

Lúcia C. Melchiors | luciamelchiors@gmail.com
Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR), UFRGS, Porto Alegre, Brasil; Prof. do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UNIFIN; Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) de Gravataí

César Wagner | cesarwagner@hotmail.com
Prof. do Curso de Arquitetura e Urbanismo, UNIVATES (Brasil) e UNITEC (Nova Zelândia); Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR), UFRGS, Porto Alegre, Brasil

EFEITOS DA EXPANSÃO TERRITORIAL DO PROGRAMA HABITACIONAL BRASILEIRO MINHA CASA, MINHA VIDA: O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE, BRASIL.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo discutir a produção do espaço urbano a partir dos projetos de moradia social desenvolvidos pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), tendo como objeto de estudo e análise a distribuição territorial desses empreendimentos junto a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), Brasil. Lançado em 2009, e com significativo aporte de recursos públicos, o PMCMV é atualmente o principal instrumento da política habitacional federal voltado à provisão de moradias no país. Destina-se a reduzir o déficit habitacional a partir da produção de cerca de 3.000.000 de novas moradias em todo o país, atendendo à famílias com renda aproximada entre 0 e 10 salários mínimos. O Programa foi também uma das principais ações

do governo frente à crise econômica internacional de 2008, tendo como objetivo o aumento de investimentos no setor da construção civil, através da criação de empregos e o direcionamento do setor imobiliário para o atendimento da demanda habitacional de baixa renda, fatia de mercado que o setor privado anteriormente não contemplava. Os dados apresentados foram coletados junto à Caixa Econômica Federal (principal órgão financiador do PMCMV) e se referem às unidades contratadas entre os anos 2009-2013 na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), distribuídas nas três faixas de renda atendidas pelo Programa. Os empreendimentos foram georeferenciados e analisados em relação a sua localização na mancha urbana da Região. Visto

que se trata de um programa que delega ao setor privado o papel principal de produtor e promotor da moradia social, o PMCMV tende a se posicionar não como um elemento transformador da lógica tradicional de mercado, o que acredita-se ser o papel primordial de uma política habitacional deste porte, mas como mais um promotor da tendência de exclusão sócio espacial e da periferização da população menos favorecida.

PALAVRAS-CHAVE: PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO; PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA; HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL; REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE; PERIFERIZAÇÃO

ABSTRACT

This paper aims to discuss the production of urban space as a result of the social housing schemes developed by the Brazilian State Programme Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), having as the object of study and analysis the territorial distribution of these developments along the Metropolitan Region of Porto Alegre (RMPA), Brazil. Launched in 2009, with a significant contribution of public resources, the PMCMV is currently the main instrument of federal housing policy geared to the provision of housing nationwide. It aims to reduce the housing deficit with the production of about 3.000,000 new homes across the country, attending families with an approximately income between 0 and 10 minimum wages. The Programme was also one

of the main responses from the government to the international economic crisis of 2008, aiming to increase investment in the construction sector, through the creation of jobs, and steering the Real Estate industry to meet the housing needs of low income sectors, a share of the market that the private sector previously did not contemplated. The data presented were collected from Caixa Economica Federal (main funding body of PMCMV) and refers to units contracted between the years 2009-2013 in the Metropolitan Region of Porto Alegre, distributed in the three income groups served by the program. The projects were georeferenced and analysed in relation to their specific location throughout the Region. Since this is a program that delegates to

the private sector the primary role of producer and promoter of social housing, the PMCMV tends to position itself not as a transforming agency of the traditional market logic - which is believed to be one of the primary role of housing national policies of this size - but as another promoter of trends of socio-spatial exclusion and peripheralization of the underprivileged population.

KEYWORDS: PRODUCTION OF URBAN SPACE; MINHA CASA, MINHA VIDA PROGRAMME; SOCIAL HOUSING; METROPOLITAN REGION OF PORTO ALEGRE; PERIPHERALIZATION.

INTRODUÇÃO

Nos países em desenvolvimento, que passaram por processos acelerados de urbanização, a questão habitacional se apresenta hoje como uma das facetas mais complexas e desafiadoras a serem enfrentadas pelo Estado. No Brasil, com 85% da população vivendo em cidades (IBGE, 2010), e com um déficit habitacional, em 2010, de 6.940.691¹, o acesso à moradia é uma necessidade urgente frente aos elevados problemas sociais do

país. Frente a esta situação, a atuação coordenada do Estado se torna fundamental.

Em 2009, o governo federal lançou o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), atualmente o principal instrumento da política federal voltado à produção habitacional. O Programa, com significativo aporte de recursos públicos, propõe-se a reduzir o déficit habitacional no Brasil a partir da produção de cerca de 3 milhões de novas unidades habitacionais em cinco anos (2009-2014). A política habitacional brasileira atual estabelece o atendimento habitacional através de dois subsistemas: a) o Subsistema de Habitação de Interesse Social (SHIS), destinado a atender exclusivamente a população de menor renda (até 3 salários mínimos), e b) o Subsistema de Habitação de Mercado (SHM), ao qual compete

a responsabilidade de reorganização do mercado privado da habitação, ampliando o acesso à moradia às famílias cuja baixa renda dificultava acessar sozinha a moradia formal produzida pelo mercado, necessitando para isso o auxílio do Estado. Neste contexto, foi criado o PMCMV visando o atendimento de famílias com renda aproximada entre 0 e 10 salários mínimos.

Historicamente a urbanização brasileira caracteriza-se por um modelo de expansão constante das fronteiras, uma dispersão horizontal que gera vazios urbanos em seus espaços interiores para a reprodução do capital especulativo. Consequentemente a atual produção da habitação social, inserida em um contexto de fraca atuação do poder público, como se verá a seguir, tem sido fortemente controlada

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

pelo setor imobiliário, resultando na manutenção de uma estrutura urbana segregada e dispersa (BOTELHO, 2007). O debate sobre a produção do espaço urbano, e seu desenvolvimento sustentável, pressupõe uma concepção renovada de desenvolvimento com equilíbrio e equidade (HARVEY, 1980). Ela se assenta sobre um planejamento integrado da expansão territorial, respeitando as particularidades locais e o interesse social das comunidades. Supera a lógica restritiva da habitação vinculada exclusivamente ao mercado imobiliário, e vai ao encontro do significado amplo do conceito de habitabilidade: moradia, saúde, saneamento básico, qualidade de vida, emprego e renda, direito à cidade e qualidade ambiental.

