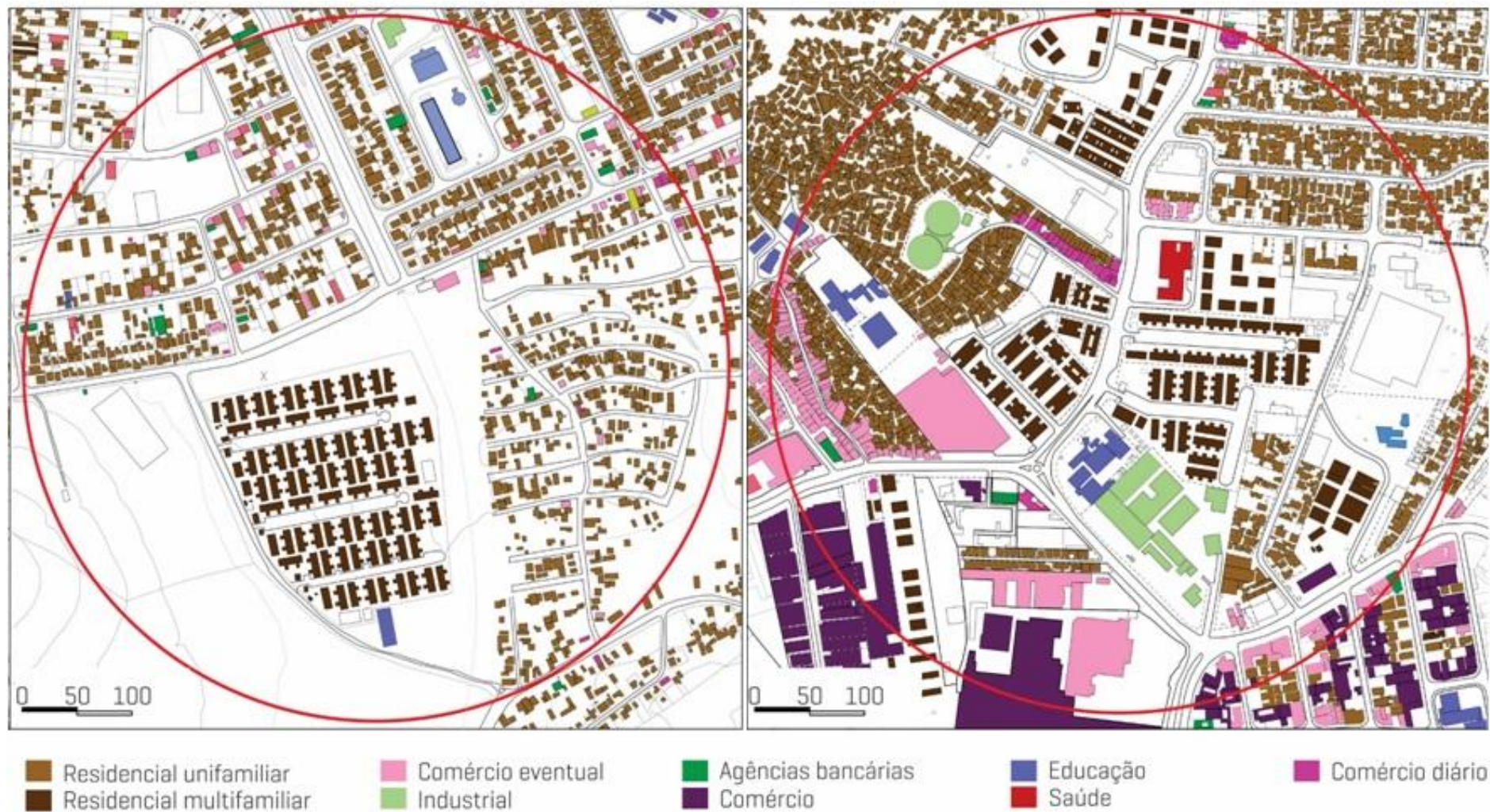


Figura 38: a) Mapa de usos Empreendimento Agai. b) Mapa de usos Empreendimento Itararé. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana.

As percepções dos entrevistados acerca dessas distintas condições urbanas dos empreendimentos analisados foram observadas pelos dados extraídos dos questionários aplicados. Inicialmente, solicitou-se que os entrevistados avaliassem o bairro por nota e conceito. Houve uma inversão de

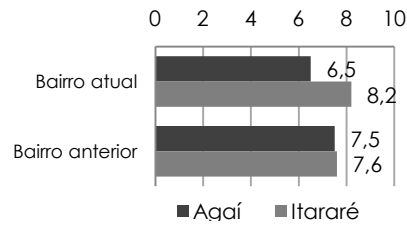


Gráfico 19: Avaliação por notas para o bairro atual e bairro anterior feita pelos entrevistados. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Laboratório Habitação e Forma Urbana.

resultados nos dois empreendimentos, quando se compara as avaliações do bairro atual e anterior. Em Agai a avaliação do bairro atual foi abaixo daquela observada para o bairro anterior (bairro atual: 6,5; bairro anterior: 7,5), enquanto em Itararé, o bairro atual foi melhor avaliado que o bairro anterior (bairro atual: 8,6; bairro anterior: 7,6).

Em Itararé, por mais que administrativamente muitos dos entrevistados tenham o mesmo bairro como atual e anterior, a condições urbanas das duas áreas são totalmente distintas. Como o empreendimento Itararé localiza-se nas bordas do Complexo do Alemão e todos os deslocamentos para a cidade dão-se através dos bairros adjacentes, com a mudança para o empreendimento os entrevistados passaram a viver uma nova dinâmica urbana e adquiririam uma nova dimensão de bairro.

Uma característica das respostas recebidas em Itararé foi a comparação do bairro anterior para justificar a nota dada ao bairro atual, muitos entrevistados compararam a dificuldade de locomoção nas favelas em contraste com a topografia plana das proximidades da nova moradia, bem como a existência de transporte público junto ao empreendimento. No entanto, observou-se, que apesar de todas as adversidades da vida em favela, os moradores se referiam ao antigo bairro com expressões positivas, sempre relacionadas com a convivência com os vizinhos e familiares. Outro ponto a ser destacado relaciona-se à manutenção de relações existentes na favela, mesmo com a mudança para o empreendimento, já que muitos moradores passaram por uma realocação conjunta. Alguns entrevistados relataram a manutenção das relações de vizinhança, apontada por uns como positiva, por outros como negativa, já que se mantiveram tanto as boas relações como aquelas tidas como conflituosas.

Também solicitou-se que os entrevistados relacionassem de forma discursiva, o que há de melhor e pior no bairro que moram atualmente, as respostas foram agrupadas por similaridade e são apresentadas nos gráficos a seguir. As respostas recebidas refletem sobremaneira a característica dos bairros analisados. Em Agai, a tranquilidade do bairro foi o ponto positivo mais citado, de fato, a área é bastante distinta de outras porções da cidade do Rio de Janeiro, e pouco lembra uma metrópole, isso se dá principalmente em função do isolamento de outras áreas urbanizadas do território e da baixa densidade. Muitos entrevistados em Agai disseram não haver pontos positivos no local. Em Itararé sobressaiu nas respostas recebidas as boas condições de transporte do local, a proximidade da área com outras porções da cidade e a variedade de comércio do bairro.

Outras especificidades entre as localizações dos dois empreendimentos serão apresentadas a seguir, quando se realiza o estudo locacional dos empreendimentos analisados através dos parâmetros apresentados na nota metodológica, no início deste capítulo.

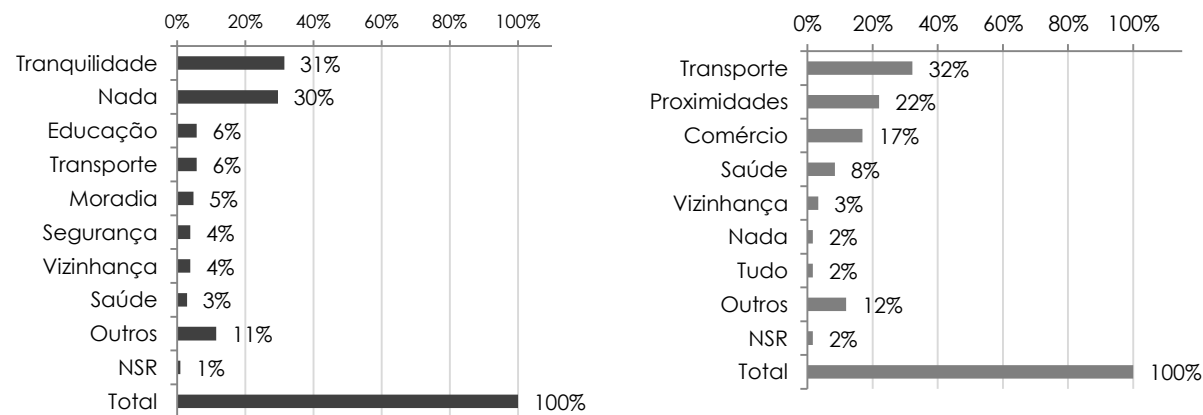


Gráfico 20: a) Respostas dos entrevistados do Empreendimento Agai acerca dos pontos positivos do bairro que residem atualmente. b) Respostas obtidas pelos entrevistados do Empreendimento Itararé acerca dos pontos positivos do bairro que residem atualmente. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Laboratório Habitação e Forma Urbana.

4.3. Análise Locacional

4.3.1. Análise das externalidades

As centralidades urbanas da LUOS são classificadas de maneira hierárquica, em função de seu grau de alcance, dessa forma existem centros e subcentros que se subdividem em: *Centro de Alcance Municipal e Intermunicipal*, *Centro de Alcance Regional*, *Subcentro de Alcance Local* e *Concentrações Pontuais ou Lineares de Comércio e Serviços*.

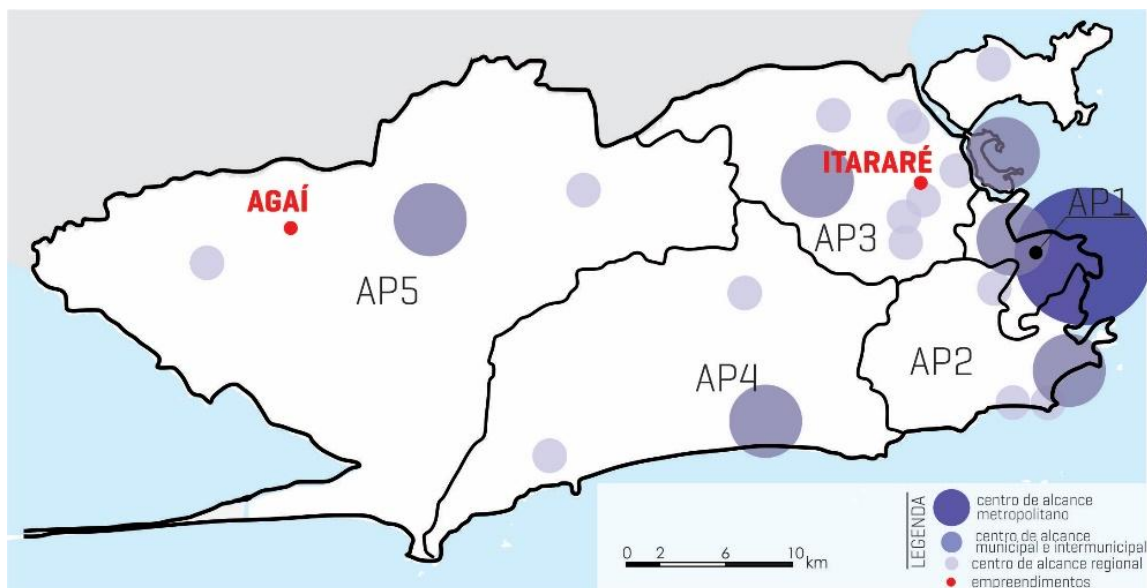


Figura 39: Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com a demarcação dos empreendimentos analisados (Agaí e Itararé) e das centralidades urbanas definidas pela LUOS do Rio de Janeiro. Fonte: Elaborado pela autora a partir de PMRJ (2013).

O método de análise das *externalidades* será realizado de duas maneiras: 1) avaliação da proximidade dos empreendimentos das centralidades urbanas cariocas definidas pela LUOS; 2) Avaliação das formas de deslocamento da população para tais centralidades via transporte público. Em ambos os casos as análises serão realizadas mediante o uso da ferramenta *Google Maps*, que apresenta atualizações constantes dos percursos e linhas do transporte público, fornecendo as rotas mais rápidas para acessar determinado local.

4.3.1.1. Os empreendimentos e as centralidades urbanas do Rio de Janeiro

Observando a Figura 39, constata-se que o Empreendimento

Agáí se encontra em desvantagem em relação ao Empreendimento Itararé no que tange a proximidade das centralidades urbanas. As áreas mais consolidadas da Cidade do Rio de Janeiro, com ocupação mais antiga, tendem a concentrar maior número de centralidades urbanas, diminuindo a presença dessas à medida que se afasta para o oeste da cidade do Rio de Janeiro.

Considerando apenas as centralidades urbanas (metropolitana, municipal/intermunicipal e regional) mais próximas aos empreendimentos analisados, e que, portanto, tendem a exercer maior influência sobre eles, foram construídas a Figura 40 e Tabela 10. Nelas são apresentadas as distâncias entre os empreendimentos e essas centralidades, considerando os trajetos mais próximos apontados pelo *Google Maps*.

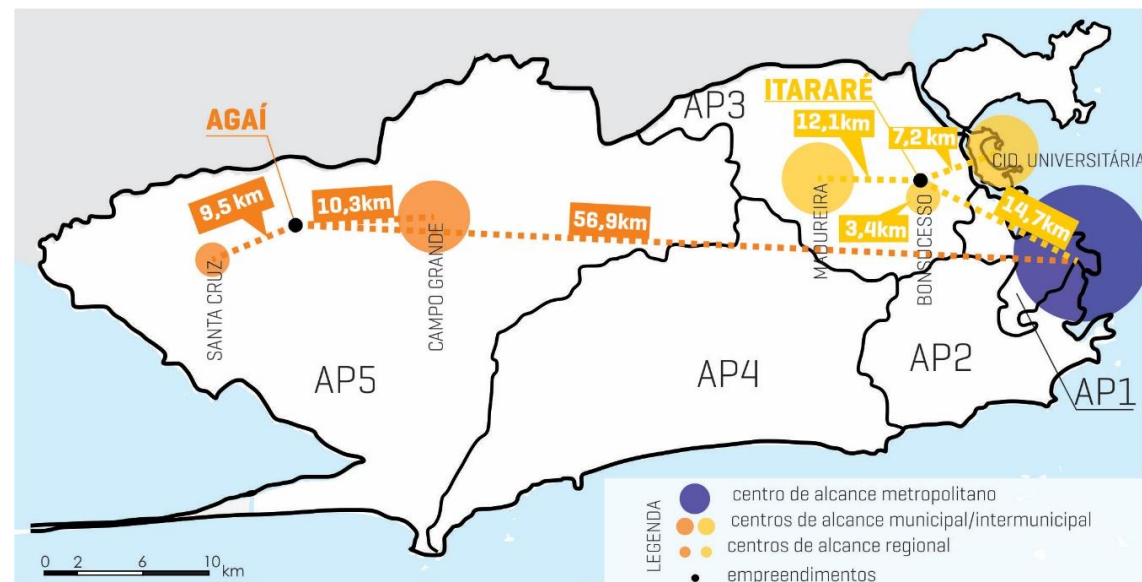
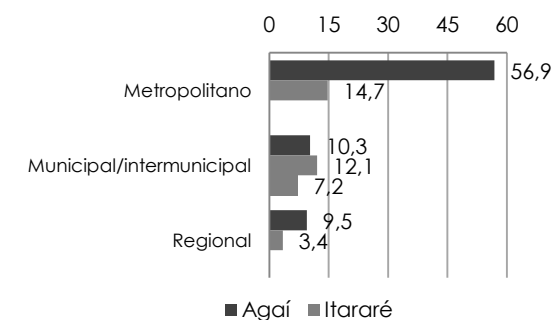


Figura 40: Distâncias entre os empreendimentos analisados e centralidades urbanas. Fonte: Elaborado pela autora a partir de PMRJ (2013) e *Google Maps* (acesso em 15/07/2015).

Tabela 10: Distâncias entre os empreendimentos analisados e centralidades urbanas

	Agáí		Itararé	
	Centro do Rio de Janeiro	56,9 km	Centro do Rio de Janeiro	14,7 km
Alcance metropolitano	Centro do Rio de Janeiro	56,9 km	Centro do Rio de Janeiro	14,7 km
Centro de alcance municipal/intermunicipal	Campo Grande	10,3 km	Madureira Cidade Universitária	12,1km 7,2 km
Centro de Alcance regional	Santa Cruz	9,5 km	Bonsucesso	3,4 km



Fonte : Elaborado pela autora a partir de dados extraídos de PMRJ (2013) e *Google Maps* (acesso em 15/07/2015).

Por mais que a Cidade Universitária seja listada dentre as centralidades de alcance municipal/intermunicipal, suas características são distintas das demais (a metodologia utilizada para a determinação das centralidades não é capaz de abarcar essas assimetrias). Assim, por mais que essa centralidade municipal/intermunicipal seja aquela mais próxima a Itararé, também se considerou na análise a centralidade *Madureira*, por esta se assemelhar ao tipo de centralidade aqui abarcada, que se traduz na oferta comércio e serviços variados à população e que seja um polo gerador de riquezas e de oferta de trabalho.

Através da análise da tabela e figura apresentadas, pode-se concluir que Itararé encontra-se em vantagem em relação a Agai quando se trata da proximidade das centralidades urbanas, apenas quando se tratou das centralidades regionais o empreendimento Agai apresentou menor distanciamento. Essa condição observada em Agai tende a gerar maiores deslocamentos para que a família consiga atender suas necessidades em relação a Itararé.

Considerando que proximidade espacial nem sempre é sinônimo de facilidade de acesso, no item 4.3.1.2 analisa-se os trajetos, formas e tempo de deslocamento dos empreendimentos analisados às centralidades urbanas já apresentadas.

4.3.1.2. Trajetos, formas e tempo de deslocamento dos empreendimentos às centralidades urbanas

Empreendimentos x Centro de Alcance Metropolitano

A centralidade metropolitana do Rio de Janeiro é localizada na área central da cidade (AP1), para acessá-la a partir do Empreendimento Agai, através do transporte público regular, tem-se dois trajetos

principais. O primeiro é por meio das linhas de ônibus com trajeto pela Avenida Brasil. Para acessá-las, são necessários cerca de 17 minutos de caminhada até a Avenida Brasil, percorrendo 1,5 km. Há três opções de linhas para o Centro de alcance metropolitano, dessas, apenas uma possui tarifa convencional, sendo as outras duas linhas executivas, que oferecem maior conforto, mas, no entanto, apresentam custo 3 vezes maior. O trajeto via ônibus tem tempo de percurso muito variável, sobretudo em uma via de alto tráfego como a Avenida Brasil, dessa forma, é difícil precisar o tempo necessário para se percorrer os cerca de 56 km entre Paciência e a Centralidade de Alcance Metropolitana.

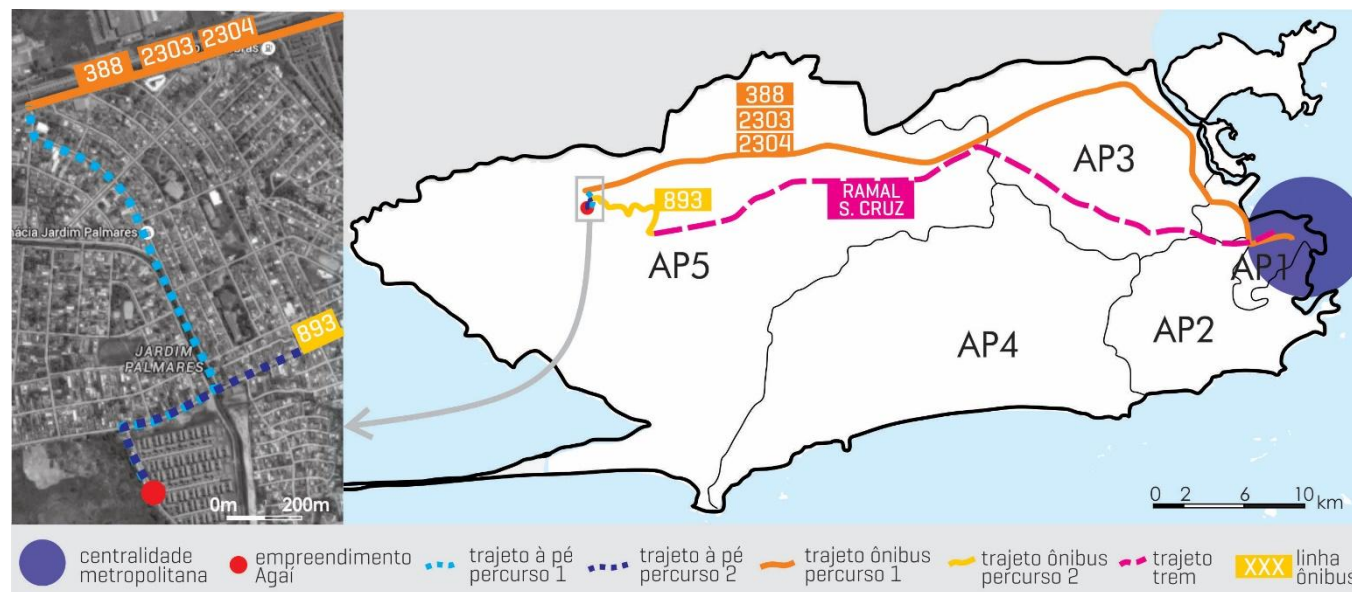


Figura 41: a) Trajetos entre Agai e a Centralidade de Alcance Metropolitana. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos do *Google Maps*, acesso em 15/07/2015. b) Trajeto de ônibus entre Itararé e a Centralidade de Alcance Metropolitana. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos do *Google Maps*, acesso em 15/07/2015.

Outro possível trajeto é feito pelo ramal ferroviário Santa Cruz, que constitui importante meio de transporte para a Zona Oeste da Cidade. Esse percurso é realizado em três etapas: caminhada, ônibus e trem. A caminhada é feita do empreendimento ao ponto de ônibus, em um percurso de 750m (cerca de 9 minutos). O trajeto de ônibus vai até a Estação Benjamin do Monte, que apesar de ser um percurso de pouco mais de 6 km tem duração prevista de 40 minutos. Após a chegada na estação, a viagem de trem até o centro da cidade dura pouco mais de 1h. Ou seja, sem considerar o tempo de espera entre um meio de transporte e outro, o tempo de deslocamento Agai - Centro da Cidade é de

cerca de 1h50min, considerando esse tempo de espera, o tempo previsto de trajeto é de 2h20min (*Google Maps*, acesso em 15/07/2015).

Devido à escassez de transporte público nas imediações do condomínio, surgiu uma solução alternativa que supre essa demanda, ainda que de maneira precária. Uma van que pode ser acessada pelos moradores na porta do condomínio faz o trajeto *Paciência x Campo Grande* em cerca de 40

minutos, realizando uma importante integração entre o empreendimento e a Estação Campo Grande, que dá acesso ao Ramal Santa Cruz. O trajeto da *Estação Campo Grande x Central do Brasil* é feito em cerca de 1h10min. Dessa forma, o tempo de deslocamento do empreendimento ao Centro tem duração média de 1h50min., desconsiderando o tempo de espera.

A partir das análises realizadas acerca do deslocamento *Agai x Centralidade Metropolitana*, constata-se que o acesso é bastante dificultado, tanto em função da distância entre os dois locais, quanto pela escassez de transporte que atenda o usuário nas imediações do empreendimento.

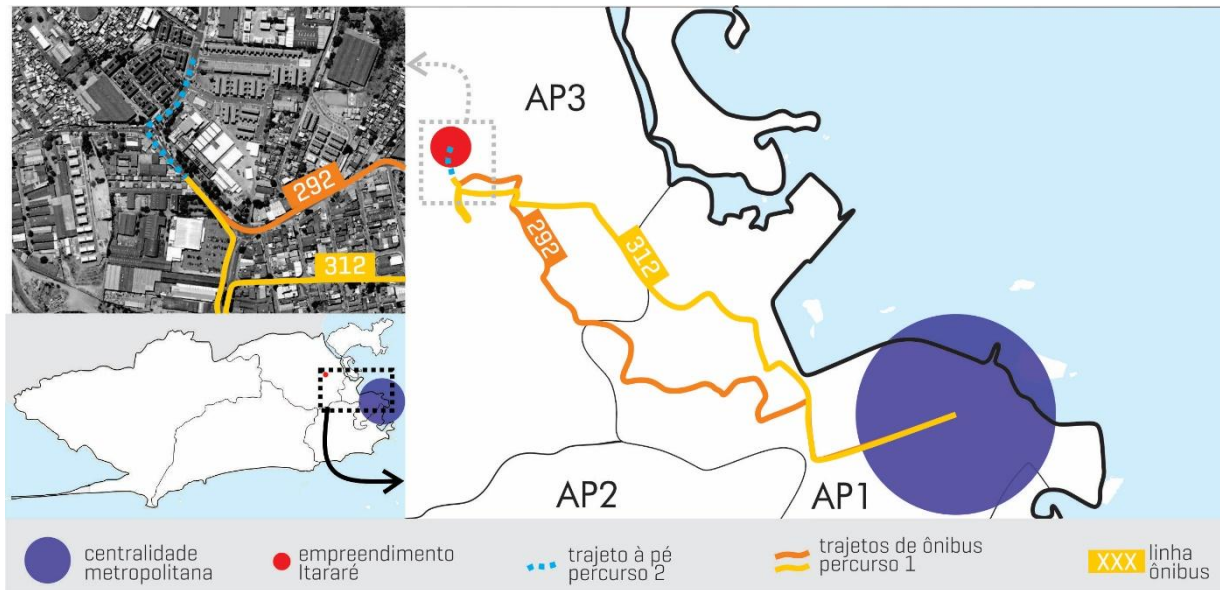


Figura 42: Duas opções de trajeto do Empreendimento Itararé à Centralidade Metropolitana do Rio de Janeiro. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da FETRANSPOR (2015).

Já no caso do Empreendimento Itararé têm-se diversas opções para o acesso à Centralidade Metropolitana, em função do número de linhas de ônibus que se tem acesso pelo empreendimento e a proximidade da Estação de trem de Bonsucesso, Ramos e da Estação de Metrô Nova América. A

escolha pelo meio de transporte tem relação com seu custo e o tempo de trajeto, uma vez que os percursos via ônibus-metrô e ônibus-trem são mais rápidos mas apresentam maior custo que o trajeto exclusivamente via ônibus.

Um exemplo do percursos ônibus-trem é via Estação Bonsucesso, localizada a cerca de 4 km do empreendimento, a estação pode ser acessada em 8 minutos através de uma linha de ônibus que possui embarque na frente do condomínio. O trajeto da Estação Bonsucesso à Central do Brasil dura cerca de 18 minutos. Considerando o tempo de espera, todo trajeto pode ser realizado em cerca de 40 minutos, com um custo total de R\$6,60.

Apresentando menor custo, a opção de acesso via ônibus e sem baldeações pode ser feita através de uma caminhada cerca de 500m até a Avenida Itaoca (aproximadamente 6 minutos), onde consegue acessar duas linhas de ônibus que dão acesso direto à Centralidade Metropolitana (Figura 42). Nesse caso, o trajeto tem duração muito variável em função das condições de trânsito, podendo ser realizado em cerca de 1h e com o custo de R\$3,40.

A partir dos dados levantados constata-se que o acesso à centralidade metropolitana via Itararé é mais facilitado, tanto pela proximidade entre as áreas, quanto em função das possibilidades de trajeto e de linhas de ônibus variadas. Além disso, a proximidade a meios de transporte variados possibilita uma ampliação das condições de acesso.

Empreendimentos x Centro de Alcance Municipal e Intermunicipal

Em relação ao empreendimento Agai, a centralidade de alcance municipal/intermunicipal mais próxima é o centro do Bairro Campo Grande, que dista cerca de 10 km do empreendimento

analisado. O acesso ao local pode ser realizado por ônibus, cujo embarque é feito na Rua Agáí, com um tempo de caminhada do empreendimento até o ponto de ônibus de cerca de 10 minutos (750m), já o trajeto de ônibus dura cerca de 40 minutos. Ou seja, sem o tempo de espera o trajeto é realizado em cerca de 50 minutos.

Como já mencionado, outra opção é o trajeto por van, transporte informal, de baixa frequência (30 em 30 minutos), mas que pode ser acessado na frente do empreendimento, demandando pouco tempo de caminhada. É um meio de transporte muito utilizado pelos moradores do Empreendimento Agáí, como foi constatado durante a visita de campo. O tempo de trajeto é de cerca de 40 minutos.

No caso de Itararé, a centralidade municipal/intermunicipal mais próxima é Madureira, que pode ser acessada por ônibus, a linha tem trajeto nas imediações do empreendimento e possui tempo de trajeto até Madureira de cerca de 40 minutos.

Empreendimentos x Centro de Alcance Regional

O centro de alcance regional mais próximo de Agáí é Santa Cruz. O acesso a tal centralidade dá-se via ônibus, cujo trajeto é feito pela Avenida Brasil, exigindo que o morador caminhe até a avenida, totalizando cerca de 17 minutos de caminhada (1,5 km) e um trajeto de ônibus dura cerca de 30 minutos, existindo diversas linhas que o realizam.

Já para acessar o centro de alcance regional mais próximo de Itararé, Bonsucesso, como já mencionado têm-se a opção de utilizar um ônibus que passa junto à portaria dos condomínios, cujo trajeto até a Praça das Nações (centro comercial de Bonsucesso) é de 8 minutos.

4.3.1.3. Comércio e Emprego

O deslocamento é vital em uma cidade. Como já mencionado durante o segundo capítulo deste trabalho, ele é necessário para que se acesse todas as amenidades ofertadas pelo ambiente urbano. No entanto, o deslocamento se torna problemático quando é obrigatório para atender todas as demandas. Quando a habitação se encontra isolada de tudo o que a cidade oferta ele acaba sendo expropriado da própria vida urbana. Dessa forma, pondera-se que, quanto mais amenidades se tem nas proximidades da moradia, menor é a necessidade de deslocamento. Pensando nisso, durante a pesquisa de campo realizada com moradores dos empreendimentos analisados, esses foram questionados quanto aos deslocamentos realizados no dia-a-dia para suprir suas necessidades, de trabalho, comércio, saúde e educação, parte desses dados serão utilizados ao longo das análises sobre infraestrutura.

Quando se trata de externalidades, dois componentes têm total vinculação, a existência de comércio e oferta de emprego, uma vez que esses surgem em função do desenvolvimento de fluxos econômicos no local. Dessa forma, como mais um método de avaliação das externalidades das localizações trabalhadas, propõe-se a análise dos deslocamentos realizados pelos entrevistados para terem acesso ao emprego e comércio.

Comércio

Quanto ao comércio, esse foi dividido em dois tipos. O primeiro tipo foi denominado *comércio diário*, e refere-se ao comércio demandado no dia-a-dia do indivíduo, ou seja, mercado, farmácia, padaria. Como esse tipo de comércio é de primeira necessidade, espera-se que se localize nas imediações da moradia. Para levantar os deslocamentos realizados pelos moradores para acessá-lo, foi solicitado aos

entrevistados que apontassem os bairros em que realizam suas compras do dia-a-dia. As respostas recebidas foram espacializadas na Figura 43.

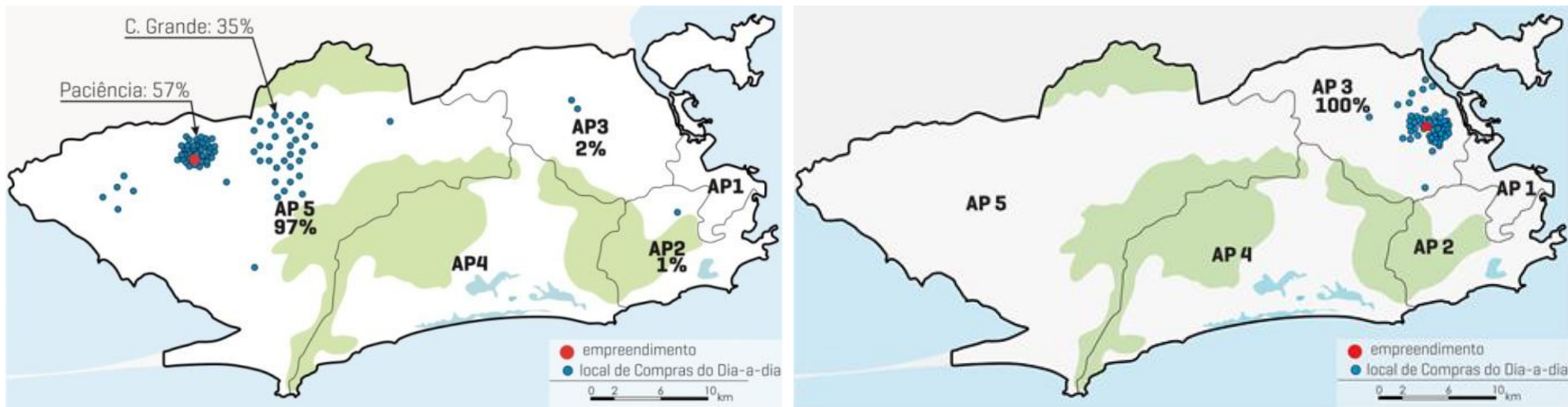


Figura 43: a) Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com demarcação do Empreendimento Agai e dos locais em que os entrevistados realizam suas compras do dia-a-dia. b) Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com demarcação do Empreendimento Itararé e dos locais em que os entrevistados realizam suas compras do dia-a-dia. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana.

Como não foi apontado o local exato que os entrevistados fazem suas compras, as marcações foram feitas pela distribuição aleatória dentro dos limites do bairro apontado pelo entrevistado. Por exemplo, se 30 entrevistados apontaram Campo Grande como bairro em que realizam suas compras, distribuiu-se 30 marcações na área do bairro, dessa forma, os destinos para a compra do dia-a-dia são, provavelmente, mais concentrados que o apresentado na Figura 43, uma vez que existe a tendência de concentração de comércio em partes específicas do bairro.

Pela análise da Figura 43, constata-se que os entrevistados do empreendimento Agáí tendem a realizar maiores deslocamentos para fazerem suas compras diárias, nesse caso, 57% dos entrevistados as realizam no próprio bairro, no entanto, parte significativa se dirige a Campo Grande, sobretudo para a compra de alimentos. Os entrevistados justificaram tal deslocamento até Campo Grande por se conseguir na local maior variedade de produtos, não disponível no bairro em que residem. Já em Itararé os entrevistados realizam suas compras do dia-a-dia nas imediações da moradia.

Os entrevistados também foram questionados quanto ao tempo de deslocamento para a realização dessas compras do dia-a-dia, que confirmou a espacialização apresentada na Figura 43. Como pode ser visto no Gráfico 21, no Empreendimento Agáí apenas 6% dos entrevistados realizam suas compras do dia-a-dia em até 5 minutos, a grande maioria precisa de 5-30 minutos de deslocamento. Em agáí, a grande maioria dos entrevistados acessam o local de compras do dia-a-dia em até 5 minutos.

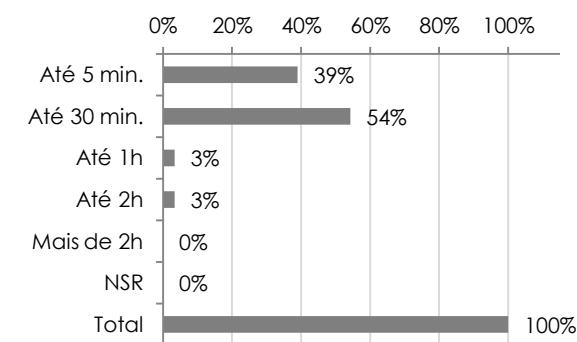
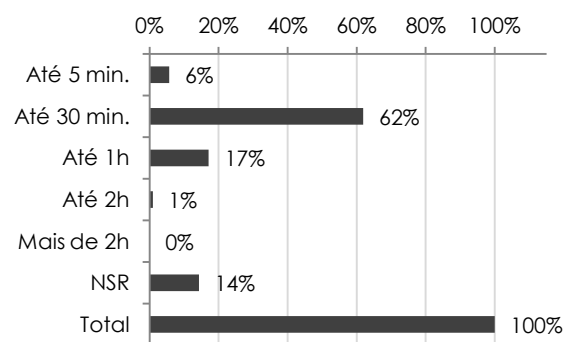


Gráfico 21: a) Tempo de deslocamento dos entrevistados do Empreendimento Agáí até o local que realizam suas compras do dia-a-dia. b) Tempo de deslocamento dos entrevistados do Empreendimento Itararé até o local que realizam suas compras do dia-a-dia. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana.

O segundo tipo de comércio analisado refere-se ao *comércio eventual*, que é considerado, por este estudo, como aquele que não ligado à subsistência do indivíduo, levantando os locais em que os entrevistados realizam suas compras de eletrodomésticos, presentes e roupas. Em função da eventualidade do acesso a esse tipo de comércio, esperou-se que o deslocamento dos entrevistados fosse maior que aquele identificado para as compras do dia-a-dia, no entanto, acredita-se que quanto maior for a variedade comercial do entorno do empreendimento, menor será o deslocamento realizado.

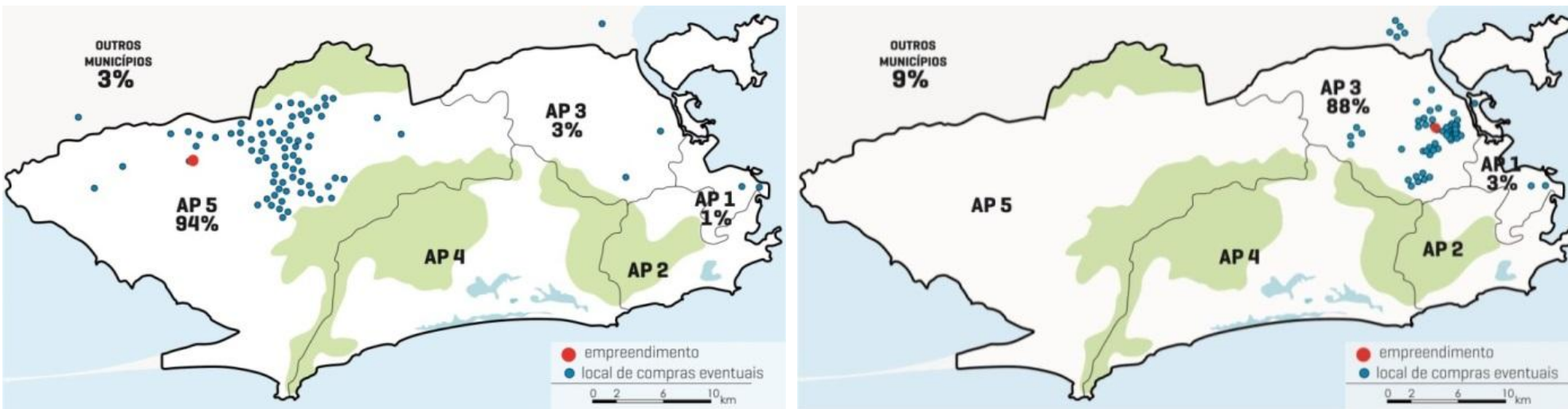


Figura 44: a) Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com demarcação do Empreendimento Agai e dos locais em que os entrevistados realizam suas compras eventuais. b) Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com demarcação do Empreendimento Itararé e dos locais em que os entrevistados realizam suas compras do eventuais. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana.

Como pode ser visto na Figura 44, praticamente todos os entrevistados do Empreendimento Agai realizam suas compras eventuais em Campo Grande, que como já destacado, é a Centralidade Municipal/Intermunicipal mais próxima do empreendimento. Em Itararé o deslocamento foi bem menor, a maioria dos entrevistados realizam suas compras eventuais em Bonsucesso, também destaca-se a ocorrência de percentual significativo de entrevistados que vai até Duque de Caxias (9%), segundo esses, os baixos preços encontrados no município vizinho compensam o deslocamento realizado.

Analisando o tempo de deslocamento dos entrevistados para acessar o comércio eventual (Gráfico 22), constata-se que mais uma vez o Empreendimento Agaí apresenta maior tempo de deslocamento, nenhum entrevistado acessa o comércio eventual em menos de 5 minutos de deslocamento, em Itararé esse percentual foi de 7%. Em Agaí houve maior ocorrência de entrevistados que fazem o deslocamento em 30 minutos a 1 hora de deslocamento, enquanto em Itararé a maioria respondeu realizar o deslocamento entre 5 e 30 minutos.

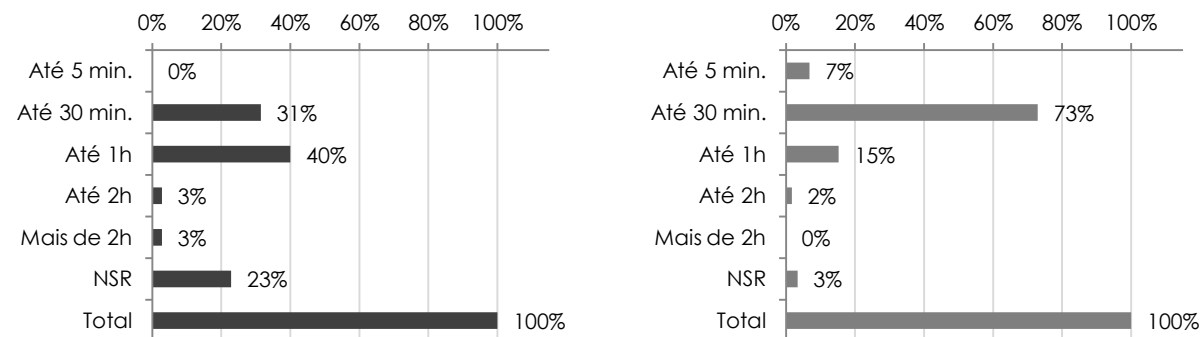


Gráfico 22: a) Tempo de deslocamento dos entrevistados do Empreendimento Agaí até o local que realizam suas compras do dia-a-dia. b) Tempo de deslocamento dos entrevistados do Empreendimento Itararé até o local que realizam suas compras do dia-a-dia. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana.

Tais análises podem constatar a existência de maior variedade de comércio nas imediações do Empreendimento Itararé em comparação ao Empreendimento Agaí, o que possibilita menores deslocamentos, constituindo melhores condições locais. Tal variedade já foi apontada pelos mapas de uso apresentados na Figura 38.

Trabalho

Os entrevistados foram questionados sobre o bairro em que trabalham, os resultados encontrados foram espacializados na Figura 45. A maioria dos entrevistados do Empreendimento Agaí trabalham na própria AP5, outras Áreas de Planejamento com alta ocorrência foram a AP2 e AP1, também deve-se destacar o alto percentual de entrevistados que trabalham em outros municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 12%. Já em Itararé, número significativo de entrevistados trabalha

na própria AP3, somando 58% dos entrevistados, 19% dos entrevistados trabalham na AP1 e 15% na AP2.

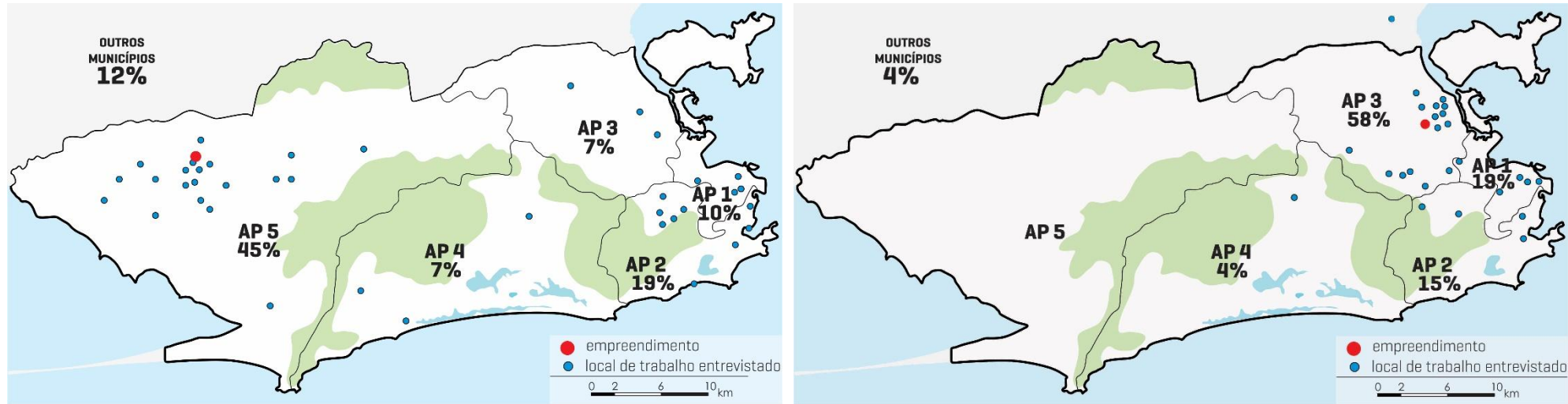


Figura 45: a) Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com demarcação do Empreendimento Agai e dos locais em que os entrevistados trabalham. b) Mapa da Cidade do Rio de Janeiro com demarcação do Empreendimento Itararé e dos locais em que os entrevistados trabalham. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana.

Percebe-se pela Figura 45, que os locais de trabalho dos entrevistados do Empreendimento Itararé são mais concentrados que aqueles observados em Agai, que são pulverizados por toda a extensão do município, além de existir pouca concentração de trabalhadores no mesmo bairro. Essa pulverização dos locais de trabalho cria uma demanda de transporte para destinos variados, e se essa demanda não é atendida, a população é fadada a utilizar vários meios de transporte para o acesso ao local de trabalho, aumentando o tempo de deslocamento e os custos desse deslocamento.

A maior dispersão do local de trabalho de Agáí pode ser explicada pelo antigo local de moradia, como em geral, os moradores não residiam nas imediações da moradia, muitos se distanciaram do local de trabalho com a mudança para o empreendimento. A antiga relação de proximidade da moradia e local de trabalho pode ter sido interrompida.

Quanto ao deslocamento no trajeto casa x trabalho, em Agáí 13% dos entrevistados deslocam-se até o local que em até 5 minutos, percentual superior a Itararé, cujo percentual foi de 6%. No entanto, a maioria dos entrevistados de Itararé, 61%, acessam o local de trabalho em 5-30 minutos de deslocamento, enquanto o percentual de Agáí foi de 21%. O tempo de deslocamento mais recorrente em Agáí foi de 1 a 2 horas, somando 34% dos entrevistados, essa faixa de tempo, em Itararé, foi apontada por apenas 4% dos entrevistados. Outro dado a ser destacado é o alto percentual de entrevistados de Agáí que precisam de mais de 2 horas de deslocamento para chegarem ao trabalho, esse percentual chegou a 19%.