O presente trabalho tem por objetivo discutir a produção do espaço urbano a partir dos projetos de moradia social desenvolvidos pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), tendo como objeto de estudo e análise a distribuição territorial desses empreendimentos junto a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), Brasil. O conteúdo deste artigo foi elaborado a partir das considerações de duas pesquisas em desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR - UFRGS). A primeira pesquisa, de mestrado, discute a produção do espaço urbano e estuda os efeitos do PMCMV no que se refere à distribuição territorial dos empreendimentos e à atuação dos agentes envolvidos no caso da Região Metropolitana de Porto Alegre. A segunda pesquisa, de doutorado, discute a produção do espaço urbano a partir da teoria da cidade compacta e das políticas públicas de intensificação urbana e de desenvolvimento sustentável.

Primeiramente buscou-se caracterizar a Região Metropolitana de Porto Alegre, coletando-se: a) dados secundários socioeconômicos e

demográficos oriundos de Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e de publicações da Fundação de Economia e Estatística – FEE; b) dados bibliográficos relativos à formação urbana e a cartografia da RMPA; c) dados da Fundação João Pinheiro relativos às necessidades habitacionais da RMPA.

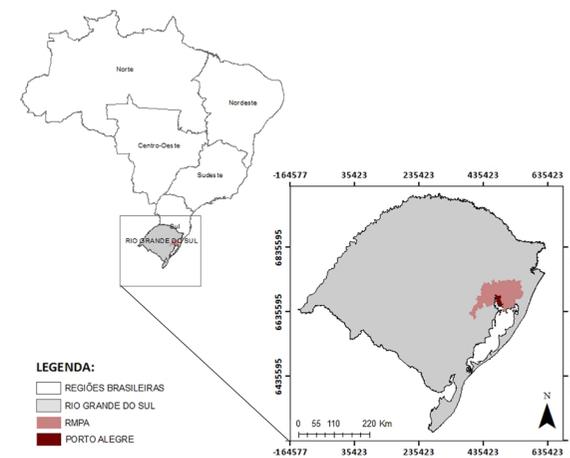
Para a análise dos efeitos da distribuição territorial do PMCMV na RMPA, foram coletados dados dos empreendimentos contratados junto à Caixa Econômica Federal – CAIXA, entre os anos 2009 a 2013, nas três faixas de renda atendidas pelo Programa. Foram coletados os seguintes dados relativos aos empreendimentos: número de unidades contratadas por município e por empreendimento, endereço, faixa de renda atendida, fase do PMCMV em que foi contratado, construtora responsável e fonte de recurso/modalidade do empreendimento. Para o exame da distribuição territorial dos empreendimentos nos municípios da RMPA² definiu-se como recorte os municípios conurbados da RMPA, todos pertencentes ao núcleo original da RMPA, nos quais se verificou um maior volume de unidades contratadas no PMCMV.

Posteriormente, os empreendimentos foram georeferenciados e relacionados à mancha urbana existente em 2009. Para a análise da mancha urbana foi feita uma atualização da base cartográfica desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles, em 2000, a partir de imagens do Google Earth de 01/06/2009. Esses dados foram sintetizados em mapas temáticos elaborados com o auxílio do software ArGIS 10 (ESRI®).

Este artigo está estruturado em 4 partes. A primeira e a segunda introduzem, respectivamente, o Programa Minha Casa, Minha Vida e a Região

² Porto Alegre, Canoas, Cachoeirinha, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Sapucaia do Sul, Gravataí, Alvorada, Esteio e Viamão.

Metropolitana de Porto Alegre, com suas características, formação e abrangência. Na terceira parte são discutidos os efeitos do PMCMV no contexto da RMPA no que se refere à distribuição territorial dos empreendimentos contratados no Programa e à atuação dos agentes envolvidos no processo. Por fim, são apresentados alguns questionamentos e considerações relativas ao modelo do Programa, com sua problemática estrutural e seu consequente efeito de periferação do espaço urbano.



Mapa 1: Localização da Região Metropolitana de Porto Alegre no RS / Brasil **Fuente:** por L. C. MELCHORS, 2014.

O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Após a crise internacional de 2008, o Governo Federal brasileiro criou o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Lançado em 2009, o Programa tem a finalidade de incentivar a construção civil e reduzir o déficit habitacional do país. Inicialmente o PMCMV previa a construção de mais de 1.000.000 de novas moradias. Em 2011, foi lançada a segunda fase, na qual a meta de construção de novas unidades habitacionais foi

ampliada para 2.000.000 (ARANTES & FIX, 2009; CARDOSO, 2011; CARDOSO, 2013).

O Governo procurou, através do PMCMV, dirigir o setor imobiliário para o atendimento da demanda habitacional de baixa renda, com o aumento de investimentos no setor da construção e do estímulo a criação de novos empregos. Buscava, assim, alavancar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção civil (ARANTES & FIX, 2009; CARDOSO, 2011).

Para sua implementação o Programa foi dividido em diferentes modalidades, definidas conforme o porte do município atendido e a faixa de renda da família beneficiada³. O PMCMV distribui os vultosos recursos públicos através de subsídios, de até 95%, para as famílias de menor renda e sob a forma de financiamentos, com taxas de juros reduzidos em relação aos praticados pelo mercado. Pelo modelo do programa os recursos são destinados ao setor imobiliário para que esse desenvolva as ações que visam materializar a produção habitacional à famílias com renda familiar (aproximada) entre 0 a 10 salários mínimos.