Durante as pesquisas de campo questionou-se aos entrevistados se o local da atual moradia facilita ou dificulta a oportunidade de se conseguir emprego, as respostas obtidas são apresentadas no Gráfico 24. Enquanto em Agáí 81% dos entrevistados

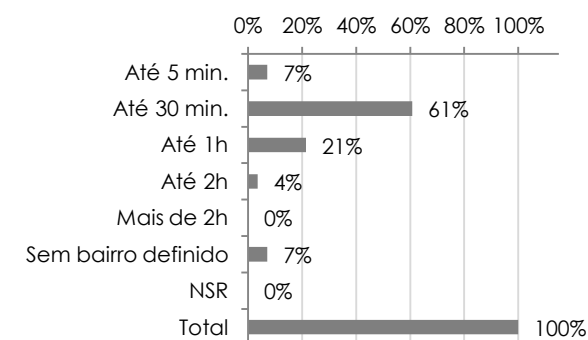
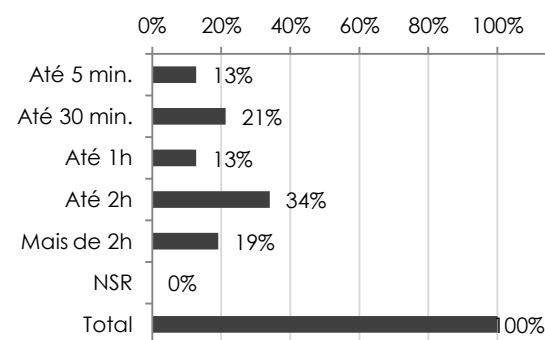


Gráfico 23: a) Tempo de deslocamento *casa x trabalho* dos entrevistados do Empreendimento Agáí. b) Tempo de deslocamento *casa x trabalho* dos entrevistados do Empreendimento Itararé. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana.

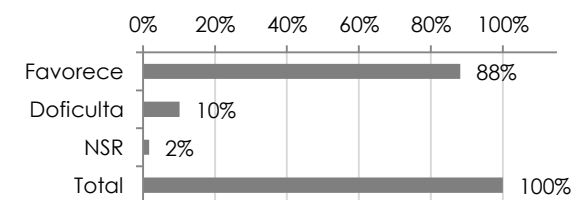
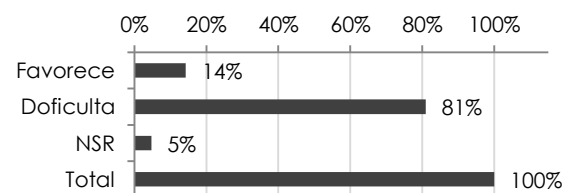


Gráfico 24: a) Respostas dadas pelos entrevistados de Agáí sobre a questão: “O local de moradia favorece ou dificulta a oportunidade de se conseguir emprego? ”. b) Respostas dadas pelos entrevistados de Itararé sobre a questão: “O local de moradia favorece ou dificulta a oportunidade de se conseguir emprego? ”. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana.

disseram que o local que habitam atualmente dificulta a oportunidade de trabalhar, em Itararé observa-se o resultado contrário, 88% dos entrevistados disseram ser favorecidos para conseguir trabalho por morarem no local.

As justificativas dadas pelos entrevistados corroboram os resultados obtidos sobre a relação espacial entre os empreendimentos as centralidades urbanas. Em Agaií muitos entrevistados afirmaram que existe uma resistência dos empregadores em contratarem pessoas que residem em áreas distantes, e como nas proximidades de Agaií não há muitos postos de trabalho, há dificuldade de se encontrar trabalho. Já em Itararé, segundo entrevistados, a proximidade do empreendimento da área central da cidade e das condições facilitadas de mobilidade constituem características positivas no momento de procurar emprego.

As consequências do maior deslocamento para o acesso ao emprego são diversas. O trabalhador diminui seu tempo útil diário, privando-o da convivência familiar e do lazer, o que acarreta na diminuição da qualidade de vida. Para o empregador, o longo tempo de descolamento aumenta os custos de transporte, além de, em função das más condições de conforto, poder acarretar na diminuição da produtividade do trabalhador. Dessa forma, pensar habitação dissociada das oportunidades de emprego gera consequências diretas e indiretas que impactam não só o indivíduo, mas também, em uma maior escala, a própria cidade e sua economia.

4.3.1.4. Densidade

Como apontado por Acioly e Davidson (1998), a alta densidade populacional promove a eficiência na provisão e manutenção das redes de infraestrutura e serviços urbanos, ao passo que assentamentos de baixa densidade promovem um uso extensivo do solo urbano, aumentam o custo per capita na

provisão dessas infraestruturas, uma vez que demandam redes extensas que trabalharam em ociosidade para atender uma pequena população. A baixa densidade demográfica também dificulta a implantação de transporte coletivo contínuo, que permita a ligação dessas porções espraiadas ao restante da cidade.

Outra vantagem da alta densidade urbana se deve ao fato de que determinados tipos de comércios e serviços surgem e sobrevivem pela existência de concentração populacional e concentração de renda. Dessa forma, áreas mais densas, ou que abrigam fluxo contínuo de pessoas tendem a ser mais vitais e a ofertarem variados serviços, comércios, opções de lazer, cultura e conseqüentemente oferta de emprego.

No entanto, a análise da densidade não deve considerar apenas sua expressão numérica, mas ser associada de um estudo qualitativo, que demonstre os fatores (positivos e negativos) que tornam uma área mais ou menos densa. Acioly e Davidson (2001) apontam como fatores que influenciam a densidade urbana: layout do assentamento, equilíbrio entre público e privado, tipologia habitacional, tamanho e forma dos edifícios, legislação e planejamento, dimensões do lote, *standards* das ruas e infraestrutura de transporte, tamanho da família e disponibilidade do solo urbano.

Dessa forma, dois locais com densidades semelhantes podem apresentar características morfológicas muito distintas. Um exemplo real, é a análise qualitativa comparada de duas áreas com densidades próximas, a primeira um tecido de favela, de alta densidade, a segunda um bairro residencial composto basicamente de edifícios multifamiliares de vários pavimentos. No primeiro caso, os fatores que tendem gerar alta densidade são: baixo percentual de áreas públicas (inclusive de arruamentos), alta taxa de ocupação dos terrenos (geralmente 100%), alta densidade domiciliar, bem como baixa

média de metro quadrado construído por morador. No segundo caso, destaca-se principalmente a alto coeficiente de aproveitamento dos terrenos como culminante da alta densidade, que equilibra o fato de existir maior percentual de áreas públicas e maior média de metragem quadrada por morador.

Para a análise dos casos estudados no âmbito deste estudo é importante verificar esses fatores que influenciam na densidade habitacional, esses serão citados e problematizados ao longo das análises.

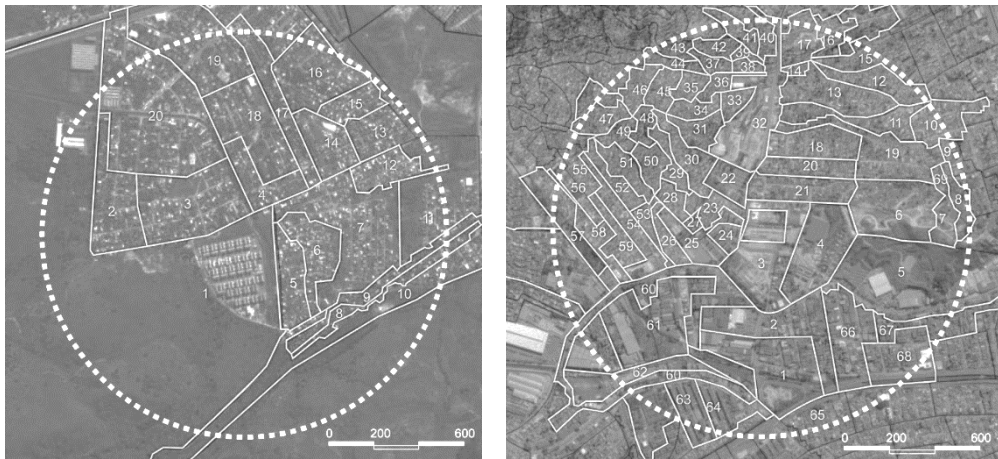


Figura 46: Círculo de análise da densidade (800m) com demarcação dos setores censitários utilizados no cálculo de densidade a) Empreendimento Agaí. b) Empreendimento Itararé. Fonte: Laboratório Habitação e Forma Urbana.

Para o cálculo da densidade do entorno dos empreendimentos estudados, utilizou-se um círculo de referência que delimitou a área na qual a densidade foi calculada. Esse círculo referência possui um raio de 800m e tem seu centro coincidente ao centro do empreendimento. Os dados utilizados foram extraídos da base de dados do IBGE e são relativos ao Censo 2010. Para ter acesso aos dados da área abrangida pelo círculo referência foram utilizadas as informações demográficas dos setores censitários (unidade mínima na qual o IBGE divulga seus dados), sendo analisados aqueles setores inscritos no círculo referência, bem os setores censitários que apresentam grande parte de sua área dentro do círculo. A área dos empreendimentos analisados foi subtraída do setor censitário no

qual faz parte, a fim de se evitar possíveis distorções no referido cálculo.

No Gráfico 25 apresenta-se as densidades dos entornos dos empreendimentos analisados comparativamente a alguns bairros do Rio de Janeiro que possuem área semelhante àquela apresentada pelos setores censitários analisados.

Após o cálculo da densidade do entorno dos empreendimentos, recorreu-se ao cálculo da densidade no círculo de referência com a inclusão da área e população dos empreendimentos analisados. Esse método busca analisar se a implantação do empreendimento acompanha, é maior ou menor que a densidade do entorno. Para isso, utilizou-se uma estimativa populacional para os empreendimentos analisados, já que a ocupação desses é posterior aos dados censitários de 2010. Para a estimativa utilizou-se a média de moradores por domicílio levantada durante a aplicação dos questionários (Itararé: 4,27 moradores/dom.; Agaí: 3,09 moradores/dom.) e o número de unidades habitacionais de cada empreendimento (Itararé: 576 unidades; Agaí: 1.047 unidades), resultando em uma população estimada de: Itararé – 2.460 moradores e Agaí – 3.235 moradores.

Através da população estimada, também foi calculado o incremento populacional no círculo de referência em detrimento da implantação dos empreendimentos estudados, como pode ser evidenciado pelo Gráfico 27.

O entorno do empreendimento Itararé é o mais denso entre os analisados, apresentando 222 hab./ha, sendo essa densidade comparável à de outras áreas consolidadas, como Vila Isabel (267 hab./ha.), Leblon (214 hab./ha), Mangueira (223 hab./ha) e Complexo do Alemão (234 hab./ha) — que por sua vez abrange parte significativa do círculo de referência do empreendimento Itararé e eleva expressivamente a densidade do entorno do empreendimento, com setores com densidades superiores a 800 hab./ha (como observado nos setores 39,41, 51 e 52).

O empreendimento Itararé reproduz uma tendência de ocupação de áreas já consolidadas, geralmente condicionada à utilização de terrenos com remanescentes urbanos e de menor dimensão (em relação àqueles disponíveis em áreas com ocupação dispersa). Isso repercutiu não só na dimensão do

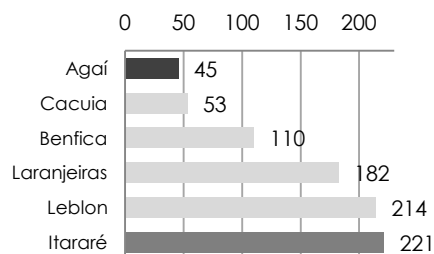


Gráfico 25: Densidade demográfica (hab./ha) no entorno dos empreendimentos analisados e outros bairros da Cidade do Rio de Janeiro. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Laboratório Habitação e Forma Urbana e dados do Censo IBGE 2010 sistematizados por ARMAZEM (2015).

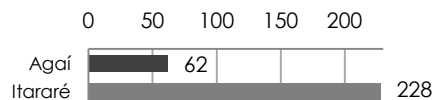


Gráfico 26: Densidade demográfica (bab./ha) no entorno dos empreendimentos analisados e outros bairros da Cidade do Rio de Janeiro considerando a área e população estimada dos empreendimentos. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Laboratório Habitação e Forma Urbana.

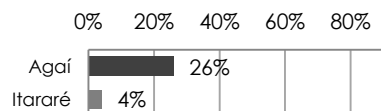


Gráfico 27: Incremento populacional causado em função da implantação dos empreendimentos em um raio de 800m. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Laboratório Habitação e Forma Urbana.

empreendimento, mas também no incremento populacional advindo dele, que foi de apenas 4% no círculo de referência.

Quando se analisa os efeitos do incremento populacional, deve-se considerar toda a demanda advinda desse (saúde, educação, lazer, cultura, transporte, etc.), o baixo impacto apresentado em Itararé possibilita a utilização dos serviços existentes no local por parte da nova população residente, sem grandes comprometimentos na prestação desses serviços para a população que já reside no local. Esse impacto é ainda menor quando se pondera que a população de Itararé é proveniente das imediações, uma vez que são, sobretudo famílias reassentadas do Complexo do Alemão.

A baixa densidade observada no entorno empreendimento Agai é retrato da ocupação rarefeita dessa área, caracterizada por edificações unifamiliares de 1 a 2 pavimentos, com ocupação de centro do lote. A maior densidade observada foi observada na favela localizada aos fundos do empreendimento, que apresentou 170 hab/ha a 180 hab/ha. Outro fator que influencia na baixa densidade do entorno analisado é o fato do empreendimento ser localizado no limite da malha urbana, dessa forma, área significativa do círculo referência é preenchida por uma porção sem ocupação, como pode ser evidenciado na Figura 46.

A implantação do empreendimento Agai provoca um incremento populacional de 26% no entorno analisado. O aumento vertiginoso da população dessa área produz dois efeitos. O primeiro efeito é positivo, ao ponto que o aumento populacional se traduz em um estímulo ao surgimento de uma rede de comércio e transportes para atender a essa nova população, beneficiando inclusive a população que já reside no local. O segundo efeito é relacionado aos gastos públicos necessários para atender essa nova demanda nesse local. Com a implantação do empreendimento Agai, instalou-se uma creche,

junto ao empreendimento, porém, todas as demandas de saúde, educação, lazer, cultura foram absorvidas pelos equipamentos já existentes no local.

4.3.2. Conjunto de infraestruturas

A análise da infraestrutura poderia englobar diversos aspectos, que sem dúvida contribuem para a qualidade habitacional. Estar em uma área bem infraestruturaada contribui para o acesso a serviços imprescindíveis à qualidade de vida humana, mas também constitui um elemento primordial para o desenvolvimento das externalidades de um local, dessa forma, a infraestrutura se comporta como um elemento desencadeador de desenvolvimento urbano. Isso se dá em escalas variadas, quando se pensa em desenvolvimento econômico a nível nacional, a todo momento a infraestrutura será citada como elemento chave, nas cidades isso também se dá da mesma maneira, não há como se pensar em desenvolvimento urbano, e conseqüentemente em desenvolvimento social sem mencionar os serviços que deve-se encontrar nesse local.

Como este trabalho se ocupa da análise locacional relacionada com a qualidade habitacional, para análise da infraestrutura e serviços públicos disponíveis em uma porção do território, serão analisados três esferas, tidas pela ONU (1991) como primordiais para a adequação habitacional e para o direito pleno à moradia: **mobilidade**, que permite que o morador acesse amenidades inexistentes nas proximidades da moradia, ampliando suas possibilidades de atender suas demandas; **educação**, que permite maiores oportunidades ao indivíduo e contribui para uma melhoria socioeconômica a médio e longo prazo e **saúde**, primordial para a qualidade de vida.

4.3.2.1. Mobilidade

Considerando que a maioria dos moradores dos empreendimentos analisados se locomovem pelo Rio de Janeiro através do transporte, o estudo de mobilidade realizado no âmbito deste trabalho será pautado em duas análises. I) O acesso dos moradores aos meios de transporte de alta capacidade: rodoviário, metroviário e ferroviário; II O acesso dos moradores aos meios de transporte de baixa capacidade: ônibus urbanos.

Equipamentos de transporte de alta capacidade

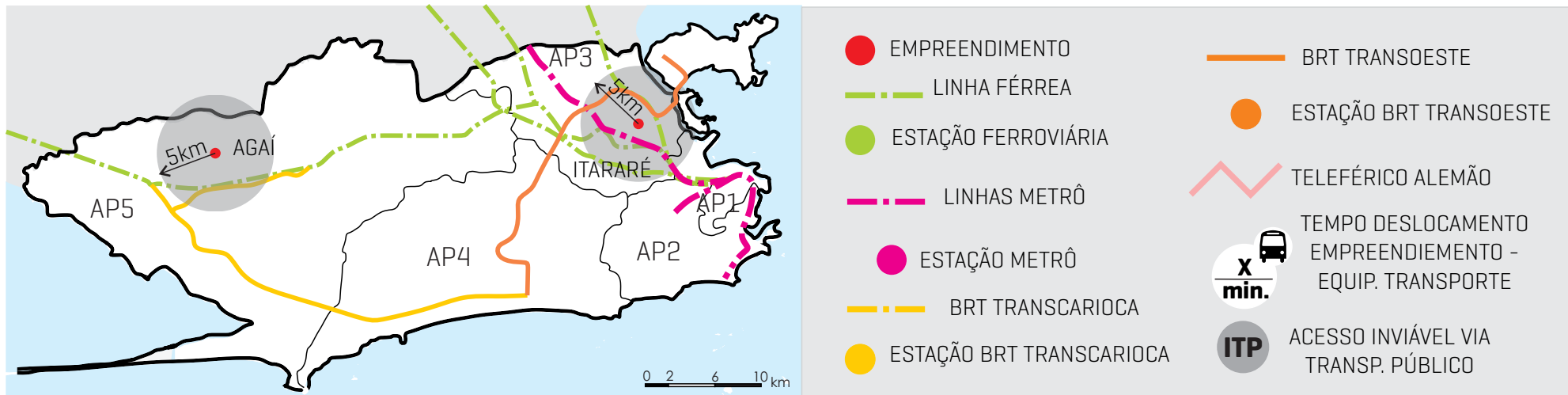
A primeira análise das condições de mobilidade dos empreendimentos foi realizada pelo acesso a equipamentos de transporte de grande capacidade, através da averiguação da proximidade a estações de metrô, trem e BRT em um raio de 5000m a partir dos empreendimentos (Tabela 11 e Figura 47). Além disso, levantou-se o tempo de deslocamento do empreendimento aos equipamentos mais próximos de cada tipo, como pode ser constatado na Figura 47.

Tabela 11: Número de estações de equipamentos de alta capacidade a um raio de 5000m dos equipamentos

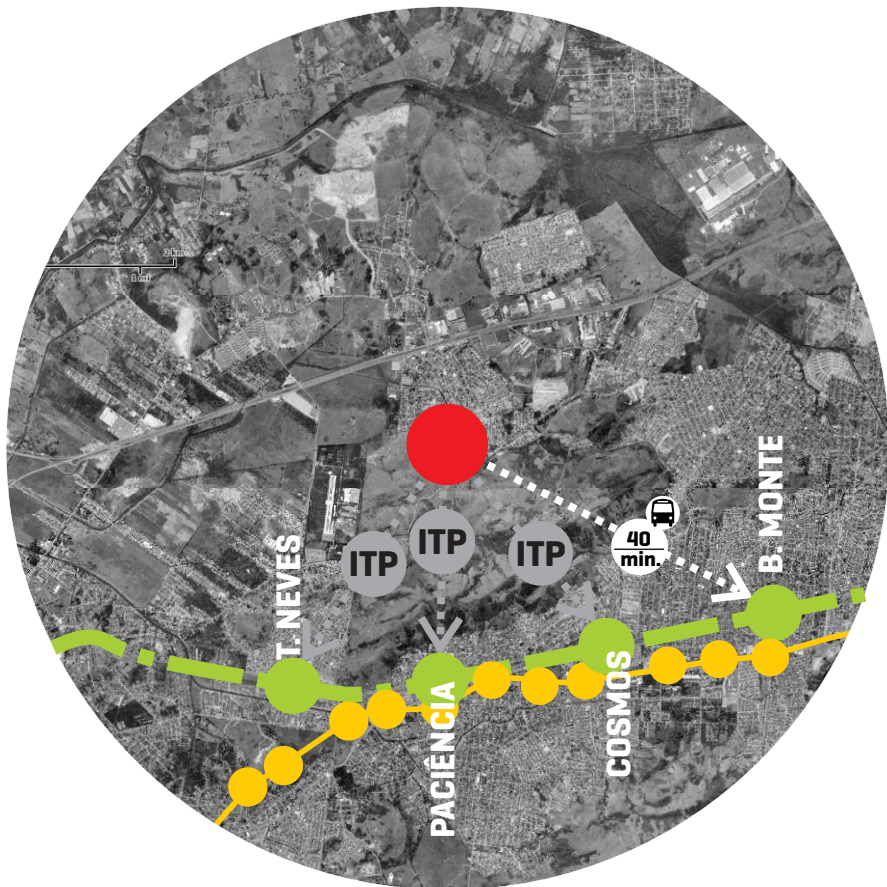
Equipamento	Agáí	Itararé
Estação metroviária	0	8
Estação ferroviária	4	21
Estação BRT	11	12

Fonte: Elaborado pela autora

Em todos os casos o Empreendimento Itararé apresentou melhores condições de mobilidade, o que é compreensível, uma vez que a maior densidade do local viabiliza a implantação de equipamentos de transporte de grande capacidade. Em Itararé foram identificadas 8 estações de metrô, inexistindo tal equipamento em Agáí. Já as estações ferroviárias estão presentes no entorno dos dois empreendimentos analisados, havendo 21 estações em Itararé e 4 em Agáí. Os corredores de BRT também estão presentes nos dois casos, 11 estações em Agáí e 12 estações em Itararé.



AGAÍ r=5km



ITARARÉ r=5km

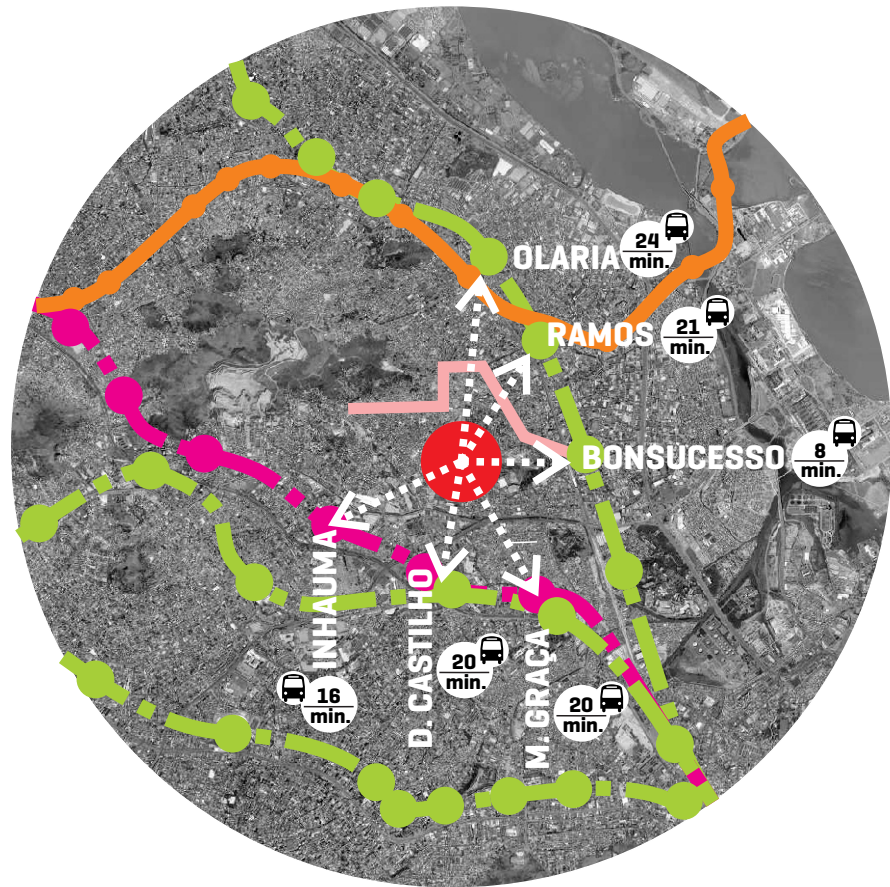


Figura 47: Equipamentos metroviários, ferroviários e estações BRT localizados a um raio de 5 km dos Empreendimentos analisados. Fonte: Elaborado pela autora.

Além do menor número de equipamentos de transporte de alta capacidade em Agai, o acesso aos equipamentos existentes é dificultado pela baixa integração entre os meios de transportes. Apenas uma das estações ferroviárias possui ligação direta por uma linha de ônibus com parada nas imediações do empreendimento, por esse motivo o acesso à Transoeste também é dificultado, o que pode inviabilizar a utilização do equipamento, mesmo com sua relativa proximidade espacial. Em função do variado número de linhas de ônibus nas imediações do Empreendimento Itararé e a proximidade das estações ferroviária, metroviária e do BRT Transcarioca, consegue-se acessar esses equipamentos com maior facilidade (Figura 47).

Transporte Rodoviário de baixa capacidade

Para a análise comparativa das condições de mobilidade via transporte rodoviário utilizou-se o seguinte método: foram levantados os pontos de ônibus inscritos em três círculos a partir do centro do empreendimento, com raios de: 400m, 800m e 1200m. A escolha foi feita por esses corresponderem, hipoteticamente, a 5 minutos, 10 minutos e 15 minutos de caminhada a partir do empreendimento. No entanto, na cidade real, muitas vezes marcada por quadras de grandes dimensões e limites que impedem que se realize trajetos pelos caminhos mais curtos, esse tempo de caminhada pode ser ampliado substancialmente.

Dessa forma, optou-se pela análise dos tempos de caminhada para cada um dos pontos de parada de ônibus levantados, classificando-os em: acessíveis em até 400m de caminhada, acessíveis por caminhadas de 400 a 800m, acessíveis por caminhadas de 800 a 1200m e acessíveis a mais de 1200m de caminhada (e inscritos em um círculo de raio de 1200m). (Figura 48)

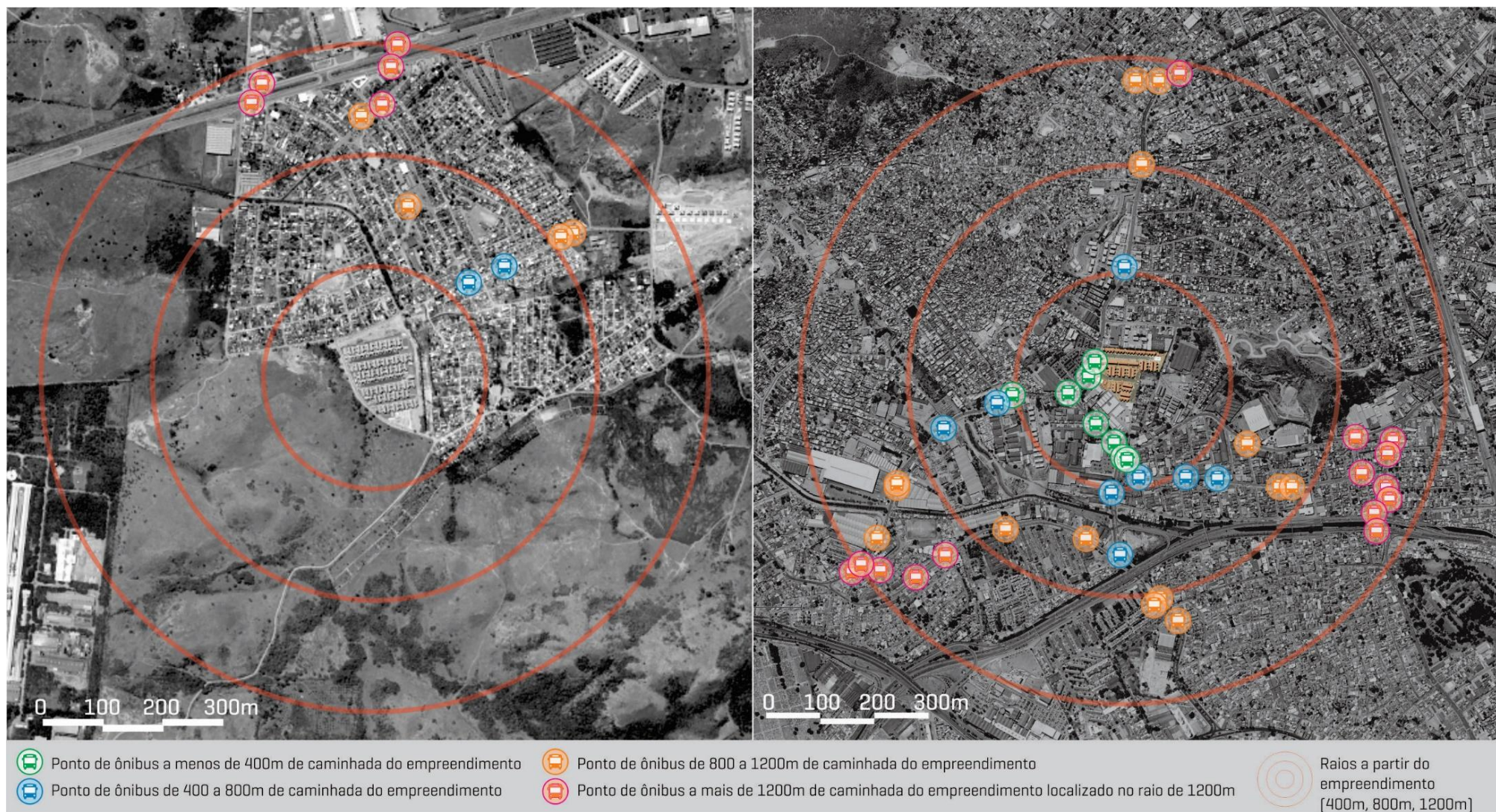


Figura 48: a) Localização dos pontos de ônibus próximos ao Empreendimento Agáí. b) Localização dos pontos de ônibus próximos ao Empreendimento Itararé. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos do *Google Maps* (acesso em 15/07/2015).

Como pode ser visto na Figura 48, o número de pontos de ônibus nas imediações do Empreendimento Agá é muito maior que aquele observado em Itararé, enquanto foram levantadas apenas 11 paradas no empreendimento da AP5, nas imediações de Itararé foram identificados 43 pontos de ônibus. Em Itararé também se observou um tempo de caminhada muito menor para se acessar o ponto de ônibus mais próximo, existindo uma parada junto às portarias dos condomínios (e 8 pontos de ônibus acessíveis a menos de 5 minutos de caminhada), já em Agá não se observou nenhuma parada que se acesse com menos de 5 minutos de caminhada a partir do empreendimento.

Outra análise realizada refere-se aos bairros alcançados pelas linhas acessíveis pelos pontos de ônibus levantados no entorno dos empreendimentos. Para isso, essas linhas também foram classificadas em função do tempo de caminhada necessário para alcançá-las, tiveram seus trajetos espacializados no mapa da Cidade do Rio de Janeiro e os bairros que alcançam demarcados no mesmo mapa.

Como já destacado, no caso do Empreendimento Agá não se consegue acessar nenhuma dessas linhas com até 5 minutos de caminhada. Com um trajeto a pé de até 10 minutos (cerca de 400 a 800m do empreendimento ao ponto de ônibus) tem-se acesso a duas linhas, que fazem a ligação entre o empreendimento e outras porções da AP5 (Figura 49a). Com até 15 minutos de caminhada não se amplia as condições de acesso, uma vez que as linhas disponíveis são as mesmas presentes nas paradas mais próximas do empreendimento.

As linhas com maior alcance, que ligam essa porção do Bairro Paciência à Área de Planejamento 3 e Área de Planejamento 1, só são acessadas na Avenida Brasil, demandando mais de 15 minutos de caminhada, com um trajeto de cerca de 1.500m (Figura 49b). Não há linhas diretas que façam a ligação da área às Áreas de Planejamento 4 e 2.

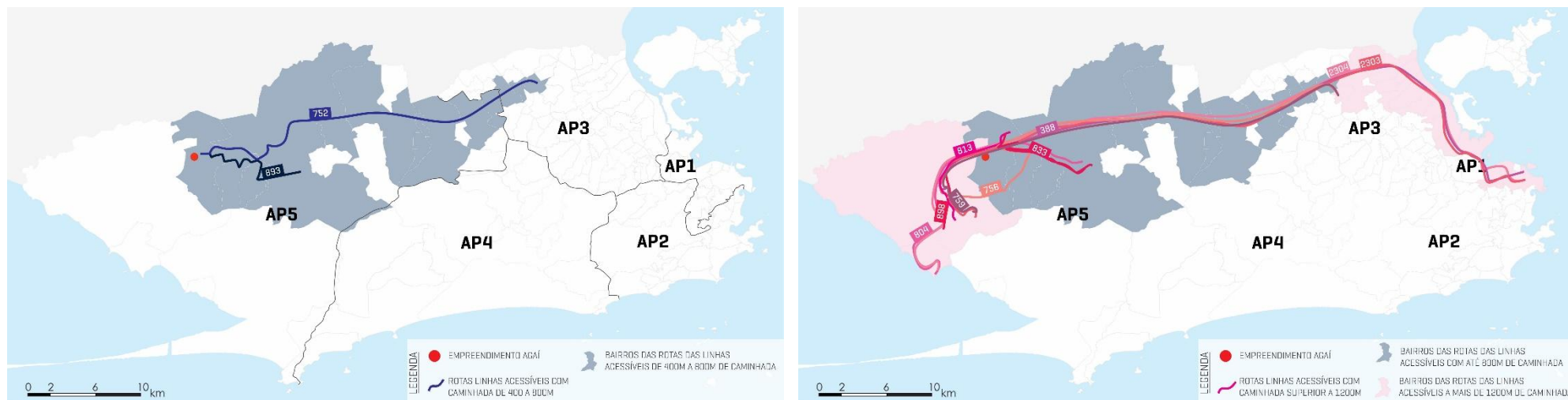


Figura 49: a) Rotas de linhas de ônibus acessíveis de 400 a 800m de caminhada a partir do Empreendimento Agai. b) Rotas de linhas de ônibus acessíveis com mais de 1200m de caminhada a partir do Empreendimento Agai. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos de *Google Maps* e FETRASPOR (2015).

Os resultados encontrados para o Empreendimento Itararé foram bastante superiores àqueles observados no Empreendimento Agai. Já com uma caminhada de 5 minutos se acessa 11 linhas de ônibus, que dão acesso a grande parte da Área de Planejamento 3 e da Área de Planejamento 1, chegando, inclusive, até parte da Área de Planejamento 2 (Figura 50a). Com até 10 minutos de caminhada (percurso entre 400 e 800m) se acessa, além das 11 linhas já mencionadas, outras 6, ampliando o grau de alcance para o limite norte da Cidade do Rio de Janeiro (Figura 50b). Com 15 minutos de caminhada o acesso não possui grande ampliação, visto que se acrescenta apenas uma linha além daquelas acessadas nas proximidades do empreendimento (Figura 50c).

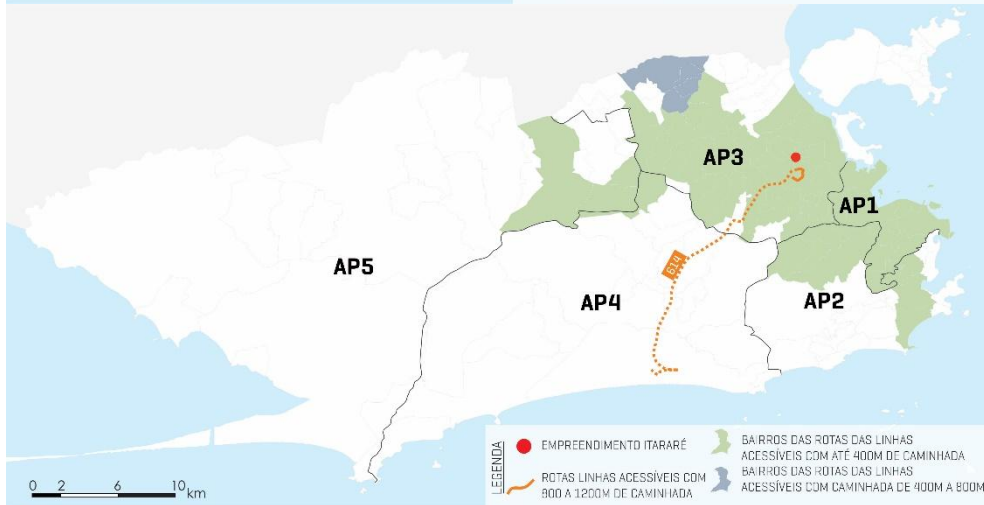
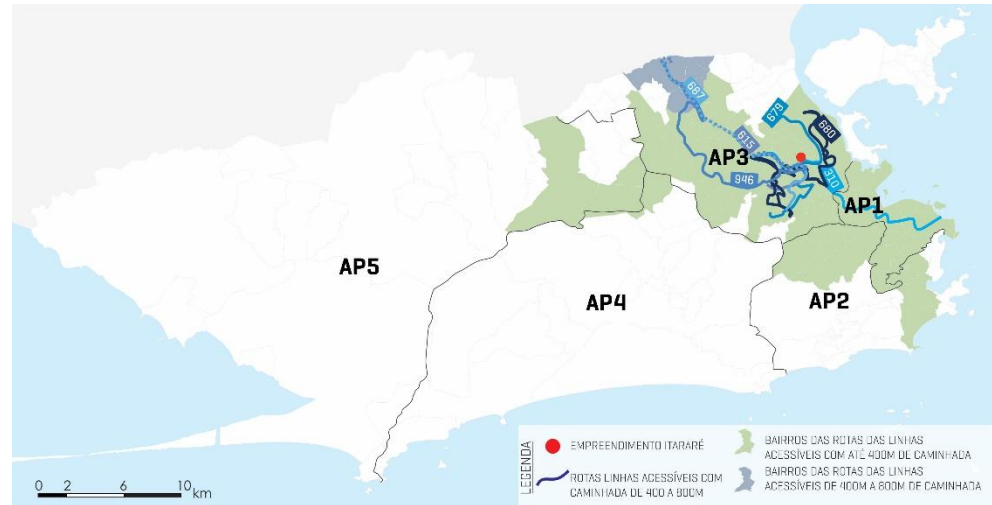
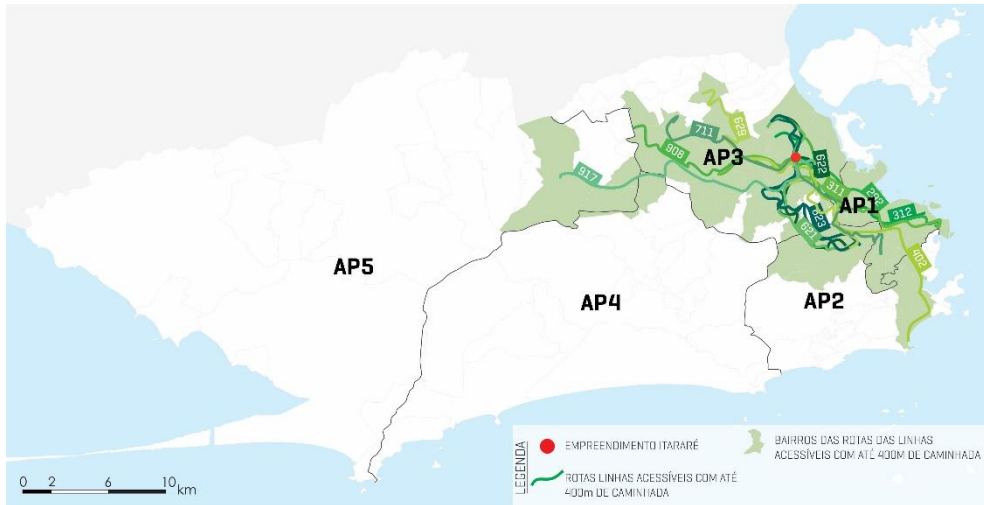


Figura 50: a) Rotas de linhas de ônibus acessíveis a até 400m de caminhada a partir do Empreendimento Itararé b) Rotas de linhas de ônibus acessíveis de 400 a 800m de caminhada a partir do Empreendimento Itararé. b) Rotas de linhas de ônibus acessíveis de 800 a 1200m de caminhada a partir do Empreendimento Itararé. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos de *Google Maps* e FETRASPOR (2015).

Na Tabela 1 se apresenta um quadro resumo comparativo das condições de mobilidade mencionadas dos empreendimentos analisados.

Tabela 12: Linhas de ônibus acessíveis nas proximidades dos empreendimentos por tempo de caminhada até o ponto

Tempo de Caminhada	Caminhada de até 400m			Caminhada entre 400 a 800m				Caminhada entre 800 a 1200m				Caminhada de mais de 1200m (inscrito no raio de 1200m)																																														
	Pontos e Linhas	Pontos de ônibus	Linhas acessadas			Pontos de ônibus	Linhas acessadas			Pontos de ônibus	Linhas acessadas			Pontos de ônibus	Linhas acessadas																																											
			nº	Linhas			nº	Linhas			nº	Linhas			nº	Linhas																																										
Agai	0	0	-			2	2	893		752		4	2	893		752		5	8	752	759	898	2304	388	804	2303	753																															
Itararé	8	11	312	292	917	621	311	623	402	908	629	622	711	8	17	312	292	917	687	621	311	310	946	623	402	679	614	908	629	615	622	711	680	13	18	312	292	917	687	621	311	310	946	623	402	679	614	908	629	615	622	711	680	14	não analisado			

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados em FETRANSPOR (2015) e *Google Maps*

4.3.2.2. Educação

A análise do acesso à educação será baseada nas escalas defendidas por Santos (1988), que considera, para a determinação da proximidade máxima dos equipamentos do local de moradia, o grau de autonomia do indivíduo que o utiliza e a frequência de utilização. Em relação aos equipamentos educacionais, esses são divididos em: Educação Infantil (creche, maternal e jardim de infância), Ensino Fundamental e Ensino Médio. Para Santos (1988), os equipamentos de Educação Infantil e as Escolas de Ensino Fundamental devem ser implantados para o atendimento das demandas da vizinhança. Já os equipamentos educacionais de Nível Médio deveriam ser implantados a nível do bairro, atendendo maior número de usuários por equipamento.

A definição de bairro e vizinhança é muito variável, e depende substancialmente da dimensão do núcleo urbano. A noção de bairro de uma grande metrópole pode, muitas vezes, ser como a dimensão de cidade experimentada em um núcleo de pequeno porte. Para diminuir essas inconsistências é importante definir como critério de análise, raios de alcance para cada um desses equipamentos. Esses critérios são importantes não só para a definição dos locais a se implementar as políticas habitacionais, mas também se mostram relevantes ao planejamento das políticas públicas como um todo, para a determinação da defasagem de equipamentos em certos locais.

Quadro 12: Índices Urbanísticos para Equipamentos Educacionais

Tipo de equipamento	Público alvo	Raio de Influência	Número de alunos por equipamento
Educação Infantil (creches, maternal e jardim de infância)	0-6 anos	300m	300
Ensino fundamental	7- 14 anos	1.500 m	1050
Ensino médio	Adolescentes e adultos	3.000m	1440

Fonte: Elaborado pela autora a partir de PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA (2007)

Neste estudo, pauta-se os critérios de análise dos equipamentos educacionais pelos índices urbanísticos para equipamentos estabelecidos pelo Plano Diretor de Goiânia, já apresentados neste estudo no Capítulo 2 (Quadro 4, p.97). No Quadro 12 são evidenciados os parâmetros específicos para os equipamentos educacionais, que serão utilizados nas análises a seguir.

Para a análise proposta foi traçado, para cada tipo de equipamento o raio de influência apontado pela PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA (2007), tendo sido levantados e espacializados, para cada um desses raios os equipamentos existentes.

Considerando que a densidade populacional do entorno dos dois empreendimentos é distinta, como já constatado no item 4.3.1.4, é razoável que exista, para o mesmo raio de influência, maior número de equipamentos em Itararé que em Agai, o que pode não significar maior acesso, já que há maior população para disputar esses equipamentos. A fim de corrigir tais imprecisões que poderiam tornar a análise comparativa irreal, essas foram corrigidas pela estimativa

da população para cada raio. Para cada um desses círculos de análise utilizou-se uma estratégia para determinar a população estimada, que será explicitada junto à análise de cada tipo de equipamento educacional.

Educação Infantil

Para a análise das condições de acesso à Educação Infantil foi estabelecido um raio de influência de 300m, onde se identificou o número de equipamentos existentes e o número de matrículas, através de dados extraídos de QEDU (2015). Em Agaí existe apenas um equipamento de Educação infantil no raio de análise, que possui 274 crianças matriculadas. Já em Itararé identificou-se 4 instituições de ensino de nível infantil, que em conjunto possuem 767 alunos matriculados (Figura 51).

Para a avaliação do nível de atendimento dessas matrículas existentes à demanda do local, foi estabelecido um método para se estimar o número de crianças de 0-6 anos (faixa etária que faz uso do equipamento) no raio de 300m. Primeiramente fez-se uma estimativa populacional total, admitindo-se, hipoteticamente, que a densidade já calculada para o raio de 800m em torno do empreendimento se repete para o raio de 300m. Como a um raio de 300m grande parte da população que influencia o cálculo da demanda provém do próprio empreendimento, a área desse foi subtraída do cálculo e sua população²⁵ acrescida posteriormente. Através desse método chegou-se a uma população estimada de 4245 habitantes em Agaí e 7973 habitantes para a população de Itararé.

²⁵ O cálculo da população dos empreendimentos foi realizado considerando a densidade domiciliar calculada pelos questionários aplicados (Agaí: 3,1 hab/domicílio; Itararé: 4,3 hab/domicílio) e o número de unidades de cada empreendimento.