Aqui é importante ressaltar que as empresas construtoras e incorporadoras têm o principal papel de promotor e definidor dos empreendimentos. No fluxo de procedimentos estabelecido pelo PMCMV, cabe a essas o papel de projetar os empreendimentos habitacionais,

3 O PMCMV é composto por dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR e o Programa Nacional de Habitação Urbano – PNHU. O segundo é dividido em quatro modalidades: Oferta Pública (destinada a municípios com população até 50mil habitantes), Entidades (destinada à produção habitacional associativa, via cooperativas, sindicatos e entidades sem fins lucrativos), Empresarial/ FAR: destinada à produção pelo mercado imobiliário para famílias com renda até R\$ 1.600,00 (Faixa 1) e Empresarial / FGTS: destinada à produção pelo mercado imobiliário para famílias com renda entre R\$ 1.600,00 a R\$ 5.000,00 (Faixas 2 e 3).

que devem seguir as exigências mínimas estabelecidas pelo Ministério das Cidades (MC) para serem enquadrados no perfil financiado. Estas exigências se referem, primordialmente, as características tecno-construtivas e dimensionais das unidades habitacionais, enquanto as questões relacionadas a sua localização ou inserção no tecido urbano, quando mencionadas, aparecem de maneira superficial. A escolha do setor imobiliário como o principal agente promotor da habitação suscita a preocupação quanto aos resultados do programa, visto que existe a possibilidade dos empreendimentos se tornarem mercadorias rentáveis apenas a seus proponentes (ARANTES & FIX, 2009).

O PMCMV não contempla modalidades de produção estatal, optando por uma produção exclusiva de mercado e apostando na iniciativa privada como agente motor do processo (ARANTES & FIX, 2009). Desta maneira o poder público assume um papel secundário, sendo responsável por aprovar os empreendimentos nas Secretarias encarregadas do licenciamento (obras, planejamento, habitação, etc), e também por criar condições para facilitar a produção habitacional (desoneração tributária, flexibilização da legislação urbanística, cessão de terrenos públicos, etc) (CARDOSO, 2011). Na Faixa de menor renda, Faixa 1, é ainda responsável pelo cadastro de beneficiários que serão atendidos pelos empreendimentos. A doação de terrenos públicos é uma das alternativas para que o poder público aumente as possibilidades de controle da produção habitacional do PMCMV, visto que pode definir, assim, a localização dos empreendimentos, o seu porte e outras características.

A Caixa Econômica Federal, banco público e principal agente financiador do programa, atua numa interlocução com o Ministério das Cidades sendo responsável pela avaliação e aprovação

dos projetos (seguindo os critérios de exigência mínima estabelecidos pelo MC e a concomitante aprovação dos mesmos pelas Secretarias) e por firmar o contrato com a empresa executora. Após a aprovação, as construtoras recebem os recursos correspondentes à faixa de renda que será atendida pelo empreendimento. Nas três faixas atendidas pelo Programa, os beneficiários não participam do processo de elaboração dos projetos nem das definições em relação aos empreendimentos. Na Faixa 1, por exemplo, os beneficiários inscrevem-se no cadastro das Prefeituras e aguardam as possibilidades que serão oferecidas através dos projetos desenvolvidos pelo setor imobiliário.

Observa-se, assim, que no processo do PMCMV existem diferentes agentes envolvidos. Esses possuem também interesses diferenciados com a produção habitacional. O Poder Público tem interesse na solução dos problemas habitacionais e procura maximizar a quantidade e a qualidade da moradia produzida com o menor custo possível, sem perder de vista os ganhos políticos possibilitados pela construção habitacional (CARDOSO, 2013). Já as construtoras e incorporadoras buscam o lucro. A aquisição dos terrenos é, na maior parte das vezes, efetuada por essas e nesse processo se estabelece uma relação entre o preço da terra fixado pelos proprietários dos terrenos e as possibilidades de lucro das empresas empreendedoras. Como os valores finais dos PMCMV são predeterminados pelo programa, existem duas possibilidades, não necessariamente excludentes, de aumento do lucro, nesse processo: a) ganhos de natureza mercantil (lucro imobiliário), obtidos com a aquisição da terra em condições que demandem menores recursos (terras de menor valor por serem periféricas, aquisição de estoques de terra, transformação de solo rural em urbano, etc); b) ganhos de natureza propriamente produtiva (lucro da construção)

obtidos com a ampliação da escala dos empreendimentos, o uso de novas tecnologias racionalizadas, o aumento da produtividade, etc. (ARANTES & FIX, 2009; CARDOSO, 2011).

Para uma melhor compreensão dos efeitos desta política sobre o território Brasileiro, e a decorrente análise dos efeitos do PMCMV nos contextos estudados, introduzimos aqui a Região Metropolitana de Porto Alegre, caracterizando a realidade urbana e metropolitana dos municípios que a compõem.

A REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE (RMPA)

As regiões metropolitanas brasileiras foram criadas com o objetivo de buscar soluções para os problemas urbanos que extrapolavam a esfera dos municípios, sendo partilhados por cidades integrantes de uma aglomeração. Buscava-se, assim, o desenvolvimento socioeconômico em escala regional possibilitado pela ação conjunta no planejamento dos bens e serviços metropolitanos (MARTINS, 2013). A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), situada na porção nordeste do Rio Grande do Sul, foi formalmente instituída em 1973 e possuía originalmente 14 municípios⁴ (ALONSO; BRINCO, 2009).