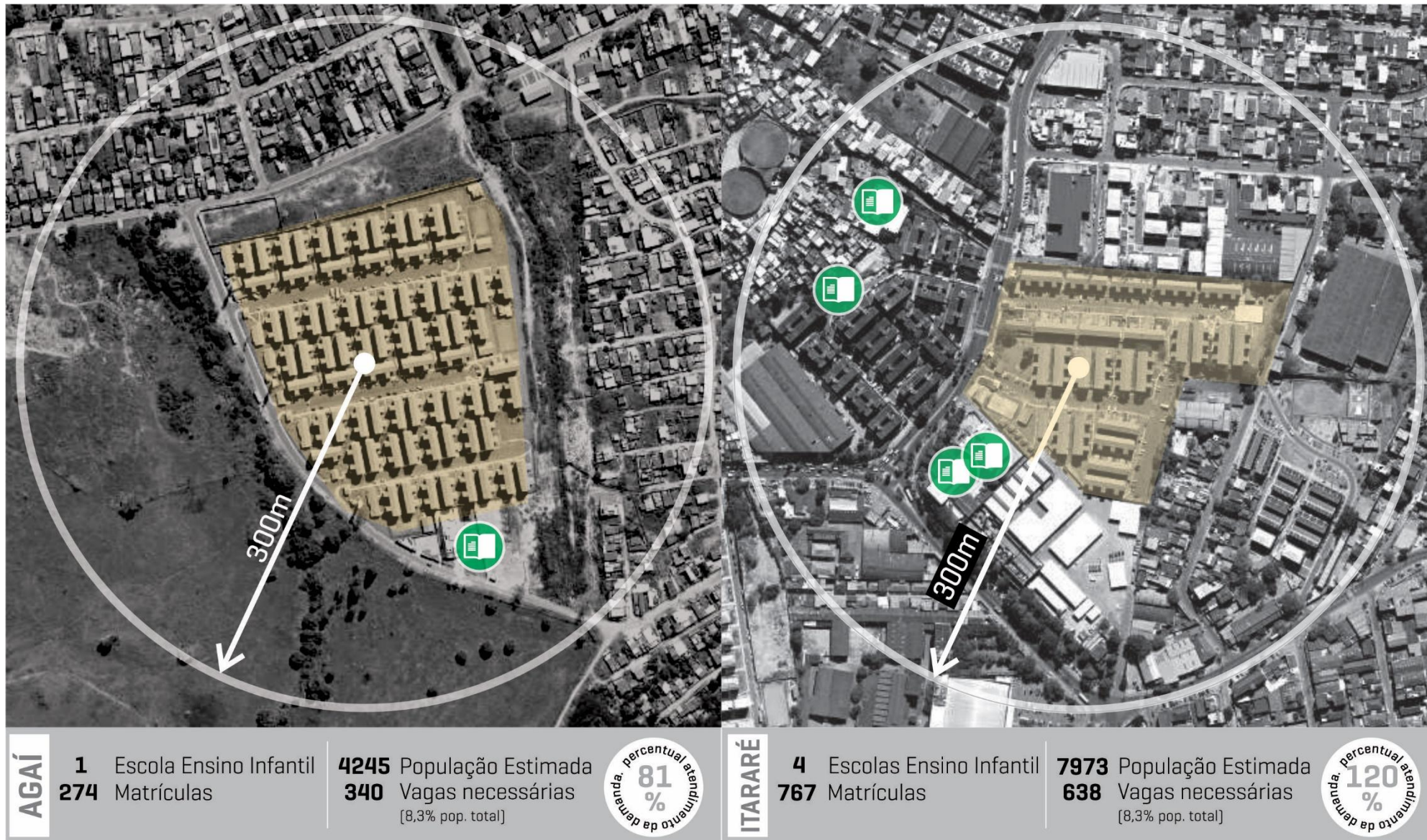


Figura 51: a) Localização dos equipamentos de Educação Infantil localizados a um raio de 300m do Empreendimento Agáí. b) Localização dos equipamentos de Educação Infantil localizados a um raio de 300m do Empreendimento Itararé. Fonte: Elaborado pela autora.

Considerando que cerca de 8,3% da população carioca tem idade entre 0-6 anos, considerou-se que a demanda de vagas para Educação Infantil seria 8,3 % da população total, resultando em uma demanda de 340 vagas em Agai e de 638 em Itararé. Essa demanda tende a ser inferior à calculada, visto que também foram computados recém-nascidos e crianças cujos pais não pretendem que essas frequentem as creches. No entanto, considerando que as análises aqui realizadas são baseadas no sistema comparativo, tal estimativa possibilita um estudo preliminar do nível de atendimento da demanda, mesmo com as imprecisões citadas.

Através do método explicitado constatou-se que o número de matrículas em Itararé é 20% superior à demanda calculada para a área, enquanto em Agai, a demanda atendida foi de 81% (Figura 51). A implantação da *Escola de Desenvolvimento Infantil Geógrafo Azis Ab'saber* junto a Agai foi feita para o atendimento da demanda criada pela construção do empreendimento, de fato, o número de matrículas computadas é compatível à população residente nos condomínios, no entanto, já existia um *déficit* de escolas de Educação Infantil no local, que o novo equipamento não foi capaz de atender.

A ausência de vagas para Educação Infantil pode dificultar a oportunidade de se conseguir um emprego, sobretudo para as mulheres, diminuindo as possibilidades para a melhoria das condições socioeconômicas da família.

Ensino Fundamental

Para os equipamentos de Ensino Fundamental, utilizou-se o raio de análise de 1500m, como recomendado pela PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA (2007), tendo sido identificadas 2 escolas em Agai e 19 em Itararé, que possuíam, respectivamente, 1845 e 10.004 alunos matriculados (QEDU, 2015).

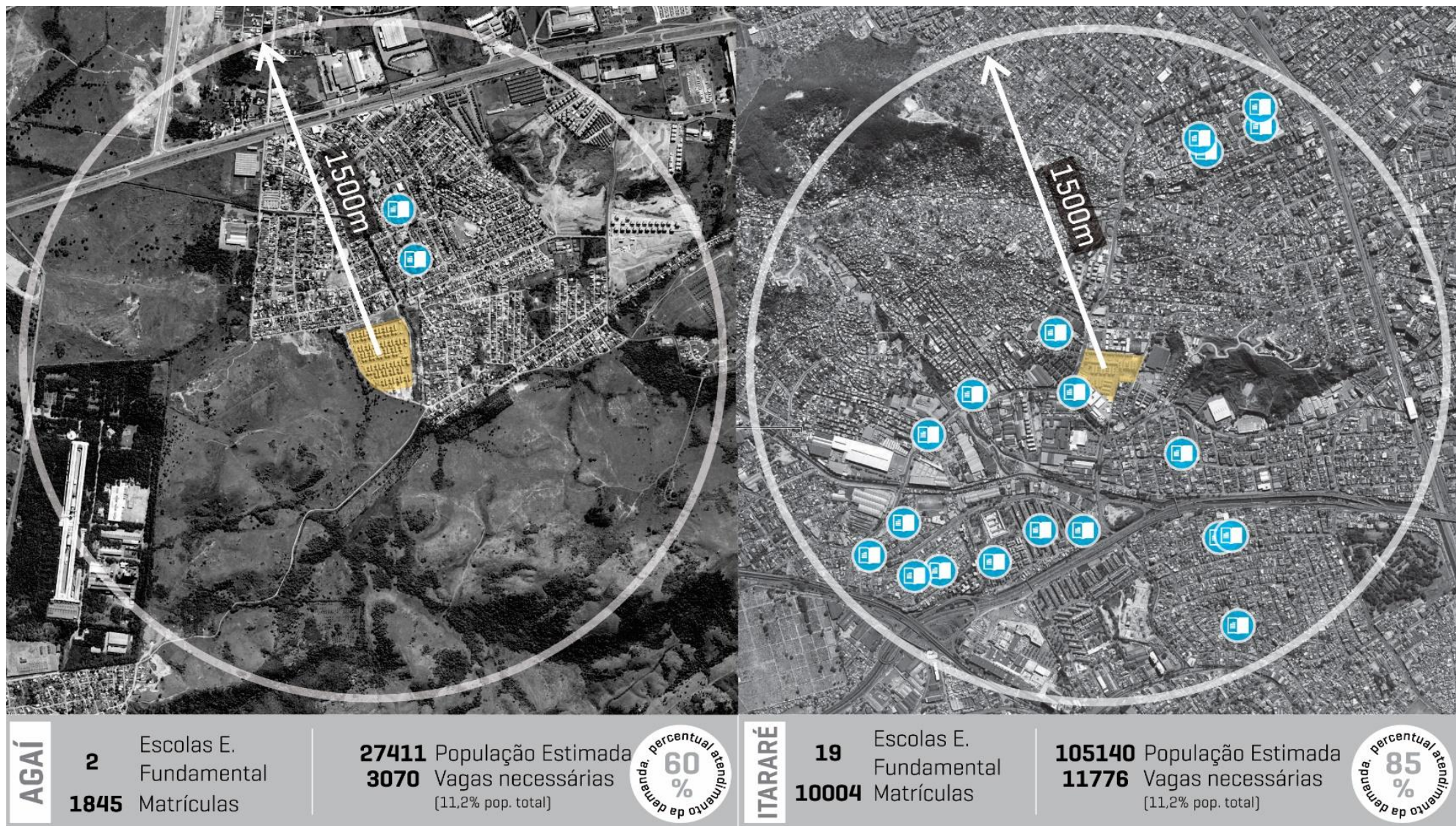


Figura 52: a) Localização Escolas de Nível Fundamental localizadas a um raio de 300m do Empreendimento Agai. b) Localização Escolas de Nível Fundamental localizadas a um raio de 300m do Empreendimento Itararé. Fonte: Elaborado pela autora.

Para a análise do percentual da demanda atendida pelos equipamentos de Ensino Fundamental existentes no entorno de 1500m dos empreendimentos, fez-se análise semelhante àquela realizada para a Educação Infantil. As diferenças se deram no cálculo da população da área de análise, que foi feita através da estimativa da densidade demográfica da área do círculo referência pela densidade dos bairros inscritos pelo círculo de raio de 1500m. Estimada a densidade para cada um dos casos analisados, essas foram multiplicadas pela área de análise, estimando-se uma população de 27.411 pessoas para o entorno de 1500m do Empreendimento Agaí e de 105.140 habitantes para Itararé.

O cálculo da demanda foi realizado considerando que cerca de 11,2% da população do Rio de Janeiro encontra-se na faixa etária do Ensino Fundamental (7 a 14 anos), culminando em uma demanda de 6.414 vagas em Agaí, para atender a população estimada, e 24.603 vagas para Itararé.

Nos dois casos a demanda estimada foi superior ao número de matrículas identificadas, o maior *déficit* foi observado em Agaí, onde apenas 60% da demanda seria atendida nas imediações da moradia, já em Itararé a demanda atendida foi maior, chegando a 85% da demanda total estimada. A inexistência de escolas a uma distância razoável da moradia tende a gerar grandes deslocamentos casa x escola, considerando as crianças de Nível Fundamental, que ainda possuem baixa autonomia em função da idade, o aumento da distância percorrida para o acesso à educação pode ser ainda mais negativo.

Ensino Médio

Em relação à educação de nível médio fez-se o levantamento dos equipamentos a um raio de 3000m, tendo sido observadas 5 Escolas Estaduais de Nível Médio em Agaí e 22 escolas em Itararé, que somaram, respectivamente, 3.818 e 12.395 matrículas.

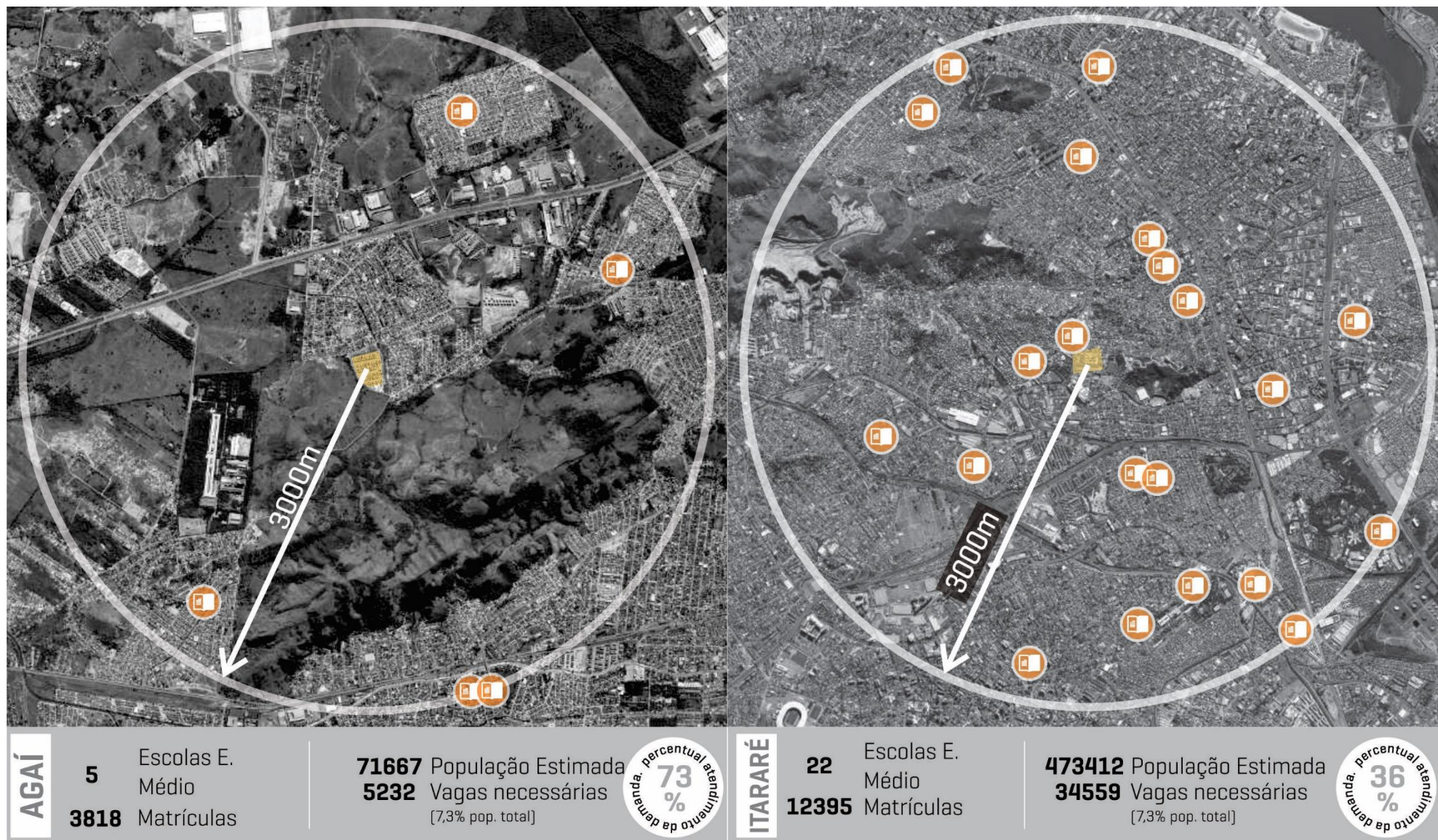


Figura 53: a) Localização Escolas de Nível Médio localizadas a um raio de 300m do Empreendimento Agai. b) Localização Escolas de Nível Médio localizadas a um raio de 300m do Empreendimento Itararé. Fonte: Elaborado pela autora.

Para a avaliação do percentual de atendimento da demanda por essas instituições de ensino, estimou-se a população no círculo de análise mediante a densidade demográfica dos bairros inscritos no círculo de raio de 3000m. Estimada a população, a demanda foi considerada 7,3% da população total, uma vez que esse é o percentual da população de 15 a 19 anos em relação à população total carioca, sendo essa faixa etária aquela que se enquadra na idade escolar referente ao ensino médio.

Diferentemente do constatado para os demais níveis de escolaridade, no nível médio o percentual de atendimento da demanda em Itararé foi menor que aquele observado em Agai, onde 73% da demanda estimada estaria sendo atendida no círculo de influência, enquanto no empreendimento da AP3, Itararé, esse percentual de atendimento foi de apenas 36%, acarretando na necessidade de maior deslocamento de parte da população para se ter acesso à educação.

Na Tabela 7 apresenta-se um quadro resumo comparativo entre o grau de atendimento às demandas apontadas para cada nível educacional.

Tabela 13: Quadro resumo das condições de atendimento das demandas educacionais no entorno dos empreendimentos analisados.

Nível	Educação Infantil			Ensino Fundamental			Ensino Médio		
	Emp.	Raio de análise	Percentual da população total	% de atendimento da demanda	Raio de análise	Percentual da população total	% de atendimento da demanda	Raio de análise	Percentual da população total
Agai	300m	8,3%	81%	1500m	11,2%	60%	3000m	7,3%	73%
Itararé			120%			85%			36%

Fonte: Elaborado pela autora

4.3.2.3. Saúde

Como já evidenciado na Nota Metodológica, a análise sobre saúde será pautada na adoção de duas escalas. Na primeira delas se analisa a quantidade de equipamentos de saúde localizados a um raio de 1000m do centro do empreendimento, buscando-se entender como se dá o atendimento da população dos empreendimentos, sobretudo pelas Unidades Básicas de Saúde, que ofertam consultas médicas, administração medicamentosa, curativos, vacinas, tratamento odontológico, etc. Considerando a maior frequência de utilização das UBS's, é preferível que essas se encontrem nas imediações da moradia.

Já para a escala bairro/cidade, busca-se identificar, sobretudo, o acesso espacial aos equipamentos de saúde de maior porte (localizados a um raio de 5000m), e por se tratar de equipamentos demandados com menor frequência, pode acarretar em um maior deslocamento para seu acesso, quando em comparação com os deslocamentos casa x Unidade Básica de Saúde.

Para as análises, todos os equipamentos de saúde localizados a um raio de 5000m dos empreendimentos foram espacializados através de dados extraídos de MAPA (2015), posteriormente classificou-se esses equipamentos por tipo através de dados extraídos de CNESNet (2015), como pode ser visto na Figura 54. A definição dos raios de análise foi pautada nas definições sobre localizações dos equipamentos de saúde feitas pela PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA (2007), já apresentadas no Quadro 4.

Para relacionar a oferta de equipamentos com a demanda existente fez-se uma estimativa populacional para os círculos de análise (1000 e 5000m), cujo cálculo será explicitado a seguir.

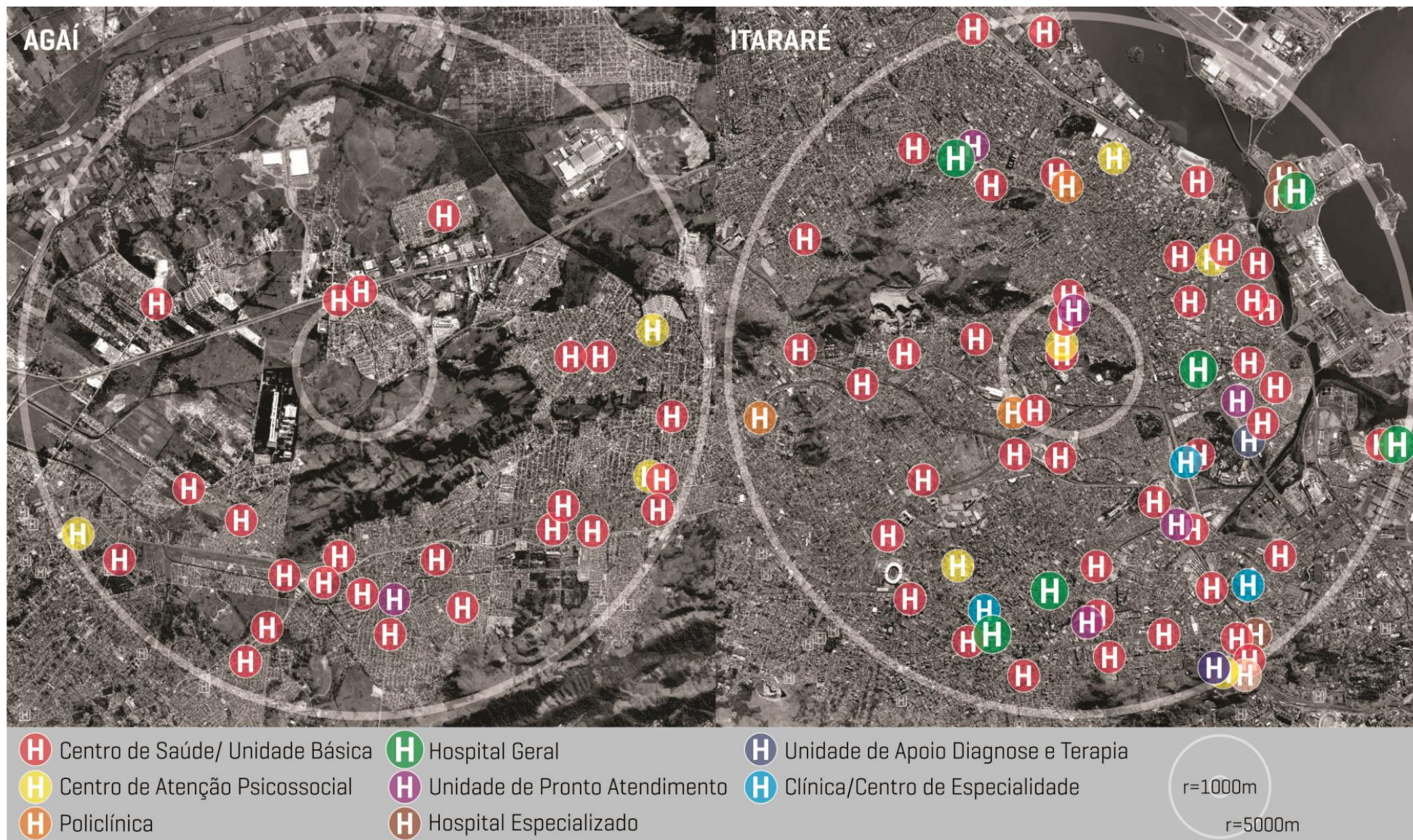


Figura 54: a) Localização dos equipamentos de saúde localizados a um raio de 1000 e 5000m do Empreendimento Agai. b) Localização dos equipamentos de saúde localizados a um raio de 1000 e 5000m do Empreendimento Itararé. Fonte: Elaborado pela autora.

Escala de análise 1: raio de 1000m

A um raio de 1000m dos empreendimentos foram identificados em Agai duas Unidades Básicas de Saúde, enquanto em Itararé levantou-se quatro Unidades Básicas de Saúde, uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e um Centro de Atenção Psicossocial.

Para a estimativa da população no raio de 1000m multiplicou-se a área de análise pela densidade demográfica do local (utilizou-se a densidade demográfica calculada para o círculo de 800m de raio, já apresentada anteriormente). Assim como se fez para o cálculo da população que acessaria os equipamentos de Educação Infantil, também retirou-se a área do empreendimento do círculo de análise, sendo que a população estimada desses foi acrescida posteriormente. Isso foi feito para evitar uma subestimação da demanda, já que os empreendimentos analisados, sobretudo Agai, possui densidade bastante superior àquela observada no restante do bairro. E considerando que os dados utilizados para o cálculo da densidade de 2010, esse não considera a população que atualmente reside nos empreendimentos. O resultado obtido foi uma população estimada de 17.103 habitantes para o Empreendimento Agai e de 71.121 para o Empreendimento Itararé.

A população estimada foi dividida pelo número de equipamentos existentes (de cada tipo), resultando na abrangência populacional estimada para cada equipamento de saúde, oferecendo parâmetros comparativos de análise entre Agai e Itararé.

Por mais que Agai apresente menor número de Unidades de Básicas de Saúde que Itararé, em função da diferença de densidade entre as duas áreas, os equipamentos de Agai possuem menor demanda por empreendimento (8.551 moradores/UBS), enquanto cada equipamento em Itararé tem uma média de 17.780 moradores para utilizá-lo. Reitera-se que para que tal avaliação seja efetiva, os equipamentos

devem apresentar a mesma capacidade de atendimento, sendo que tal análise não foi realizada no âmbito desse trabalho. Os demais equipamentos existentes em Itararé não tiveram possibilidade de comparação com Agai por eles inexistirem no raio de 1000m do empreendimento da AP5.