A RMPA passou por diversas transformações desde sua formação, sofrendo processos de desmembramento, emancipação e inclusão de novos municípios. Atualmente é formada por 34 municípios⁵ desmembramento, emancipação e inclusão de novos municípios. Atualmente é formada por 34 municípios e ocupa uma extensão territorial de 10.346,08km², correspondendo a

4 Os municípios que inicialmente faziam parte da RMPA são: Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão.

5 Ver: Martins (2013).

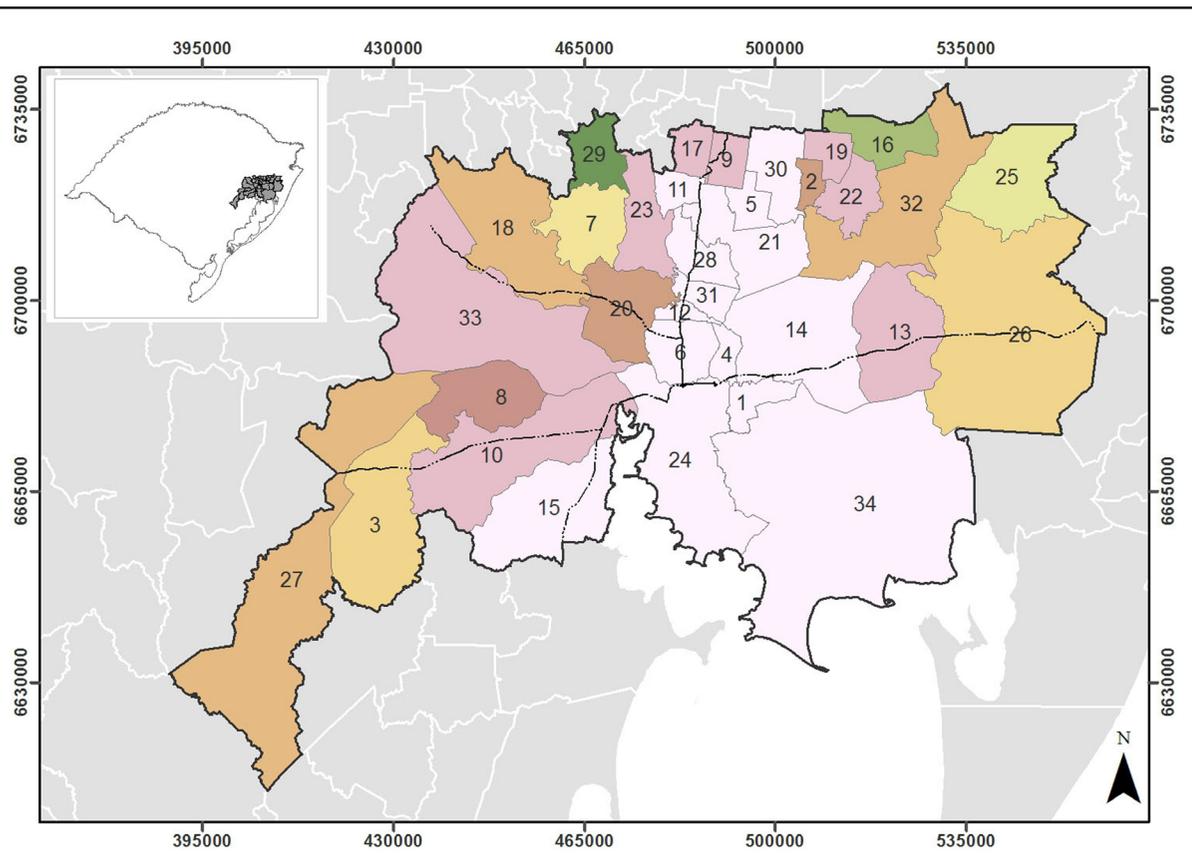
3,67% da área do Estado do Rio Grande do Sul (IBGE, 2010). Trata-se de um território altamente urbanizado, com expressiva concentração populacional e de riqueza, a partir dos elevados valores do seu PIB⁶. Em 2010, possuía 4,03 milhões de habitantes, correspondendo a 37,7% da população Estadual, e PIB equivalente a 44,95% do estadual (IBGE, 2010).

A RMPA é bem servida em relação à mobilidade. É atravessada por diversas rodovias estaduais e por duas rodovias federais, a BR-116, concluída no final dos anos 1940, e a BR-290, construída na década de 1970. A primeira corta a RMPA no sentido sul-norte, e atravessa a área mais intensamente densificada, com forte ocupação urbana no seu entorno. (ALONSO; BRINCO, 2009). Esse eixo concentrou até o início dos anos 1970 a principal ocupação urbana e industrial da RMPA (BARCELLOS, 2004). A BR-290 corta a RMPA no sentido oeste-leste. Sua construção favoreceu a implantação industrial e o desenvolvimento do eixo leste da RMPA.

O crescimento populacional na RMPA iniciou-se nos anos 1950 a partir dos movimentos migratórios em direção à capital, Porto Alegre, e seus arredores, e foi intensificado entre as décadas de 1970 – 1990 (FERNANDES, 2008). O aumento demográfico acarretou uma ocupação desordenada no território em diversos municípios. Esse crescimento urbano desordenado expôs situações de dificuldades sociais e espaciais intensas, como o problema do acesso à moradia e da formação de periferias, em geral segregadas do conjunto urbano, bem como acarretou a formação de áreas ocupadas com moradias irregulares, sem ter na maioria das vezes condições adequadas de infraestrutura (MAMMARELLA, 2004). A questão habitacional se tornou, desta forma, um dos itens mais importante

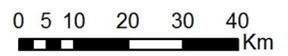
6 Produto interno bruto

do passivo social da região. Em 2010, a RMPA possuía déficit de 126.151 domicílios, equivalente a 9,4% do total metropolitano e a 41,5% do total estadual (FJP, 2013).



MUNICÍPIOS RMPA

1 - Alvorada	9 - Dois Irmãos	17 - Ivoti	26 - S. Antônio da Patrulha
2 - Araricá	10 - Eldorado do Sul	18 - Montenegro	27 - São Jerônimo
3 - Arroio dos Ratos	11 - Estância Velha	19 - Nova Hartz	28 - São Leopoldo
4 - Cachoeirinha	12 - Esteio	20 - Nova Santa Rita	29 - São Sebastião do Cai
5 - Campo Bom	13 - Glorinha	21 - Novo Hamburgo	30 - Sapiranga
6 - Canoas	14 - Gravataí	22 - Parobé	31 - Sapucaia do Sul
7 - Capela de Santana	15 - Guaíba	23 - Portão	32 - Taquara
8 - Charqueadas	16 - Igrejinha	24 - Porto Alegre	33 - Triunfo
		25 - Rolante	34 - Viamão



ANO DE INCLUSÃO

2012	1999
2011	1998
2010	1994
2001	1989
2000	1973

Mapa 2 - Configuração Territorial da Região Metropolitana de Porto Alegre – 2013 **Fonte:** Elaborado por L. C. MELCHORS, 2014

EFETOS TERRITORIAIS DO PMCMV NA ESCALA METROPOLITANA

Em relação ao PMCMV, verificou-se que na RMPA, entre os anos de 2009 e 2013, foram contratados 215 empreendimentos, totalizando 50.365 unidades habitacionais¹, distribuídos em 24 municípios (num total de 34). O gráfico abaixo apresenta a distribuição das unidades contratadas nos municípios da RMPA nas diferentes modalidades do PMCMV. A partir dele é possível perceber que o volume de contratações nas Faixas 2 e 3 é superior ao da Faixa 1, embora seja nesta faixa que esteja concentrado o maior déficit habitacional da RMPA. (gráfico 1)

A maior parte das unidades contratadas (85%) está concentrada em apenas 08 municípios da região, todos integrantes da formação original da RMPA (Porto Alegre, Canoas, São Leopoldo, Cachoeirinha, Gravataí, Sapucaia do Sul, Alvorada, Novo Hamburgo). Porto Alegre polariza a produção, apresentando o maior volume de contratação, muito superior aos demais municípios. Depois de Porto Alegre os municípios do Vale dos Sinos, seguindo em direção ao eixo norte da RMPA (Canoas, São Leopoldo, Sapucaia do Sul, Novo Hamburgo), e do eixo leste (Cachoeirinha, Gravataí e Alvorada) são os que possuem o maior volume de unidades contratadas.

Na Faixa 1, destinada às famílias com menor renda familiar (até R\$ 1600,00) apenas 18 municípios possuem empreendimentos contratados, totalizando 21.813 unidades habitacionais. Porto Alegre concentra a maior parcela das contratações, correspondente a 28,6% da produção total da faixa. Outros seis

¹Total considerando-se os empreendimentos contratados nas diferentes modalidades e nas três faixas de renda atendidas pelo PMCMV. Considerou-se como um empreendimento quando houve a constatação da construção de empreendimentos agrupados, desde que estes tenham sido propostos pela mesma construtora, ainda que contratados em diferentes etapas.