Tabela 14: Demanda populacional por equipamento em Agai e Itararé

Tipo de Equipamento	Agai			Itararé		
	População estimada r=1000m	Número de equipamento	POP/ Equipamento	População estimada r=1000m	Número de equipamento	POP/ Equipamento
Unidade Básica de Saúde	17.103	2	8.551	71.121	4	17.780
Unidade de Pronto Atendimento		0	-		1	71.121
Centro de Atenção Psicossocial		0	-		1	71.121

Fonte: Elaborado pela autora.

Escala de análise 2: raio de 5000m

Apesar da importância da análise dos equipamentos de saúde próximos aos empreendimentos, uma avaliação complementar por meio de uma escala ampliada possibilita uma averiguação mais aprofundada das condições de acesso a esses equipamentos. Considerando, por exemplo, que exista uma Unidade Básica de Saúde junto ao empreendimento, mas nos bairros contíguos haja um *déficit* desse tipo de equipamento, isso pode acarretar no aumento da demanda pelos equipamentos juntos ao empreendimento.

Além disso, em escala ampliada consegue-se averiguar a proximidade de equipamentos de saúde que se articulam na escala do bairro e da cidade, como Hospitais Gerais, Centros de Especialidades, etc.

Para a análise na segunda escala, para um raio de 5000m a partir do empreendimento, estimou-se a população residente na área de análise pela densidade dos bairros inscritos em tal raio, resultando em uma população estimada de 1.095.624 habitantes para o círculo de análise de Itararé e de 508.287 habitantes para Agai. Assim como realizado para a raio de 1000m, calculou-se a demanda populacional por tipo de equipamento, como apresentado na Tabela 15.

Tabela 15: Demanda populacional por equipamento em Agai e Itararé

Tipo de Equipamento	Agai			Itararé		
	População estimada r=5000m	Número de equipamento	POP/ Equipamento	População estimada r=5000m	Número de equipamento	POP/ Equipamento
Unidade Básica de Saúde	508.287	24	21.179	1.095.624	43	25.480
Unidade de Pronto Atendimento		1	508.288		5	219.125
Centro de Atenção Psicossocial		3	169.429		5	219.125
Hospital Especializado		0	-		3	365.208
Unidade de Apoio Diagnose e Terapia		0	-		2	547.812
Clínica/Centro de Especialidade		0	-		3	365.208
Policlínica		0	-		3	365.208
Hospital Geral		0	-		7	156.518

Fonte: Elaborado pela autora.

No raio de 5000m, observou-se maior variedade de equipamentos de saúde no entorno de Itararé que em Agai, o que pode ser traduzido em maior facilidade de deslocamento, inclusive quando se trata de equipamentos que se estruturam na escala da cidade. Em relação às Unidades Básicas de Saúde e

Unidades de Pronto Atendimento a demanda por equipamento foi menor que em Itararé. Apesar disso, em função da alta densidade existente no entorno do empreendimento da AP3 (que exige que os empreendimentos sejam implementados com maior proximidade que em Agai), possibilita menores deslocamentos para se ter acesso ao equipamento.

4.4. Considerações Finais do Capítulo

Os estudos de caso utilizados para a análise locacional representam duas formas distintas e possíveis de se implementar Habitação de Interesse Social no Rio de Janeiro, no que toca a localização. O primeiro estudo de caso ocupa área de expansão urbana na Zona Oeste da cidade, enquanto o segundo tem a implantação pautada no uso de terrenos de menores dimensões, oriundos de vazios urbanos residuais, muito comuns na AP3 e AP1. Apesar de constituírem empreendimentos destinados à mesma faixa de renda, essas localizações distintas ocasionaram condições urbanas destoantes nos dois casos.

Como pode ser constatado no Quadro 13, praticamente em todas as categorias de análise deste estudo Itararé obteve melhores resultados locais que Agai. A associação entre más condições de infraestruturais e de mobilidade em Agai torna a condição locacional ainda pior, uma vez que dificulta a possibilidade de mitigação das condições deficientes pelo acesso às amenidades existentes em outros pontos da cidade.

Uma característica do entorno de Agai que dificulta ainda mais o atendimento das demandas existentes é a baixa densidade do local, dessa forma, para atender o mesmo número de pessoas uma escola tem que abarcar um raio maior de alcance que em Itararé. A consequência é a necessidade de maior deslocamento para acessar o equipamento. Além disso, a vitalidade urbana tem forte ligação com a concentração populacional, necessária para a viabilidade de instalação e manutenção certos equipamentos de maior alcance e até mesmo meios de transporte de maior capacidade, o que justifica o menor número desses equipamentos em Agai.

Já Itararé, além da densidade maior, a proximidade das centralidades urbanas e sua localização privilegiada em relação aos meios de transportes constituem amenidades significativas para o local. Possibilita menores deslocamentos para o acesso a serviços, a equipamentos variados e, de fato, permite o acesso à vida na metrópole. Essas condições são propícias ao desenvolvimento socioeconômico, sobretudo quando implantadas políticas associadas à política habitacional. Durante a pesquisa de campo observou-se por parte dos moradores a crença em melhores condições de vida com o acesso à moradia, dessa forma, a associação entre as políticas públicas podem potencializar os benefícios advindos da localização.

Quadro 13: Quadro Resumo da Análise Locacional

Categoria de Análise		Resultados das análises			
		Agai	Itararé		
EXTERNALIDADES	Centralidades	Centralidade Metropolitana distância	56,9km	14,7km	
		Centralidade Metropolitana (acesso via transporte público)	2h20min	1h	
		Centralidade Municipal/Intermunicipal (distância)	10,3	12,1km	
		Centralidade Municipal/Intermunicipal (acesso via transporte público)	40min.	40 min.	
		Centralidade Regional	9,5km	3,4km	
		Centralidade Regional (acesso via transporte público)	1h	8 min	
	Comércio e Emprego	Acesso ao comércio diário (espacialização dos locais onde entrevistados fazem as compras)	Percentual significativo no próprio bairro, mas muitos entrevistados vão até Campo Grande	Concentrado, proximidades do empreendimento	
		Acesso ao comércio diário (tempo de deslocamento)	Maior tempo de deslocamento	Menor tempo de deslocamento	
		Acesso ao comércio eventual (espacialização dos locais onde entrevistados fazem as compras)	A maioria vai até Campo Grande (10km do empreendimento)	A maioria vai a Bonsucesso (4km do empreendimento)	
		Acesso ao comércio eventual (tempo de deslocamento)	Maior tempo de deslocamento	Menor tempo de deslocamento	
		Acesso ao trabalho (espacialização)	Disperso por todo o território municipal	Concentrado principalmente na AP3 e AP1, próximos ao empreendimento	
		Acesso ao trabalho (tempo de deslocamento)	Maior tempo de deslocamento	Menor tempo de deslocamento	
	Densidade ^e	Densidade 800m (sem empreendimento)	45hab/ha	221hab/ha	
		Densidade 800m (com empreendimento)	62hab/ha	228hab/ha	
		Incremento percentual da densidade	26%	4%	
	CONJUNTO DE INFRAESTRUTURAS	Mobilidade	Equipamentos de alta capacidade (Estações de BRT – 5km)	0	8
			Equipamentos de alta capacidade (Estações de Metrô – 5km)	4	12
			Equipamentos de alta capacidade (Estações Trem – 5km)	11	12
Ônibus Urbano (número de pontos a 400m de caminhada)			0	8	
Ônibus Urbano (número de pontos de 400 a 800m de caminhada)			2	8	
Ônibus Urbano (número de pontos de 800 a 1200m de caminhada)			4	13	

Quadro 13 (continuação): Quadro Resumo da Análise Locacional

		Categoria de Análise	Resultados das análises		
			Agai	Itararé	
CONJUNTO DE INFRAESTRUTURAS		Ônibus Urbano (número de pontos a mais de 1200m de caminhada)	5	14	
		Ônibus Urbano (número de linhas a 400m de caminhada)	0	11	
		Ônibus Urbano (número de linhas a 800m de caminhada)	2	8	
		Ônibus Urbano (número de linhas a 1200m de caminhada)	4	13	
		Ônibus Urbano (número de linhas a mais de 1200m de caminhada)	8	Não analisado	
	Educação	Educação Infantil – raio de análise 300m (percentual de atendimento da demanda estimada)	81%	120%	
		Ensino Fundamental – raio de análise 1500m (percentual de atendimento da demanda estimada)	60%	85%	
		Ensino Médio – raio de análise 3000m (percentual de atendimento da demanda estimada)	73%	36%	
	Saúde	1000m	Unidade Básica de Saúde (População/Equipamento)	8.551	17.780
			Unidade de Pronto Atendimento (População/Equipamento)	-	71.121
			Centro de Atenção Psicossocial (População/Equipamento)	-	71.121
		5000m	Unidade Básica de Saúde	21.179	25.480
			Unidade de Pronto Atendimento	508.288	219.125
			Centro de Atenção Psicossocial	169.429	219.125
			Hospital Especializado	-	365.208
			Unidade de Apoio Diagnose e Terapia	-	547.812
			Clínica/Centro de Especialidade	-	365.208
Policlínica			-	365.208	
Hospital Geral		-	156.518		

Fonte: Elaborado pela autora



5

CONCLUSÃO

Este estudo percorreu dois universos complementares, mas que através das análises realizadas demonstram estar demasiadamente desvinculados no caso brasileiro: o direito à moradia adequada e as políticas públicas habitacionais.

No segundo capítulo discutiu-se sobre o conceito de direito à moradia adequada, evidenciando como se deu a evolução do termo e seus componentes, através do estudo de documentos promulgados pela ONU. Nas contribuições da década de 70, advindas do Habitat I, a habitação e o direito à moradia já estavam vinculados a requisitos que iriam além da estrutura da casa, sendo evidenciada a relevância da provisão habitacional estar atrelada às condições urbanas favoráveis ao acesso à infraestrutura e serviços. O controle urbano e as políticas habitacionais eram apontadas como objetos de intervenção de um Estado forte centralizador, que conseguiria diminuir as dicotomias existentes na cidade e possibilitar o acesso à habitação adequada.

Passadas algumas décadas a ONU lança o Comentário Geral nº4, que apresenta de forma sucinta os requisitos necessários à conquista da moradia adequada, destacando a importância dos elementos complementares à estrutura física e unitária da habitação para o acesso efetivo à moradia. Tal concepção é reassegurada no Habitat II, onde são redigidas a *Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos* e a *Agenda Habitat*. Os dois documentos destacam a necessidade do planejamento habitacional em conformidade com o desenvolvimento sustentável e superam a primeira conferência por estruturar suas propostas no compartilhamento de decisões entre os diversos níveis de governo, com protagonização do poder local. O conceito de qualidade habitacional no Habitat II reforça a importância da política urbana para a conquista do direito à moradia e do próprio acesso à cidade. Em 2006 a ONU lança a Carta Mundial para o Direito à Cidade, onde se reafirma a necessidade de

distribuição justa dos benefícios advindos da urbanização, o cumprimento da função social da propriedade e a democratização do acesso à terra urbana e dos serviços públicos.

As contribuições dadas por essas normativas apontam componentes relevantes à avaliação da qualidade habitacional que possuem ligação direta com sua localização, sendo essa a grande distância existente entre essas normativas e as políticas habitacionais brasileiras, que historicamente replicam um padrão segregatório de ocupação do solo urbano, sendo as periferias o local possível da Habitação de Interesse Social no Brasil.

Com a descentralização das políticas públicas no Brasil, garantidas pela Constituição de 1988 abre-se uma possibilidade de aproximação entre gestão urbana e gestão habitacional pelo planejamento de ambas a nível local. No entanto, diante da fragilidade técnica e muitas vezes política da maioria dos municípios, e diante da ausência de uma instância federal que desse suporte às ações locais, as experiências mais efetivas se concentraram nos municípios maiores, onde também não se observou a continuidade de ações ao longo da mudança dos mandatos.

Com a aprovação do SNHIS e da posterior criação do Ministério das Cidades, abre-se a possibilidade de uma nova abordagem no setor habitacional. No primeiro mandato do Presidente Lula se estrutura uma frente de ação baseada na capacitação dos municípios brasileiros e o incentivo à elaboração de Planos Locais de Habitação para o enfrentamento da problemática habitacional. Isso se deu no âmbito da Política Nacional de Habitação, que previa a criação do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social que daria suporte às ações a nível local.

No entanto, como medida de mitigação dos efeitos da crise mundial de crise 2008, nasce o *Programa Minha Casa Minha Vida*, que, para a satisfação dos interesses econômicos, atua de forma alheia à Política Nacional de Habitação em implantação.

O resultado é a atuação de um programa habitacional com capacidade financeira para mitigar a problemática habitacional, mas por ser implementado alheio à política urbana dos municípios atendidos não tem efetivado o direito à moradia, por desconsiderar, sobretudo, a relevância da questão locacional. Além disso, observa-se que a ausência do planejamento habitacional tem gerado a aplicação de recursos sem o conhecimento das necessidades existentes e sem o estabelecimento de metas a serem atingidas para a equalização dos problemas habitacionais, como constatado no Rio de Janeiro, onde inexistente, por exemplo, um estudo apurado da composição do *déficit* habitacional urbano.

As análises realizadas por este trabalho demonstraram que os empreendimentos do *Programa Minha Casa Minha Vida* têm se concentrado em áreas distintas do *déficit* habitacional (de acordo com a espacialização do *déficit* estimada por este estudo), e produzindo um deslocamento das famílias para áreas pouco infraestruturadas e distantes das centralidades urbanas, sobretudo para a Zona Oeste da Cidade.

Dos estudos de caso analisados, Agai representa a tendência locacional dos empreendimentos do MCMV da Faixa 1, implantação na AP5 em área de expansão urbana. Constatou-se que esse padrão de implantação tem fadado a população a ocupar uma área distante das centralidades urbanas e, conseqüentemente distante das oportunidades ofertadas pela metrópole. Como percebido pela análise comparativa, em praticamente todos os requisitos de qualidade locacional analisados o

empreendimento da AP5 apresentou piores condições que aquelas observadas no empreendimento da AP3.

Os bons resultados observados na análise do empreendimento na AP3, Itararé, colocam-no como uma possibilidade replicável no *Programa Minha Casa Minha Vida*, uma vez que, além de estar localizado na área estimada como a AP com maior *déficit* habitacional da Cidade do Rio de Janeiro, apresenta condições favoráveis de melhoria econômica e social, em função das oportunidades urbanas existentes nas duas esferas analisadas: externalidades e conjunto de infraestruturas.

No entanto, a destinação de terrenos em áreas como a AP3 para a Habitação de Interesse Social é possível principalmente mediante a intervenção da municipalidade. Como pôde-se perceber na análise sobre quem define a localização dos empreendimentos na cidade, as ações do poder público municipal só foram feitas no *Programa Minha Casa Minha Vida* para mitigar a incidência de localizações muito precárias. No entanto, os instrumentos efetivos do Estatuto da Cidade que poderiam estimular a implantação de HIS em áreas urbanas consolidadas e que apresentam infraestrutura subutilizada raramente foram utilizados pelas prefeituras.

Essas ações são importantes não apenas para a qualidade habitacional, mas relaciona-se com a própria qualidade urbana. Ocupar áreas vazias com infraestrutura disponível e próxima às centralidades possibilita o retorno da vitalidade em áreas degradadas, diminui deslocamentos, promovendo menores gastos com transporte público, e conseqüentemente melhorando as condições de mobilidade na cidade. Os benefícios são inúmeros, e devem ser considerados para se pensar em habitação integrada com a forma de se planejar a própria cidade. Uma política habitacional deve servir como

instrumento de reconstrução urbana e permitir melhorias para toda a população, e isso só é possível através de ações integradas a nível municipal.

Também é clara a necessidade de se promover uma reestruturação no Programa *Minha Casa Minha Vida* a nível federal, que constitui o órgão responsável pelo estabelecimento de normas gerais. Como defendido pela FNA e IAB, é preciso que se dinamize o programa para possibilitar soluções variadas que atendam as diversas demandas habitacionais. Além disso, é urgente que o programa seja integrado ao PlanHab e ao SNHIS, onde se exige da municipalidade uma contrapartida, sobretudo de planejamento de ações e de estabelecimento de metas, para a concessão de recursos. Mas, não há como retirar a responsabilidade do município em implantar sua própria política habitacional. O *Programa Minha Casa Minha Vida* deve ser encarado como um concessor de recursos, de modo que o estabelecimento de normas específicas também deve ser feito a nível local, para que se atenda necessidades específicas de cada realidade urbana.

A contribuição deste estudo vem no estabelecimento de parâmetros de análise que seriam eficazes em duas aplicações, que se relacionam, sobretudo com necessárias intervenções a nível municipal: a) na definição dos locais propícios a receber HIS e, b) na avaliação das propostas das construtoras para a construção de determinado empreendimento.

A primeira delas refere-se à adoção de parâmetros de análise para a definição dos melhores locais para o acolhimento de novos empreendimentos habitacionais. Ainda em 1976, as estratégias apontadas pelo Plano de Ação Global, documento oriundo do Habitat I, incluíam como recomendação para a efetivação das ações no setor habitacional e na gestão dos assentamentos humanos a criação de sistemas de informação detalhados sobre a terra para a melhoria de seu controle (ONU, 1976b).

Considerando a já apontada necessidade de integração entre habitação e gestão urbana, essa é, sem dúvida, a estratégia inicial para intervenções efetivas no setor habitacional. Parte desse estudo já é realizado para a elaboração dos planos diretores, para a cobrança do IPTU, dessa forma, a complementação das informações para a tomada de decisões no setor habitacional não demandaria grandes investimentos.

A contribuição deste estudo neste sentido refere-se ao apontamento de categorias a serem observadas para a sistematização desses dados. A classificação dos vazios urbanos quanto à densidade do entorno, subutilização de infraestrutura existente, subutilização de equipamentos educacionais e de saúde (através do cruzamento de dados referentes à população residente e a oferta de vagas e capacidade de atendimento, respectivamente), proximidade das centralidades urbanas, oferta de transporte e emprego, por exemplo, tem a capacidade de apontar melhores locais para a construção de habitação de interesse social, sendo essas, categorias de análise propostas por este trabalho. Esses dados poderiam ser complementados com outras informações, como: dimensões dos terrenos, valor do solo urbano, acesso a equipamentos de lazer, etc.

Para a sistematização dessas informações seria importante a utilização de uma plataforma eletrônica com capacidade de cruzar os dados elencados para a definição dos potenciais locais para a implantação de habitação de interesse social, sobretudo nas grandes metrópoles, uma vez que a extensão territorial inviabilizaria a manipulação manual dos parâmetros. Essa plataforma poderia ser desenvolvida para a utilização por todos os municípios brasileiros, mas com a possibilidade de ajuste dos parâmetros das variáveis de acordo com as condições locais.

A partir desses dados pode-se criar faixas de prioridade de ocupação dos vazios urbanos via construção de HIS, o que direcionaria a política habitacional a nível do município para, por exemplo: a aquisição de terrenos para a criação de um banco de terras destinado à HIS bem localizada e a definição de ZEIS com boas condições urbanas (já que muitas vezes essas se localizam em áreas de expansão urbana, que tentem a replicar o processo segregatório de ocupação do solo urbano).

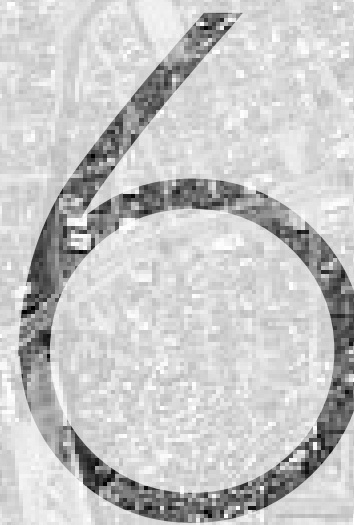
A efetividade dessa plataforma se daria não só para a definição dos locais de interesse para a construção de novas unidades, mas poderia apontar as edificações sem uso em áreas com condições urbanas satisfatórias que possibilitem a readequação desses imóveis para o uso habitacional. O que, em parte, satisfaz a demanda por soluções habitacionais variadas para a mitigação dos problemas habitacionais. Além disso, possibilita-se a aplicação de forma mais efetiva de instrumentos do Estatuto das Cidade, que, por sua vez, possibilitam a criação do banco de terra para habitação de interesse social.

A segunda contribuição das variáveis de qualidade habitacional elencadas por este estudo se daria para a avaliação das propostas habitacionais elaboradas pelas construtoras. Através da replicação das análises aqui elencadas, pode-se priorizar propostas implantadas em porções melhor localizadas, bem como oferecer reduções fiscais e aumento do valor pago em função dessa qualidade urbana, induzindo as construtoras à busca por terrenos localizados nas zonas prioritárias de implantação de HIS. Se as construtoras constituem importante agente para a efetivação do *Minha Casa Minha Vida*, as regras do programa devem incluir em estratégias que tornem a habitação mal localizada pouco lucrativa face às soluções que promovam maior urbanidade, que constituam instrumentos de inclusão socioespacial dos beneficiários e que produzam melhorias significativas nas cidades. Quando o

Estado, que deve se comprometer com a equidade urbana, possibilita a criação de um nicho de mercado alicerçado basicamente na deterioração da cidade existente, ele se torna conivente.

Ainda sobre a avaliação das propostas, a ampliação das exigências já existentes para empreendimentos maiores, como a elaboração do *Relatório de Concepção Urbanística* (exigido para empreendimentos com mais de 1500 unidades) e o *Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos* (já exigido para empreendimentos com mais de 500 unidades), seria efetivo para o estabelecimento de empreendimentos melhor localizados. Uma importante mudança nesses relatórios seria o estabelecimento de parâmetros claros de análise de adequação, que poderiam ser instituídos via Plano Local de Habitação, focalizando, dessa forma, as especificidades existentes em cada município e ampliando a descentralização das políticas públicas habitacionais, já evocada na Constituição de 1988.

Ao fim deste trabalho, conclui-se que muitas das recomendações discutidas há quase quarenta para a efetividade das ações no setor habitacional ainda não são aplicadas e continuam sendo apontadas como necessárias para a produção de cidades mais justas e programas habitacionais que se integrem à política urbana. Muitas das determinações das conferências mundiais da ONU estão incrustadas na constituição brasileira, nos planos diretores, Estatuto da Cidade, Planos Locais de Habitação de Interesse Social, o que demonstra uma incoerência entre a normativa brasileira e a realidade urbana e social das cidades. Acredita-se que a viabilização dos instrumentos de gestão urbana já existentes, via estratégias aqui apontadas, pode ser potencial para a gestão do solo urbano, com a possibilidade real de se produzir igualdade social através da equidade de acesso às externalidades e infraestruturas, ou seja, equidade locacional.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, P. A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Estudos Urbanos e regionais*, v.9, n.2, nov., 2007.

ACIOLY JÚNIOR, C. DAVIDSON, F. Densidade urbana e gestão urbana. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

ALMEIDA, M.H.T. Federalismo e Políticas Sociais. In: Encontro Anual da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 19, 1995, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 1995.

ALVES, J.A.L. Relações Internacionais e temas sociais: a década das conferências. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001.

AMORE, C.S.; SHIMBO, L.Z.; RUFINO, M.B.C. (org.). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ANDRADE, E.S.J. *Passos e descompassos da política habitacional no Brasil: Uma análise crítica da implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida na cidade do Rio de Janeiro (2009 a 2011)*. Niterói: UFF, 2011. Dissertação de Mestrado em Arquitetura, UFF, 2011.

ANTONUCCI, D., et.al. UN-Habitat: da declaração aos compromissos. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

ARMAZÉM de dados do Rio de Janeiro. Disponível em <<http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>>. Acesso em: 10 mai. 2015.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 45, n°3, 2002.