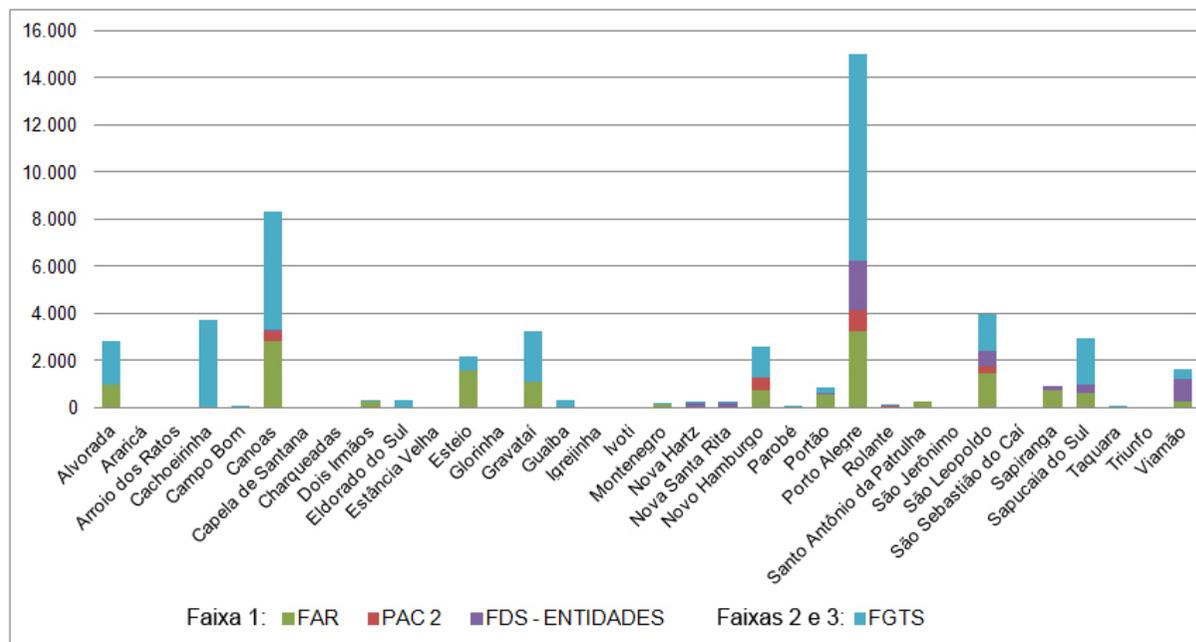
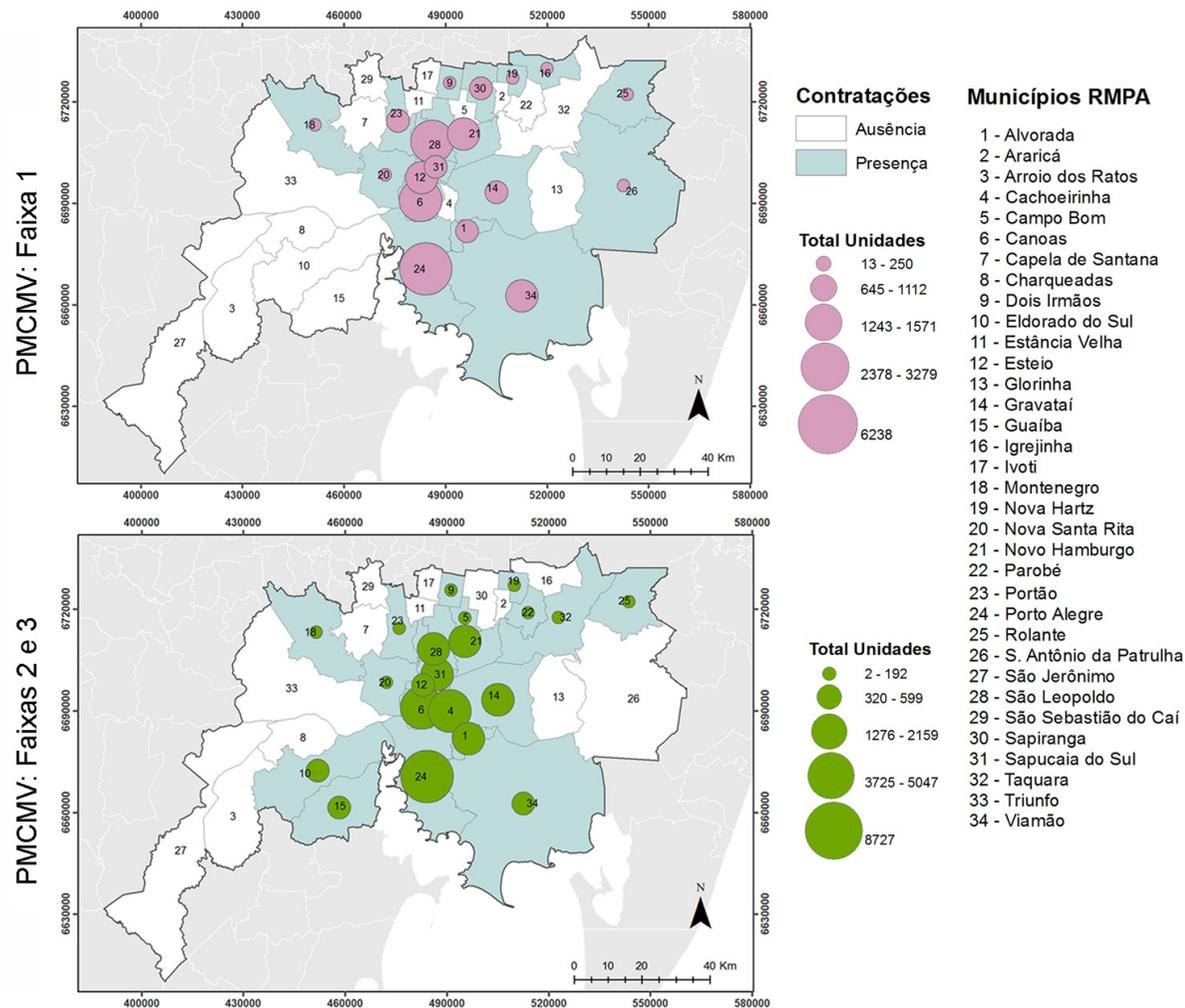


Gráfico 1 - PMCMV: Distribuição das unidades contratadas nos municípios da RMPA nas diferentes modalidades do Programa – 2009 a 2013 **Fonte:** CAIXA, 2014. Elaborado por: L. C. MELCHORS.

municípios concentram juntos o equivalente a 49,85% do volume contratado na Faixa 1 (Canoas, São Leopoldo, Esteio, Novo Hamburgo, Viamão e Gravataí). Em relação aos municípios que não possuem unidades contratadas nesta faixa, a maior parte, pertence ao grupo com população inferior a 50mil habitantes. Percebe-se assim, as dificuldades do PMCMV no atendimento da totalidade dos municípios da RMPA, situação semelhante à verificada em outras regiões metropolitanas do país (CARDOSO, 2013).

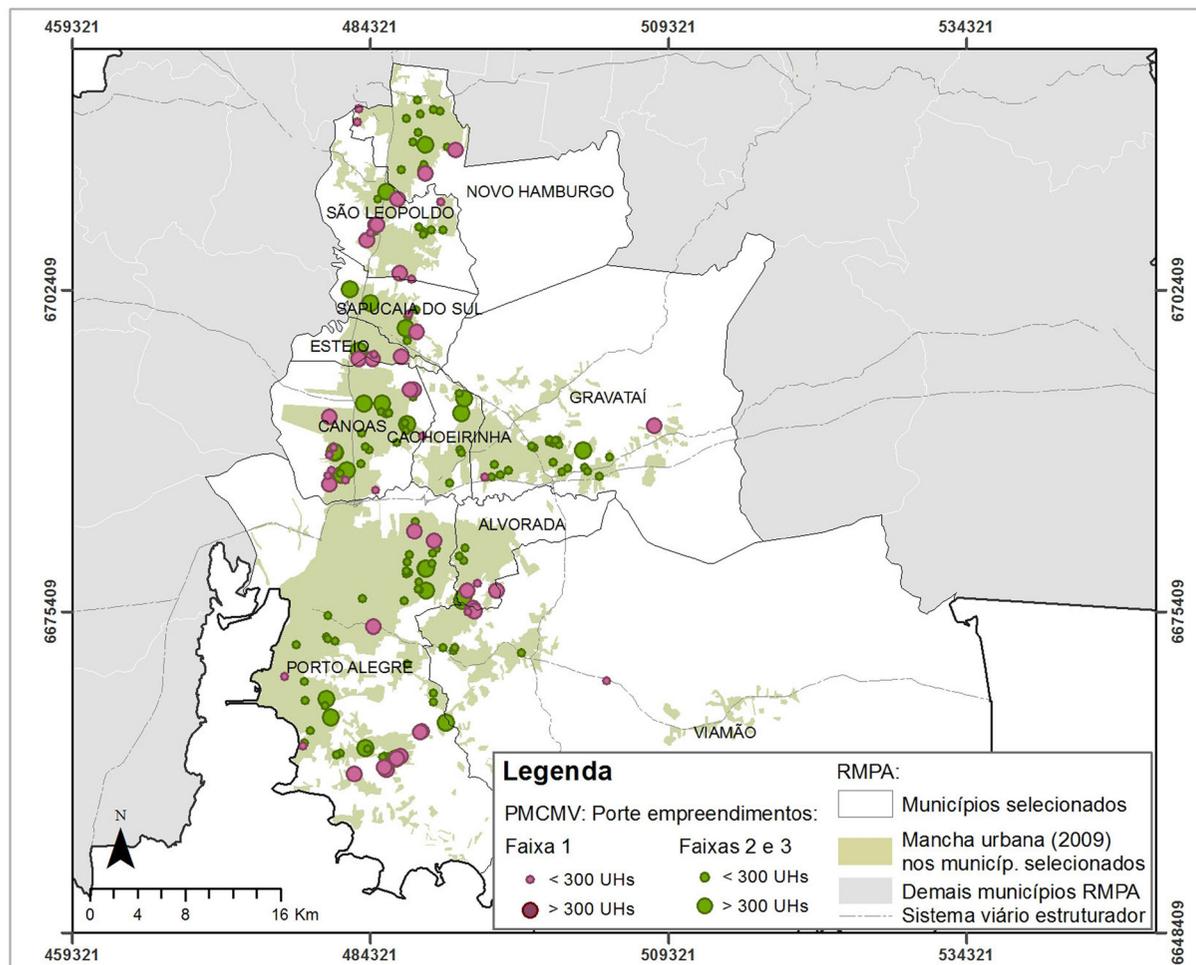
Quando observados os dados relativos às Faixas 2 e 3 do PMCMV percebe-se um aumento do número de

municípios atendidos. Nestas faixas, 21 municípios possuem unidades habitacionais contratadas, totalizando 28.552 UHs. Entretanto, se considerarmos o volume contratado por município, verifica-se novamente uma concentração significativa da quantidade de unidades em poucos municípios. Apenas 06 municípios (Porto Alegre, Canoas, Cachoeirinha, Gravataí, Sapucaia do Sul e Alvorada) concentram 82,12% do total contratado nestas Faixas. O Mapa 3, abaixo, demonstra a concentração e o volume de empreendimentos contratados nos municípios da RMPA na Faixa 1 e nas Faixas 2 e 3. (mapa 3)



Em relação à distribuição territorial (Ver Mapa 4), verificou-se que os empreendimentos contratados na Faixa 1 tendem a se localizar nas áreas limítrofes da ocupação urbana, ampliando a mancha urbana dos municípios. Esses empreendimentos tendem a ser, na maior parte dos casos, de médio a grande porte (entre 100 a 500 unidades habitacionais) localizando-se em poucos bairros dos municípios onde, em algumas situações, aglutinam-se vários projetos em áreas contíguas. Nas Faixas 2 (renda familiar de R\$ 1600,00 a R\$ 3275,00) e 3 (renda familiar de R\$ 3275,00 a 5000,00) observou-se que os empreendimentos tendem a ser menos periféricos e mais dispersos, ocupando os vazios urbanos existentes. Já os empreendimentos de grande porte destas Faixas, assim como os da Faixa 1, tendem a se localizar em áreas de expansão urbana, além dos limites da ocupação urbana existente.

Mapa 3: PMCMV: Distribuição das unidades contratadas nos municípios da RMPA nas Faixas 1 e 2/3 – 2009 a 2013. **Fonte:** CAIXA, 2014. Elaborado por: L. C. MELCHORS, 2014



Observou-se ainda que, em ambas as faixas atendidas pelo PMCMV, poucas empresas controlam o maior volume de unidades contratadas. Na Faixa 1, embora atuem 43 empresas, apenas 6 são responsáveis por 40,49% do volume total das unidades contratadas. Nas Faixas 2 e 3, acentua-se a concentração, e, embora existam 65 construtoras atuando, apenas 5 empresas concentram 54,12% do total de unidades contratadas nestas faixas. Independente da faixa de renda atendida pelo Programa, verificou-se uma correlação entre os empreendimentos de grande porte e a atuação das empresas que se destacam por concentrar o maior volume das contratações (MELCHORS; WAGNER, 2014).

Em relação ao porte, embora existam diversos empreendimentos de grande porte (com mais de 300 UHs) predominam os empreendimentos entre 100 e 300 UHs (36,27%), independente da faixa de renda atendida. Os empreendimentos de maior porte, acima de 300 unidades habitacionais, representam 28,84% do total, enquanto na Faixa 1 equivalem a 47,1% dos empreendimentos contratados. Nesta faixa (Faixa 1) verificou-se ainda que existem muito poucos empreendimentos com menos de 100 unidades (5,58% do total). Entretanto, a medida que aumenta a renda atendida pelos empreendimentos, aumenta também o número de empreendimentos de menor porte. No Quadro 1 são apresentados os empreendimentos contratados na RMPA, distribuídos conforme o porte e as faixas de renda do PMCMV.

Mapa 4: Empreendimentos contratadas entre os anos de 2009 a 2013 relacionados à mancha urbana da RMPA **Fonte:** Dados PMCMV: CAIXA, 2014, Dados Mancha Urbana: Observatório das Metrôpoles (2000) atualizada por imagem do Google Earth de 01/06/2009. Elaborado por: L. C. MELCHORS, 2014.