BARBO, A. R. C.; SHIMBO, I. Uma reflexão sobre o padrão mínimo de moradia digna no meio urbano brasileiro: estudo dos métodos de cálculo da Fundação João Pinheiro e da Fundação Seade. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.8, n.2, nov, 2006.

BARBOSA. I.S. O Estado e a produção pública. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, USP, São Paulo, 2008.

BENETTI, P. *et al.* *Inserção na cidade e a importância do desenho urbano como instrumento de vitalidade e promoção de espaços urbanos de qualidade nos assentamentos HIS (Habitação de Interesse Social) do PMCMV*. Relatório Parcial 1. Prourb/CNPq: Rio de Janeiro, 2013.

BENETTI, P. *et al.* *Inserção na cidade e a importância do desenho urbano como instrumento de vitalidade e promoção de espaços urbanos de qualidade nos assentamentos HIS (Habitação de Interesse Social) do PMCMV*. Relatório Parcial 2. Prourb/CNPq: Rio de Janeiro, 2014.

BENETTI, Pablo. *Habitação social e cidade: desafios para o ensino de projeto*. Rio de Janeiro: Rio Books, 2012.

BORDE, A. L.P. *Vazios urbanos: perspectivas contemporâneas*. 2006. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Programa de Pós-graduação em Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2006.

BOURDIEU, P. Efeitos do lugar. In: _____. (Org.). *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 1997.

BRASIL. Decreto nº591 de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais, Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Promulgação. *Diário oficial da União*, Brasília, 07 jul. 1992.

BRASIL. Decreto nº4.665 de 03 de abril de 2003. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão do Ministério das Cidades, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 04 abr. 2003.

BRASIL. Emenda constitucional 26 de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 de fevereiro de 2000.

BRASIL. Lei nº11.124 de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 jun. 2005.

BRASIL. Lei nº112.424 de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 jun. 2011.

CARDOSO, A. L. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. *Cadernos Metrópole*, n.10, 2º sem. 2003.

CARDOSO, A.L. *et al.* Minha Casa Minha Sina: implicações da recente produção habitacional pelo setor privado na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro. In: CARDOSO, A. L. (org). *O Programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A.L. Municipalização da política habitacional: uma avaliação da experiência brasileira recente. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 8, 1999, Porto Alegre, Anais... Porto Alegre: ANPUR, 1999.

CARDOSO, A.L., ARAGÃO, T.A., ARAÚJO, F.S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexo sobre a construção do espaço metropolitano. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 14, 2011, Rio de Janeiro, Anais... Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

CARVALHO, A.W.B.; FAGUNDES, A.C.A.; RIBEIRO FILHO, G.B.R. Panorama da municipalização da política habitacional. *Revista brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.12, n.1, mai. 2010.

CARVALHO, S.A. *Avaliação da aplicabilidade do conceito de habitabilidade nas moradias das favelas cariocas: o caso de Vila Canoas*. Rio de Janeiro: PROARQ/UFRJ, 2008. Dissertação Mestrado em Ciências em Arquitetura), UFRJ, 2008.

CNM. *Estudos Técnicos da Confederação Nacional de Municípios*, vol. 3. Brasília: CNM, 2011.

COMPANS, R. Minha Casa, Minha Vida: O revival do BNH?. In: SANTOS, A.M. P.; MARAFON, G.J.; SANTANA, M.J.G. *Rio de Janeiro: Um território em mutação*. Rio de Janeiro: Gramma/FAPERJ, 2012.

DESAFIOS para a política habitacional. s/d. Disponível em: <
http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1695%3Adesafios-para-a-politica-habitacional-2o-etapa-do-programa-minha-casa-minha-vida&catid=43%3Anoticias&Itemid=114&lang=pt>. Acesso em: 01 maio. 2015.

DONZELOT, J. *Hacia una ciudadanía urbana? La ciudad y la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 2012.

EXECUÇÃO Orçamentária - consulta por programa de governo. 2015. Disponível em <
<http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/jsp/execucao/execucaoPorProgGoverno.jsf>>. Acesso em: 01 maio. 2015.

FAULHABER, L. AZEVEDO, L. *Rio 2016: Remoções no Rio de Janeiro olímpico*. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.

FERREIRA, J.S.W. (coord.). *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil Urbano*. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.

FIGUEIREDO, G.C.; BALTRUSIS, N.; OLIVEIRA, E. Política Nacional de Habitação hoje. Produção de mercado com recursos do SBPE como ação dominante. *Arquitextos*, São Paulo, ano

14, n. 161, Vitruvius, out. 2013. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.161/4905>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

FIORI, J.; RILEY, E.; RAMIREZ, R. Melhoria física e integração social no Rio de Janeiro: O caso do Favela Bairro. In: FERNANDES, E.; VALENÇA, M. M. (orgs). *Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

FJP. Déficit Habitacional Brasileira 2010. Belo Horizonte: FJP, [s.d.]. Programa de Computador.

FNA envia propostas ao Conselho das Cidades para aprimorar o Minha Casa Minha Vida. Disponível em < <http://www.fna.org.br/site/noticias/pagina/1147/FNA-envia-propostas-ao-Conselho-das-Cidades-para-aprimorar-o-Minha-Casa-Minha-Vida>>. Acesso em: 07 jun. 2014.

FURTADO, B.A.; NETO, V.C.L.; KRAUSE, C. Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010). Brasília: IPEA: 2013.

GUIMARÃES, Eduardo Nunes. Solo e localização: elementos espaciais do estudo habitacional. In: Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 7, 1997, Recife. *Anais...* Recife: ANPUR, 1997.

HARVEY, D. O direito à cidade. In: _____. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INDICADORES de desenvolvimento. 2015. Disponível em <<http://pgi.gov.br/pgi/indicador/pesquisar/filtrar?textoLivre=minha+casa+minha+vida&nume>

roPaginaCorrente=2&campoOrdenacao=&abaSelecionada=0&hiddenTematica=4&hiddenClassificacao=&esconderIndicadores=false&esconderPaineis=false&enableColArvoreFiltros=&enableColCesto=&dat_indicador_ultimaatualizacao=&dsc_indicador_primeirareferencia=>. Acesso em: 01 maio. 2015.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*. Brasil: Instituto Cidadania, 2000.

IAB. [Carta] 25 mai. 2012, Brasília [para] ROUSSEF, D., Brasília. Propostas do IAB para a Política Habitacional Brasileira. Disponível em: <http://www.iabsp.org.br/minha_casa_minha_vida.pdf> . Acesso em 01/08/2015.

JACOBS, J. *Morte e vida nas grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

LE CORBUSIER. *A carta de Atenas*. São Paulo: Hucitec; Edusp, 1989.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Editora Moraes, 1991.

LOJKINE, J. *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LORENZETTI, M.S.B. *A questão habitacional no Brasil*. Brasília: Consultoria Legislativa, 2001.

LUFT, R.M.L. *Políticas públicas urbanas: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

LYNCH, K. *A boa forma da cidade*. Lisboa: Edições 70, 2007.

MAPAS digitais do Rio de Janeiro: Programa Minha Casa Minha Vida. 2014. Disponível em <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/mapa_digital_rio/?config=config/smh/mcmv.xml>. Acesso em: 20 mai. 2015.

MARCUSE, P. Qué derecho para qué ciudad en Lefebvre? Urban. Madrid, set. 2011- fev. 2012.

MARICATO, E. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. In: *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. [s.l.]: IPEA, 2006.

MUAD, A.C.E. A participação dos governos locais na segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) e seus desdobramentos internacionais e nacionais. 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília. 2011.

NAHS, M.I.P. *et al.* Metodologia de construção do Índice de Qualidade de Vida Urbana dos municípios brasileiros (IQVU-BR). In: XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2006, Caxambu, MG. *Anais... XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais da Associação Brasileira de Estudos Populacionais*, 2006.

ONU. Agenda Habitat. Istambul: ONU, 1996a.

ONU. Carta Mundial pelo Direito à cidade. [s.l.]: Fórum Social Mundial Policêntrico, 2006.

ONU. COMITÉ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Observación general N° 4: El derecho a una vivienda adecuada**. ONU, 1991.

ONU. Declaração de Istambul para assentamentos humanos. Istambul: ONU, 1996b.

ONU. Declaração de Vancouver para assentamentos humanos: Habitat I. Vancouver: ONU, 1976a.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Genebra: ONU, 1948.

ONU. El derecho a una vivienda adecuada. Genebra: ONU, 2010.

ONU. Plano Global de Ação: Habitat I. Vancouver: ONU, 1976b.

PISARELLO, G. Vivienda para todos, un derecho en (de)construcción: el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible. Barcelona: Icaria, 2003.

PMRJ. Decreto nº 28.801 de 05 de dezembro de 2007. Cria o macrozoneamento da Cidade do Rio de Janeiro, para orientar as ações de planejamento urbano e de controle do uso do solo do município. *Diário Municipal*. 05 de dezembro de 2007.

PMRJ. Lei Complementar nº 97 de 10 de julho de 2009. Estabelece normas relativas a edificações e grupamentos de edificações aplicáveis a empreendimentos de interesse social vinculados à política habitacional municipal, estadual e federal. *Diário Municipal*. 2009a.

PMRJ. Lei nº 5.065 de 10 de julho de 2009. Concede isenção e redução do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza–ISS para construção e reforma no caso de empreendimentos habitacionais de interesse social e de arrendamento residencial vinculados à política habitacional municipal, estadual e federal, e do Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a

Eles Relativos, Realizada Inter Vivos, por Ato Oneroso– ITBI para a aquisição dos correspondentes imóveis, e revoga a Lei n.º 3.486, de 26 de dezembro de 2002. *Diário Municipal*. 2009b.

PMRJ. Lei n.º 5.066 de 10 de julho de 2009. Concede remissão de créditos tributários do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana–IPTU para imóveis destinados a programas habitacionais de interesse social, nos casos que especifica. *Diário Municipal*. 2009c.

PMRJ. Plano Municipal de Habitação de Interesse Social. Rio de Janeiro: Fundação Bento Rubião; PMRJ, no prelo 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA. Lei Complementar n.º171, de 29 de maio de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor e o processo de planejamento urbano do Município de Goiânia e dá outras providências. *Diário Municipal*. 2007

ROLNIK, R. Le droit à un logement convenable. [s.l.]: ONU, 2012.

ROLNIK, R. O lazer humaniza o espaço urbano. In: SESC/SP. *Lazer numa sociedade globalizada*. São Paulo. SESC/SP/ World Leisure, 2000.

SANTOS, C.N.F. dos. *A cidade como um jogo de cartas*. São Paulo: Projeto, 1988.

SANTOS. M. Milton Santos: O espaço da Cidadania e outras reflexões. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2013.

SHIMBO, L.Z. *Habitação social de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

SINOPSE por setores. Disponível em:
<<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopseporsetores/?nivel=st>>. Acesso em: 06 mai. 2014.

SNH. *Relatório de Gestão da Secretaria Nacional de Habitação*. Brasília: SNH, 2014.

SOUZA, U.S.R. *Arquitetura e Direitos Humanos: o desenho universal na promoção do direito à moradia*. 2008. Tese (Doutorado em Arquitetura) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura (PROARQ), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2008.

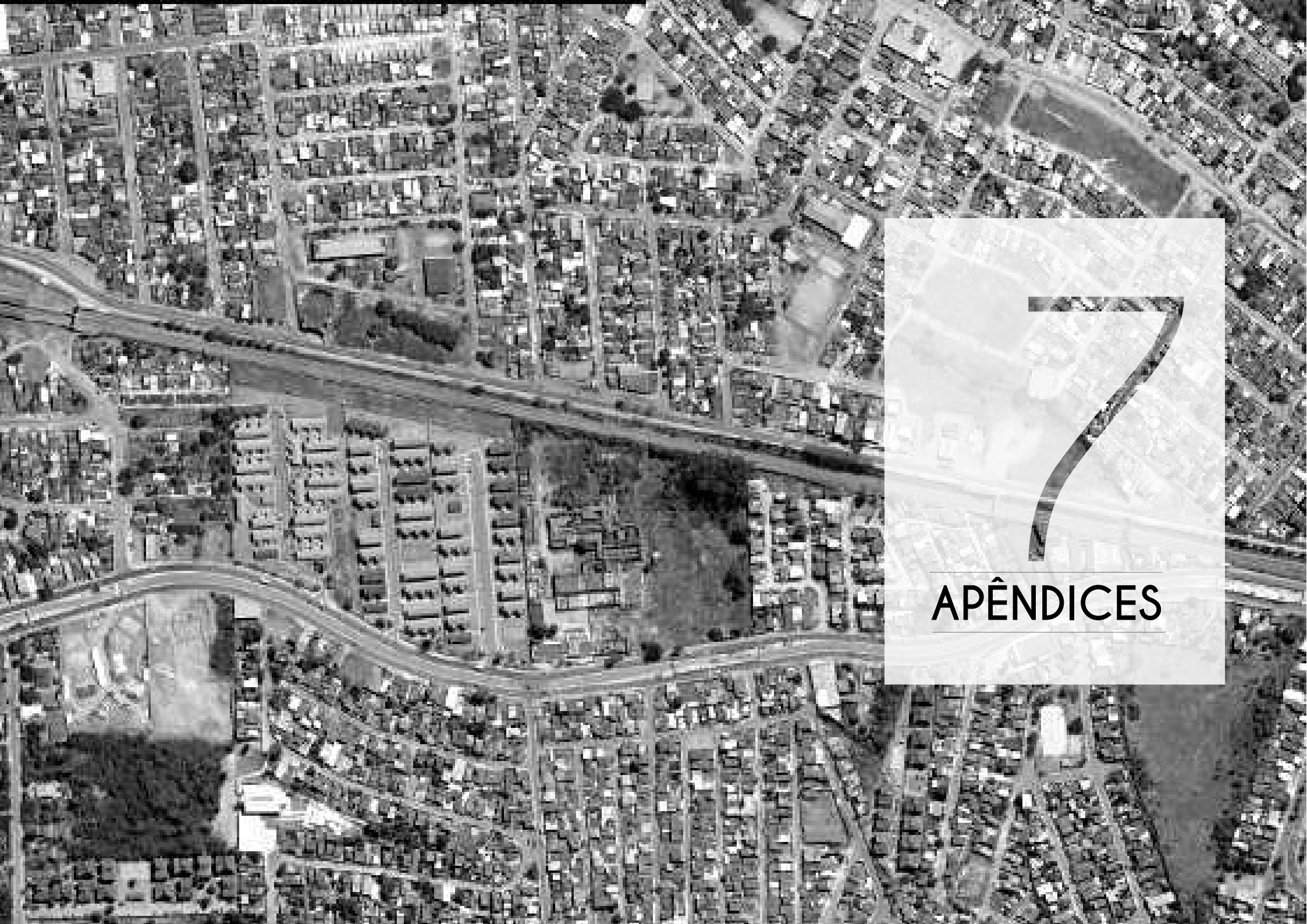
VASCONCELLOS, F. *Minha Casa Minha Vida enfrenta problemas como contas não pagas, puxadinhos e tráfico*. [Internet]. *Jornal O Globo* ; 15 de janeiro de 2014; [acesso em: 15/01/2014]. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/minha-casa-minha-vida-enfrenta-problemas-como-contas-nao-pagaspuxadinhos-trafico-11302923#ixzz2qYJaUM75>

VERÍSSIMO, A.A. *Habitação, Emprego e Mobilidade: subsídios para o debate sobre a localização da HIS na cidade do Rio de Janeiro*. [Internet]. *À beira do urbanismo*; 2010. Disponível em: <<http://abeiradourbanismo.blogspot.com.br/2012/02/habitacao-emprego-e-mobilidade.html>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

VILLA, S. B.; ORNSTEIN, S. W. (orgs). *Qualidade ambiental na habitação: avaliação pós-ocupação*. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

VILLAÇA, F. O espaço intra-urbano. 2ed. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, F. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

An aerial photograph of a city grid, showing streets, buildings, and green spaces. A semi-transparent white rectangular box is overlaid on the right side of the image. Inside the box, the number 7 is displayed in a large, bold, black font.

7

APÊNDICES

**Apêndice 1: Roteiro de entrevista realizada com funcionária de construtora atuante no
PMCMV do Rio de Janeiro - Faixa 1**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO - PROURB
Dissertação de Mestrado

ROTEIRO DE ENTREVISTA -CONSTRUTORA

Entrevistado	
Formação	
Nome da construtora	
Função	
Principais atribuições	
Data da entrevista	

1. O que mudou na atuação da construtora após o lançamento do PMCMV?
2. Qual a atuação da construtora no PMCMV? Cidade em que a construtora atua, número de projetos em andamento e construídos, faixas de renda na qual a construtora trabalha?
3. Como você avalia o programa no que tange a produção habitacional para a faixa de 0-3SM? Anteriormente essa faixa era atendida nos empreendimentos da construtora?
4. Como funciona o processo de aprovação de um projeto do PMCMV? Quais as instâncias e órgãos envolvidos? (Caixa, construtora, Prefeitura? Qual o papel de cada agente?)
5. Como funciona o trâmite de um Projeto do PMCMV na construtora? Existe alguma distinção entre o trâmite de um Projeto da faixa de renda de 0-3SM ou de 3-10SM?
6. Como dá-se a elaboração de um Projeto Arquitetônico do PMCMV? Quem desenvolve o projeto, tempo de elaboração, avaliação da qualidade projetual...?
7. Há uma padronização dos projetos construídos?
8. Quanto à localização dos empreendimentos, como ocorre a escolha desse local para empreendimentos de 0-3SM? Existe alguma distinção nessa escolha por faixas de renda?
9. Como você avalia a localização dos empreendimentos do PMCMV?
10. Quais suas perspectivas para o programa?

**Apêndice 2: Roteiro de entrevista realizada com funcionário da Caixa Econômica Federal
do Rio de Janeiro**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO - PROURB
Dissertação de Mestrado

ROTEIRO DE ENTREVISTA - CAIXA

Entrevistado	
Formação	
Órgão de atuação	
Função	
Principais atribuições	
Data da entrevista	

APROVAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS

1. Como funciona o processo de aprovação de um projeto do PMCMV? Quais as instâncias envolvidas e o trâmite interno nessas instâncias?
2. Existe uma pré-aprovação do projeto anteriormente à chegada deste na Caixa? (caso não respondido na primeira questão)
3. Qual o papel da prefeitura no processo de aprovação dos projetos (SMH, SMU)?
4. Qual é o trâmite interno do projeto para aprovação na Caixa? E em que consistem as análises do projeto ao longo desse trâmite?
5. Quais as razões mais frequentes que levam à reprovação de um projeto do PMCMV dentro da Caixa Econômica?
6. Qual o poder da Caixa para reprovar um projeto do PMCMV por questões qualitativas?
7. Qual o poder da Caixa para reprovar um projeto do PMCMV em razão das características urbanas de seu entorno?
8. Existe uma pré-aprovação da localização do empreendimento?

LAUDOS DE ANÁLISE

1. Como percebido pelos pesquisadores durante a análise dos Laudos de Análise da Caixa, as fichas referentes a projetos oriundos do PAR que migraram para o PMCMV (geralmente empreendidos em 2007 e 2008) são diferentes daquelas referentes aos projetos que já nasceram dentro do PMCMV (2009 em diante). A que se deve essa modificação na ficha de avaliação?
2. Um parâmetro existente na ficha oriunda do PAR e que não aparece naquela do PMCMV é a avaliação dos serviços oferecidos no entorno do terreno do empreendimento? Isso tem se traduzido diretamente em empreendimentos em locais mal infraestruturados ou a avaliação feita na ficha do PAR não conseguia produzir habitações bem localizadas?
3. Em sua opinião, essa diferença entre as fichas de avaliação se traduz na qualidade do projeto?
4. Você percebe diferenças qualitativas entre os projetos PAR e PMCMV?
5. Como é feito o preenchimento da ficha de avaliação dos empreendimentos? Quais os parâmetros utilizados?

Apêndice 3: Termo de cessão gratuita de direitos de depoimento oral e compromisso ético
de não identificação do depoente

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO - PROURB
Dissertação de Mestrado

**CESSÃO GRATUITA DE DIREITOS DE DEPOIMENTO ORAL E
COMPROMISSO ÉTICO DE NÃO IDENTIFICAÇÃO DO DEPOENTE**

Pelo presente documento, eu, _____, RG: _____ emitido pelo(a): _____, domiciliado/residente _____, declaro ceder à pesquisadora **Janaina Matoso Santos** (CPF _____, RG _____, emitido pela PCMG, domiciliada/residente na Rua _____, **sem quaisquer restrições quanto aos seus efeitos patrimoniais e financeiros, a plena propriedade e os direitos autorais do depoimento que prestei à pesquisadora aqui referida**, na cidade do Rio de Janeiro, RJ, em ____/____/____, **como subsídio à construção de sua dissertação de Mestrado em Urbanismo na Universidade Federal do Rio de Janeiro**. A pesquisadora acima citada fica conseqüentemente autorizada a utilizar, divulgar e publicar, para fins acadêmicos e culturais, o mencionado depoimento, no todo ou em parte, editado ou não, bem como permitir a terceiros o acesso ao mesmo para fins idênticos, com a ressalva de garantia, por parte dos referidos terceiros, da integridade do seu conteúdo. **A pesquisadora se compromete a preservar meu depoimento no anonimato, identificando minha fala com nome fictício ou símbolo não relacionados à minha verdadeira identidade.**

_____, _____ de _____ de _____

(assinatura do entrevistado/depoente)

Janaina Matoso Santos - pesquisadora

**Apêndice 4: Roteiro de entrevista realizada com funcionários da Secretaria Municipal de
Urbanismo da Cidade do Rio de Janeiro**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO - PROURB
Dissertação de Mestrado

ROTEIRO DE ENTREVISTA -SMU

Entrevistado	
Formação	
Órgão de atuação	
Função	
Principais atribuições	
Data da entrevista	

1. O PlanHAB repercutiu de maneira positiva na atuação da SMH na provisão habitacional? O que mudou?
2. Qual a interação entre SMH e SMU em relação às questões ligadas à HIS?
3. Qual o poder da secretaria na formulação de políticas públicas habitacionais?
4. Como tem transcorrido a elaboração do PLHIS Rio? Em que ele tem interferido as ações da secretaria.
5. Com a aprovação do PMCMV o que muda na atuação da SMH em relação à Habitação de Interesse Social?
6. Existe uma política habitacional na Cidade do Rio de Janeiro? Como ela se estrutura?
7. Como você avalia quantitativamente o PMCMV?
8. Como você avalia qualitativamente o PMCMV (qualidade de projeto)?
9. Como você avalia a localização dos empreendimentos do PMCMV?
10. Como funciona o processo de aprovação de um projeto do PMCMV? Quais as instâncias e órgãos envolvidos? (Caixa, construtora, Prefeitura? Qual o papel de cada agente?)
11. Qual o poder da SMH/SMU para reprovar um projeto do PMCMV por questões qualitativas?
12. Qual o papel da SMH/SMU no processo de aprovação dos projetos do PMCMV?
13. Quais as razões mais frequentes que levam à reprovação de um projeto do PMCMV na SMH/SMU?
14. Qual o poder da SMH/SMU para reprovar um projeto do PMCMV em razão das características urbanas de seu entorno?
15. Existe uma pré-aprovação da localização do empreendimento?
16. Existe algum parâmetro interno de avaliação da qualidade dos empreendimentos do PMCMV?
17. Quais são os parâmetros avaliados em relação à localização dos empreendimentos para aprovar ou não os empreendimentos (além da mancha estabelecida pela SMH/SMU através da resolução)?
18. Em maioria, os terrenos utilizados para a implantação dos empreendimentos do PMCMV são doados pela Prefeitura ou de posse da construtora?tem dados quantitativos destas situações?
19. Em que aspectos o Programa pode melhorar? quais propostas? Quais são suas perspectivas para o programa?
20. Plano Local de Habitação
21. Estatuto das Cidades está sendo utilizado como aliado da política habitacional?
22. Qual a relação entre a política urbana e habitacional na cidade do Rio de Janeiro?

Apêndice 5: Questionário aplicado aos moradores

Nome do pesquisador: _____ data: ____/____/____

Código: _____

Nome do Empreendimento: _____

I) DADOS DE IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

01) Nome: _____

02) Idade: _____ 03) Sexo: (M) (F) 04) Telefone: _____

05) Número de pessoas na casa:

Idoso (60<) _____ Adulto(20<59) _____ Adolescente (15<19) _____ Criança(>14) _____

06) Estado Civil Atual: (Solteiro) (Casado) (Viuvo)

07) Bairro em que morava antes: _____

08) Profissão / Ocupação: _____

09) Bairro onde trabalha atualmente: _____

10) Possui carteira assinada? (sim) (não)

11) Escolaridade: (Fundamental Incompleto) (Fundamental Completo)

(Ensino Médio Incompleto) (Ensino Médio Completo)

(Superior Incompleto) (Superior Completo)

(Pós Graduação Incompleto) (Pós Graduação Completo) (Não Frequentou)

12) Forma de acesso à Unidade MCMV: (Realocação) (Sorteio/aquisição)

13) Antes do MCMV como você morava? 50) Está morando no MCMV há quanto tempo:

(Domicílio improvisado) (Dividia com outra família) (Aluguel) (Domicílio próprio sem RGI)

ii) MORADIA NO CONTEXTO DO BAIRRO

14) O que determinou você vir morar nesse bairro? _____

15) Você já conhecia a região antes? (sim) (não)

16) Que expectativa você tinha do bairro? _____

17) Essa expectativa se mantém? (sim) (não)

18) Em caso de NÃO, o que mudou? _____

• Como você classifica o lugar que você mora agora:

19) Sobre a casa: (muito boa) (boa) (ruim) (muito ruim) Nota: _____

20) Sobre o condomínio: (muito bom) (bom) (ruim) (muito ruim) Nota: _____

21) Sobre o bairro: (muito bom) (bom) (ruim) (muito ruim) Nota: _____

23) O que você considera de melhor no bairro? _____

24) O que você considera pior no bairro? _____

• Como você classifica o lugar que você morava antes:

25) Sobre a casa: (muito boa) (boa) (ruim) (muito ruim) Nota: _____

26) Sobre a vizinhança: (muito bom) (bom) (ruim) (muito ruim) Nota: _____

27) Sobre o bairro: (muito bom) (bom) (ruim) (muito ruim) Nota: _____

iii) QUESTÕES ESPECÍFICAS

• Quantas vezes por semana você "sai" do condomínio para:

29) Trabalho: _____ bairro: _____ duração do deslocamento: _____

Transporte: (a pé) (bicicleta) (van) (ônibus) (metrô) (trem) (carro)

30) Estudo: _____ bairro: _____ duração do deslocamento: _____

Transporte: (a pé) (bicicleta) (van) (ônibus) (metrô) (trem) (carro)

31) Compras do dia-a-dia: _____ bairro: _____ duração do deslocamento: _____

Transporte: (a pé) (bicicleta) (van) (ônibus) (metrô) (trem) (carro)

• Com que frequência você sai do condomínio para:

32) médico/hospital: _____ bairro: _____ duração do deslocamento: _____

Transporte: (a pé) (bicicleta) (van) (ônibus) (metrô) (trem) (carro)

33) Compras eventuais: _____ bairro: _____ duração do deslocamento: _____

Transporte: (a pé) (bicicleta) (van) (ônibus) (metrô) (trem) (carro)

35) Ordene as opções a seguir, de melhor para pior, de acordo com a sua satisfação com seu bairro:

(comércio) (cultura/lazer) (educação) (saúde) (Transporte)

36) O seu atual local de moradia (favorece) ou (dificulta) sua oportunidade de conseguir trabalho?

37) No entorno do seu condomínio, fora do condomínio, você encontra o que?

(Parque) (Praça) (Clube) (Jardim) (Ciclovía) (Pista de skate) (Casa de eventos/show)

(Campo de futebol) (Quadra esportiva) (Igreja) (Associação de bairro) (Ong) (Serviços públicos)

38) Nesse trajeto tem algum aspecto negativo? (sim) (não) Qual? _____

• Ainda, sobre o percurso entre a sua casa e os locais que você mais frequenta, como você avalia as condições desse trajeto:

39) Iluminação: (boa) (ruim) 40) Qualidade da calçada: (boa) (ruim)

41) Limpeza: (boa) (ruim) 42) Segurança: (boa) (ruim)

iv) CARACTERIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO:

o Como você define o espaço do seu condomínio?

43) (Bem cuidado) (Mal cuidado) 44) (Muito seguro) (Pouco seguro) (Nada seguro)

45) Qual a área do condomínio que você mais usa? (Rua) (Quadra) (Área entre os blocos)

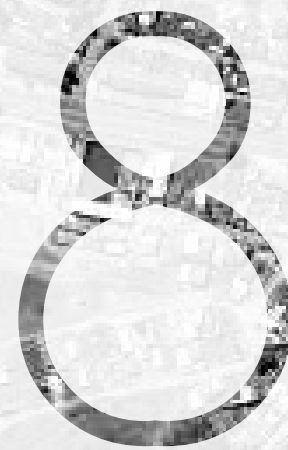
(Só usa o condomínio como passagem) (Salão de festa) (Churrasqueira)

46) Qual o horário? (Manhã) (Tarde) (Noite)

47) Como é a convivência com os vizinhos: (Muito boa) (Boa) (Ruim) (Muito Ruim)

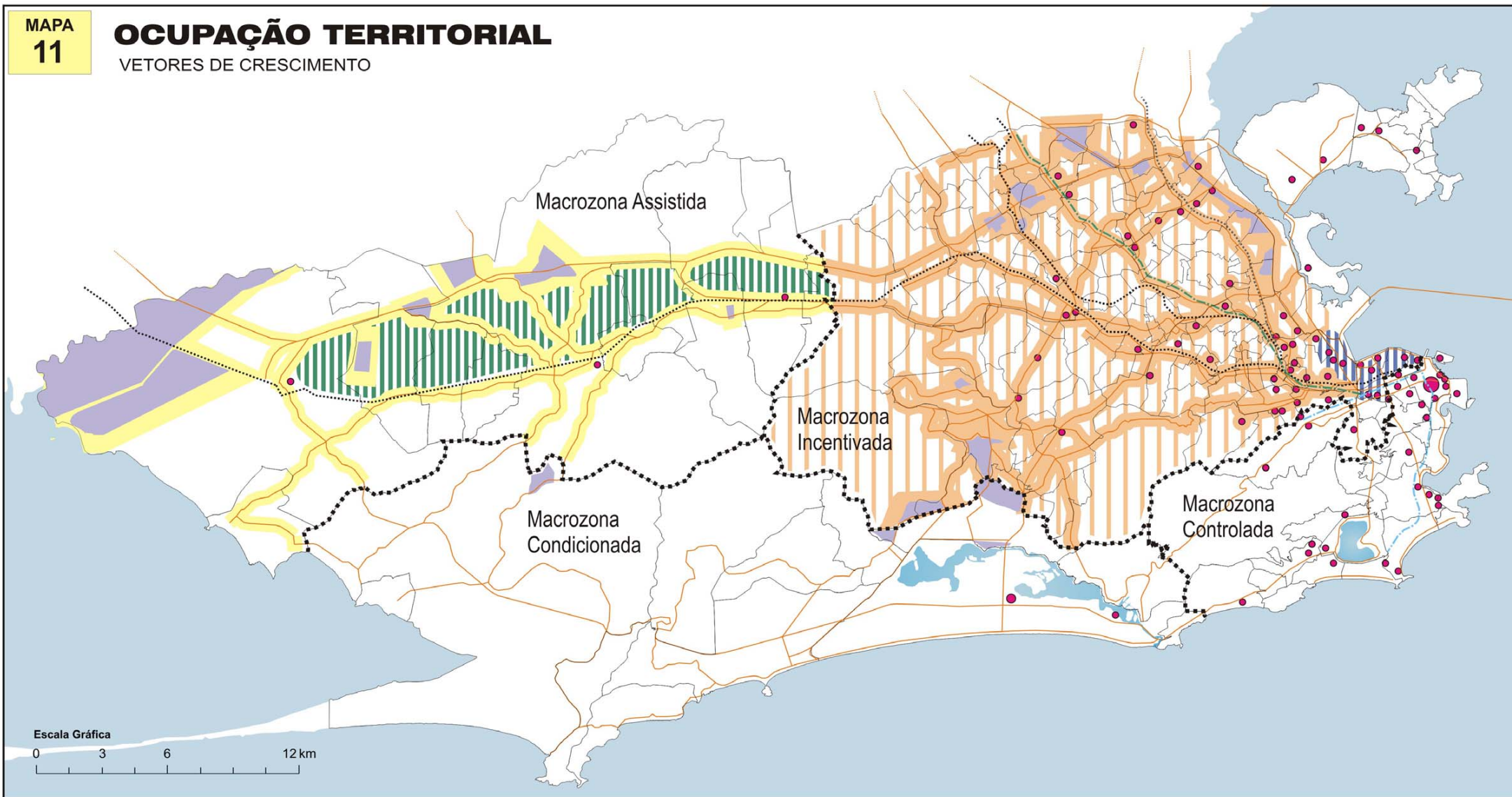
48) Dentro do condomínio, tem alguma parte mais insegura? (Sim) (Não) Qual? _____

49) Observações: _____



ANEXOS

**Anexo 1: Vetores de crescimento para a Cidade do Rio de Janeiro segundo o Plano Diretor,
Lei 111/2011. Fonte: PMRJ (2011)**



LEGENDA:

— Vias Principais

..... Estrada de Ferro - Ramal Central

..... Estrada de Ferro - Ramal Leopoldina

— Metrô em operação - Linha 1

— Metrô em operação - Linha 2

● Centralidades

■ Área Industrial

||| Adensamento populacional e das construções na Macrozona Incentivada

■ Maior intensidade do adensamento nas Vias Principais da Zona Norte e Jacarepaguá, na Macrozona Incentivada

|||| Reversão de edificações nas Macrozonas de Ocupação Incentivada na área central e adjacências;

|||| Ocupação de vazios urbanos nas Macrozonas Incentivada e Assistida, entre a Avenida Brasil e o leito das estradas de ferro;

■ Intensificação da Ocupação nas Macrozonas Incentivada e Assistida junto aos centros de comércio e serviços, às áreas industriais e principais vias.



Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro

Sistema de Coordenadas Geográficas South América Datum 1969

Fonte:
Coordenadoria Geral de Planejamento Urbano /
Coordenadoria de Macroplanejamento

Anexo 2: Exemplo de Laudo de Análise da Caixa Econômica Federal

SR	Processo
SR RJ CENTRO	

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 _____

Endereço _____	Complemento _____
----------------	-------------------

Bairro _____	Município Rio de Janeiro	UF RJ	CEP _____
--------------	-----------------------------	----------	--------------

Proponente _____	CNPJ _____
------------------	------------

<input type="checkbox"/> Construtor	<input type="checkbox"/> Entidade organizadora	CNPJ _____
-------------------------------------	--	------------

Responsável técnico _____	CREA _____	CPF _____
---------------------------	------------	-----------

Incorporador _____	CPF/CNPJ _____
--------------------	----------------

Proprietário do terreno _____	CPF/CNPJ _____
-------------------------------	----------------

Localização - GPS

Local do ponto médio, na frente principal do empreendimento

Lado direito Lado esquerdo Meio

Datum _____ Longitude _____

(adotar preferencialmente o Datum SAD-69) Latitude _____ norte sul

2 - Características do empreendimento

2.1 - Quantidades

Lotes urbanizados	_____	Vagas não autônomas	_____	Salão de festas	1
Casas	_____	Vagas autônomas	_____	Guarita	1
Apartamentos	179	Nº de blocos	15	Sala de administração	1
Salas Comerciais	_____	Nº pavimentos / bloco	3	Depósito de lixo	1
Lojas	_____	Salão comunitário	1		

2.2 - Descrição do empreendimento (edificações - equip. uso comum - infraestrutura)

O projeto do empreendimento em questão prevê a construção de 179 aptos do tipo sala e 2 quartos, distribuídos em 15 blocos de 3 pavimentos. Quanto aos equipamentos de uso comum o projeto contém: sala de administração, um salão comunitário, uma guarita e depósito de lixo. O projeto prevê também um estacionamento com previsão para 95 vagas para veículos.

SR SR RJ CENTRO Processo

Nº da OS:

2.2.1 - Infra-estrutura externa ao condomínio ou à poligonal do empreendimento em loteamento
(Indicar os serviços detalhados no Anexo I - Detalhamentos)

Não é o caso.

2.3 - Resumo das especificações

2.3.1 - Fachadas

Emboço com pintura texturizada

2.3.2 - Esquadrias externas

Alumínio anodizado

2.3.3 - Cobertura

Telhas do tipo cerâmica

2.3.4 - Elevadores Não é o caso

Quantidade de elevadores por bloco

Número total de elevadores no empreendimento

Compartimento	Pisos (material e acabamento)	Paredes (revestimento e pintura)	Tetos (revestimento e pintura)
Sala	Cimentado	Gesso estuque com pint latex	Gesso e pint. Latéx
Quarto	Cimentado	Gesso estuque com pint latex	Gesso e pint. Latéx
Banheiro	Cerâmica	Azulejo e pint. Acrílica texturizada	Forro de gesso e pint. acrílica
Cozinha	Cerâmica	Azulejo e pint. Acrílica texturizada	Forro de gesso e pint. acrílica
Área de serviço	Cerâmica	Azulejo e pint. Acrílica texturizada	Gesso e pint. Acrílica

2.4 - Instalações especiais

Não é o caso

2.5 - Padrão de acabamento

Alto

Normal

Normal/Baixo

Mínimo

2.6 - Processo construtivo

Convencional

Não convencional

3 - Características do terreno

3.1 - Ocupação

Livre

Ocupado

3.1.1 - Forma de ocupação

3.2 - Identificação do terreno

Matrícula do terreno nº

Data da matrícula

Cartório

4º Ofício do RGI/RJ

3.3 - Áreas

	m²
Área total do terreno	9.916,57
Investidura	
Recuo	
Área non aedificandi	
Área remanescente	9.916,57

	m²	
Área do(s) lote(s)	9.916,57	100,00%
Sistema viário		
Praças/área verde		
Outros equipamentos		
Total	9.916,57	100,00%

SR	Processo
SR RJ CENTRO	

Nº da OS: _____

4 - Situação das obras

Data da vistoria _____ % de obra executada **0,00%** Prazo cronograma global **12** meses

No caso de obra em andamento, indicar estágio das obras e/ou benfeitorias já executadas
Não é o caso

5 - Características da região

5.1 - Localização do empreendimento

Inserido na malha urbana Área de expansão urbana

5.2 - Solução de transporte coletivo

Existente ou prevista Não necessária Necessária e não prevista

Observações

5.3 - Infra-estrutura

Infra-estrutura junto ao empreendimento (entorno).	água	esgoto	energia elétrica	coleta de lixo	telefone	iluminação pública	pavimentação	guias e sarjetas	gás	águas pluviais
Disponível	X	x	X	X	X	X	X	X	x	X
Não disponível e dispensável										
Satisfatória após futura implantação										
Infra-estrutura no empreendimento										
Existente				X						
A executar - custo incidente	x	x	x		x	x	x	x	x	x
A executar - custo não incidente										
Não necessário										

Indicar solução e fonte de recursos, quando diferente do financiamento, que assegurem a execução dos serviços.
O projeto de implantação do empreendimento prevê a execução de um sistema de tratamento de esgoto sanitário do tipo filtro biológico. O sistema de abastecimento de gás no local é realizado através de butijões.

6 - Projetos, licenças e documentos (Documentação apresentada)

Convenção: **S** (sim) **F** (falta) **D** (dispensado)

<input checked="" type="checkbox"/> Declarações concessionárias	<input checked="" type="checkbox"/> Especificações - Equip. uso comum	<input checked="" type="checkbox"/> Quadros NBR 12.721
<input checked="" type="checkbox"/> Projeto de arquitetura (prefeitura)	<input checked="" type="checkbox"/> Orçamento - Equip. uso comum	<input checked="" type="checkbox"/> ART projeto arquitetura
<input checked="" type="checkbox"/> Especificações - Habitação	<input checked="" type="checkbox"/> Cronograma - Equip. uso comum	<input checked="" type="checkbox"/> ART execução
<input checked="" type="checkbox"/> Orçamento - Habitação	<input checked="" type="checkbox"/> Cronograma global	<input checked="" type="checkbox"/> ART fundações
<input checked="" type="checkbox"/> Cronograma - Habitação	<input checked="" type="checkbox"/> Licença órgão meio ambiente	<input checked="" type="checkbox"/> ART cálculo estrutural
<input checked="" type="checkbox"/> Projeto de Infra/urbanização	<input checked="" type="checkbox"/> Certidão matrícula do imóvel	<input checked="" type="checkbox"/> ART projetos instalações
<input checked="" type="checkbox"/> Especificações - Infra/urbanização	<input checked="" type="checkbox"/> Opção venda e compra	
<input checked="" type="checkbox"/> Orçamento - Infra/urbanização	<input checked="" type="checkbox"/> Minuta da Incorporação	
<input checked="" type="checkbox"/> Cronograma - Infra/urbanização	<input checked="" type="checkbox"/> Registro da Incorporação	

SR	Processo
SR RJ CENTRO	

Nº da OS: **6.1 - Alvará / Licença de obra**Validade Nº documento/Guia **6.2 - Certificado da construtora - PBQP-H**Validade Conceito 6.2.1 - A validade atende ao estabelecido no Certificado? Sim Não Não é o caso6.2.2 - O nível de qualificação atende ao Acordo setorial da UF? Sim Não Não é o caso

Observações

6.3 - Quadros da NBR 12.7216.3.1 - Os coeficientes de proporcionalidade / frações ideais apresentadas são aceitáveis? Sim Não

Observações

6.4 - Orçamento6.4.1 - A fonte utilizada para análise do orçamento foi o SINAPI? Sim Não6.4.2 - As incidências dos serviços indicadas no Quadro Resumo Orçamento são aceitáveis? Sim Não

Observações

SR	Processo
SR RJ CENTRO	

Nº da OS: _____

7 - Quadro resumo - Análise de custo

Referência (mês/ano) _____

7.1 - Terreno		
Área do terreno	9.916,57 m ²	
Valor proposto	R\$ 250.000,00	2,74%
Custo unitário por m ²	R\$ 25,21 / m ²	
Custos/valores analisados e aceitos pela CAIXA: <input type="checkbox"/> Avaliado <input checked="" type="checkbox"/> Atribuído		
Valor terreno (CAIXA)	R\$ 250.000,00	
Custo unitário por m ² (CAIXA)	R\$ 25,21 / m ²	
7.2 - Edificações		
Área total equivalente das edificações (exceto áreas dos equip., se indicadas abaixo)	9.562,40 m ²	
Custo direto total	R\$ 6.522.731,73	
BDI construção 15,00 %	R\$ 978.409,76	
Custo global de construção - Edificações	R\$ 7.501.141,49	82,17%
Custo unitário	R\$ 784,44 / m ²	
7.3 - Equipamentos de uso comum		
Área equivalente de construção	100,00 m ²	
Custo direto total	R\$ 79.269,86	
BDI construção 15,00 %	R\$ 11.890,48	
Custo global de construção - Equipamentos	R\$ 91.160,34	1,00%
Custo médio por unidade	R\$ 515,89 / unid.	
7.4 - Urbanização e Infra-estrutura interna		
Custo direto total	R\$ 964.200,78	
BDI construção 15,00 %	R\$ 144.630,12	
Custo global de Urbanização e Infra-estrutura	R\$ 1.108.830,90	12,15%
Custo médio por unidade	R\$ 6.194,59 / unid.	
7.5 - Estimativa de outras despesas		
Despesas financeiras	R\$	
Taxas CAIXA (TCC, TPC, TRC, TAJ, Análise)	R\$ 3.521,50	
Despesas de comercialização	R\$	
Seguros	R\$ 9.022,00	
Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS)	R\$ 44.755,67	
Impostos Federais	R\$ 91.290,00	
I S S - QN	R\$	
I T B I	R\$	
I P T U	R\$	
Despesas de Legalização		
Reg. contrato aquisição/produção unidades	R\$ 1.500,00	
Reg. individualização unidades habitacionais	R\$	
Reg. especific./inst.e convenção do condomínio	R\$	
Reg. averbação do habite-se	R\$	9.129.000,00
Legalização	R\$ 17.900,00	
Vigilância	R\$ 9.878,10	
Total estimado - Outras despesas	R\$ 177.867,27	1,95%
7.6 - Custo total do empreendimento		
	R\$ 9.129.000,00	100,00%
7.7 - VALOR PROPOSTO		
	R\$ 9.129.000,00	
7.8 - VALOR GLOBAL de aquisição do imóvel pelo FAR		
	R\$ 9.129.000,00	
7.9 - Serviços externos no empreend(não incidente)		
	R\$	
7.10 - Custos não incidentes no empreendimento		
	R\$	

OBSERVAÇÃO:
OS VALORES
INFORMADOS COMO
ESTIMATIVA DE OUTRAS
DESPESAS FORAM
RETIRADOS DA FRE DO
EMPREENHIMENTO
ENVIADA PELO E.N RJ OESTE.

SR	Processo
SR RJ CENTRO	

Nº da OS: _____

8 - Pendências para carta de garantia, contratação e liberação primeira parcela.

- 8.1- Pendências para a contratação:
 8.1.1-Cópia do recibo da ART enviada pela construtora do responsável pela elaboração dos projetos de arquitetura (folhas 570 do processo).
- 8.2 - Pendências para 1ª medição de obra
 8.2.1- Matrícula da obra no INSS
 8.2.2 - Planilha de Levantamento de Serviços Executados - PLS -
 8.2.3- Art dos responsável pelos projetos de instalações prediais;
 8.2.4- Placa de obra CAIXA, conforme modelo constante do Manual de Placas de Obra, em tamanho maior ou igual à maior placa afixada no local no muro da frente da obra;
 8.2.5- ART do projeto de Prevenção e Combate a Incêndio.

9 - Conclusão

O empreendimento é tecnicamente viável sob os critérios normativos de análise?

Sim

Não

10 - Observações Gerais

VIDE PENDÊNCIAS RELACIONADAS NO TEM Nº 8 DO LAUDO DE ANÁLISE PARA A CONTRATAÇÃO.

Análise realizada por profissional da CAIXA

Análise realizada por profissional de empresa contratada

Responsável Técnico pela análise

Nome: _____
 Matríc: _____
 CREA: _____

_____, _____ de _____ de _____
 local e data

ANEXOS:

- Detalhamentos - Quadro resumo Análise de Custos - ANEXO I
- Quadros de áreas, rateio de custos e compartimentação - ANEXO II
- Quadros de avaliação do terreno, dos lotes e das unidades - ANEXO III
- Relatório Fotográfico - ANEXO IV
- Planilha de detalhamento físico - ANEXO V
- Memória demonstrativa da avaliação de mercado das unidades autônomas (modelo livre)
- _____