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

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

Quadro 1 - PMCMV: Porte dos empreendimentos contratados na RMPA segundo às faixas de renda atendidas pelo Programa – 2009 a 2013 **Fonte:** CAIXA, 2014. Elaborado por: L. C. MELCHIORIS

Percebe-se, em síntese, que existe na RMPA: a) a concentração do volume de unidades contratadas no PMCMV em poucos municípios; b) a predominância de empreendimentos da Faixa 1 localizados nos limites da ocupação urbana, por vezes agrupados em áreas contíguas; c) a tendência a concentração econômica e fundiária, com poucas empresas controlando o maior volume da produção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo adotado pelo PMCMV, parece apresentar dificuldades de enfrentar de fato o problema habitacional existente no país. Principalmente pela maneira como é organizado, uma vez que define o setor imobiliário como o principal agente promotor e articulador do

processo. Sobre esta questão, Arantes; Fix (2009, p. 24) já comentaram os problemas criados pelo modelo estabelecido no Programa:

O problema da moradia é real e talvez seja um dos mais importantes no Brasil. Contudo o “Minha Casa, Minha Vida” o formula falsamente, não a partir das características intrínsecas ao problema, mas sim das necessidades impostas pelas estratégias de poder, dos negócios e das ideologias dominantes [...] Ou seja, o pacote alçou a habitação a um “problema nacional” de primeira ordem, mas o definiu segundo critérios do capital, ou da fração do capital representada pelo circuito imobiliário, e do poder, mais especificamente, da máquina política eleitoral.

Frente a conjuntura habitacional brasileira, nos deparamos com a problemática estrutural e

unidimensional de um programa especialmente interessado na produção em massa da unidade habitacional, que delega à iniciativa privada o papel principal de agente produtor deste processo. Agravando esta situação, verifica-se que os empreendimentos destinados às famílias de menor renda, e maior demanda, estão, em sua grande maioria, localizados nas periferias da ocupação urbana, acentuando os efeitos da segregação e expansão territorial em nossas cidades.

A questão da definição da localização dos empreendimentos pela iniciativa privada, e as tendências à periferização que foram observadas na RMPA, trazem à discussão a importância da adoção de medidas de incentivos como o “subsídio localização” sugerido por Bonduki (2009, p.13), um valor adicional que poderia ser concedido aos empreendimentos que se localizassem em áreas mais centrais e consolidadas das cidades:

É importante ressaltar que são limitadas as possibilidades do governo federal quanto a garantir uma localização adequada dos projetos se os municípios não estiverem dispostos a isso. Cabe a eles, por meio de seus planos diretores e habitacionais, definir os locais onde é permitida e deve ser estimulada a implantação de novos empreendimentos.

Visto que cabe ao poder público um papel com atuação limitada, no modelo do PMCMV, e que a esse, ao mesmo tempo, é solicitada a articulação entre os diferentes agentes a fim de possibilitar o desenvolvimento do Programa (ROYER, 2013), questiona-se como garantir a efetiva atuação do poder público no controle da política habitacional nos municípios? Que medidas devem ser adotadas de forma a possibilitar ao poder público assumir seu papel efetivo de gestor da política urbana e habitacional? Ou, por outro lado, como as

ações do setor imobiliário podem ser contidas dentro do modelo estabelecido pelo Programa? Ou ainda, será a melhor forma de atuação da política habitacional a que deixa nas mãos do setor imobiliário o controle de tantas decisões em relação à produção da habitação destinada a população de baixa renda?

Por fim, outra importante questão a ser considerada é que a maior parte dos recursos destinados à habitação é centralizada a partir do governo federal, com diretrizes e políticas estabelecidas de forma padronizada para todo o país, sem considerar as particularidades locais. Neste sentido, a adoção por um modelo único para solucionar a questão do déficit habitacional parece não ser a mais adequada para um país de proporções continentais como o Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANTES, P. F.; FIX, M. "Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação". In: Caros Amigos, 2009.
- ALONSO, J. A. F.; BRINCO, Ricardo. Caracterização Geral da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). In: MAMMARELLA, Rosetta (Org.). Como anda Porto Alegre – Conjuntura Urbana 1. Rio de Janeiro: Letra Capital 2009. v. 8. p. 9-22. <Disponível em: <http://www.fee.tche.br>>.
- BARCELLOS, Tanya M. Região Metropolitana de Porto Alegre: expansão urbana e dinâmica imobiliária nos anos 90. In: Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, v. 32, nº 1, p.65-90, 2004. Disponível em: <www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/indicadores/rie3201.pdf>
- BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida. Teoria e Debate. nº 82. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. maio/junho, 2009.
- BOTELHO, A. O Urbano em Fragmentos: A Produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume; Fapespe, 2007.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – CAIXA. Gerência de Desenvolvimento Urbano - GIDUR/ RS. Documento fornecido em forma planilha eletrônica referente aos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida, 2014.
- CARDOSO, A. L. et al. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro. Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, ANPUR 2011.
- CARDOSO, A. O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. Rio de Janeiro : Letra Capital , 2013.
- FERNANDES, A. C. A Cidade esparramada: Considerações sobre a produção do espaço urbano-industrial em Gravataí - Região Metropolitana de Porto Alegre (RS). Porto Alegre. 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional municipal no Brasil. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3> Acesso em: 15 jan. 2014.
- HARVEY, D. A Justiça Social e a Cidade. São Paulo: Hucitec, 1980.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.

Censo Demográfico 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 02 nov. 2013.

- MARTINS, C. M. R. Caracterização da Região Metropolitana de Porto Alegre. In: Textos para Discussão FEE, Porto Alegre, n.112, 2013. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/pt/content/publicacoes/index.php>. Acesso em: 05 nov. 2013.
- MELCHIORS, L. C. ; WAGNER, C. . Considerações sobre a distribuição espacial e territorial do Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Porto Alegre. In: 3 Congresso Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social, 2014, Porto Alegre. Anais do 3 Congresso Internacional: Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014. p. 1-10.
- ROYER, L. Municípios “Autárquicos” e a Região Metropolitana: A Questão Habitacional e os Limites Administrativos. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. (Ed.). Território Metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2013 Capítulo 5 p. 157-189.