



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



O Papel da Municipalidade no Programa Minha Casa Minha Vida sob a Percepção dos Agentes Técnicos

The Role of the Municipality in the My House
My Life Program under the Perception of
Technical Agents

Adriana Flach Tolotti¹, PROPUR/UFRGS, flach.adriana@gmail

¹ Mestre pelo PROPUR/UFRGS. Socióloga da Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Resumo

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

Palavras Chave: Programa Minha Casa Minha Vida; municipalidade; política habitacional

ABSTRACT

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

Keywords/Palabras Clave: My House My Life Program; municipality, housing policy.

INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta alguns resultados obtidos através de pesquisa² que teve a seguinte questão central: como a municipalidade atua no planejamento e na gestão da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na cidade de Porto Alegre? A resposta para esse questão foi buscada, fundamentalmente, na percepção dos técnicos em relação à participação do Município nesse processo. Para isso, procurou-se compreender o que os técnicos municipais e os técnicos da Caixa Econômica Federal (CAIXA)³ que estiveram envolvidos no trabalho de implementação dos primeiros empreendimentos do Programa em Porto Alegre percebiam quanto ao papel desempenhado pelo poder público local na prática do PMCMV.

Para melhor compreender essa percepção, primeiramente, fez-se uma análise dos resultados obtidos através do Programa em Porto Alegre. As unidades de análise desta pesquisa foram os empreendimentos construídos e entregues em Porto Alegre no período de 2009-2015 destinados às famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 (faixa 1 do PMCMV) contratados pela modalidade Empresarial/FAR.

A partir do conhecimento dos resultados obtidos pelo PMCMV em Porto Alegre, através de empreendimentos já concluídos e entregues, os quais percorreram todo o circuito de trâmites necessários, buscou-se compreender, definindo e caracterizando, o papel desempenhado pelo poder público municipal no processo de implementação desse Programa, compreendendo os procedimentos operados pela municipalidade na implementação dos empreendimentos, reconhecendo os atores envolvidos e seus respectivos papéis e verificando a adequação desses procedimentos à legislação urbanística vigente.

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

OS RESULTADOS DO PMCMV EM PORTO ALEGRE

O presente estudo centra-se na compreensão dos trâmites para a construção dos empreendimentos da faixa 1 na modalidade Empresarial/Fundo de Arrendamento Residencial no Município. Nesse critério, Porto Alegre possui apenas cinco empreendimentos do PMCMV por demanda aberta já concluídos, totalizando 1.948 unidades habitacionais entregues. São eles: Camila (192 UH), Repouso do Guerreiro (300 UH), Jardim Paraíso (500 UH), Ana Paula (416 UH) e Bento Gonçalves (540 UH). O primeiro empreendimento concluído no Município (Camila) foi entregue a seus moradores em abril de 2011. Quanto à localização desses cinco empreendimentos, os quatro primeiros estão situados na região Restinga⁴.

²Pesquisa desenvolvida para elaboração de dissertação de mestrado no Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, vinculada ao Laboratório de Pesquisa e Extensão Cidade em Projeto (CPLAB).

³A CAIXA foi o agente financiador de todos os empreendimentos abordados nesta pesquisa.

⁴Os empreendimentos Camila e Ana Paula estão localizados no limite entre a Restinga e a Lomba do Pinheiro, sendo considerados, para os serviços públicos municipais, como pertencentes à Restinga. O único serviço municipal que atende

Cinco empreendimentos encontram-se em fase de construção, com as obras em andamento: São Guilherme (352 UH), Camaquã (160 UH), Loteamento Porto Novo/Quadra E (554 UH)⁵, Jardim Belize (760 UH) e Senhor do Bonfim (364 UH)⁶. Um empreendimento, Irmãos Maristas (1300 UH)⁷, está contratado, mas permanece em fase de realização de infraestrutura do terreno. Atualmente, encontram-se tramitando na Prefeitura propostas e projetos de construção de outros 35 empreendimentos do PMCMV para atendimento de famílias da faixa 1, os quais totalizam o incremento de cerca de 15 mil unidades habitacionais⁸.

Em Porto Alegre, verifica-se o predomínio de empreendimentos verticalizados, com cinco pavimentos sem elevador, possuindo equipamentos coletivos e unidades habitacionais compostas por dois dormitórios, sala, cozinha e banheiro e as quais possuem metragem aproximada do mínimo exigido pela regulamentação do Programa.

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

Quadro1: Caracterização dos Empreendimentos

	CAMILA	REPOUSO DO GUERREIRO	ANA PAULA	JARDIM PARAÍSO I	BENTO GONÇALVES
UNIDADES HABITACIONAIS	192	300	416	500	540
TIPOLOGIA	Casas térreas (8) e tipo sobrado (184)	Apartamentos dispostos em 15 blocos de 5 pavimentos	Apartamentos dispostos em 26 blocos de 4 pavimentos	Apartamentos dispostos em 25 blocos de 5 pavimentos	Apartamentos dispostos em 27 blocos de 5 pavimentos
INFRAESTRUTURA	1 salão de festas 4 quiosques com churrasqueira 1 quadra poliesportiva 3 playgrounds 1 guarita	2 salões de festa 2 quiosques com churrasqueira 2 playgrounds 1 guarita	2 salões de festa 2 quiosques com churrasqueira 1 quadra poliesportiva, 2 playgrounds 1 guarita	7 salões de festa 10 playgrounds 6 guaritas	6 salões de festa 3 quiosques com churrasqueira 3 quadras de esporte 3 guaritas
VAGAS DE ESTACIONAMENTO	192	197	214	480	320
EMPRESA CONSTRUTORA	Mandinho	Epplan	Mandinho	Dalmás	Ecópolis

esses empreendimentos pela região Lomba do Pinheiro é a coleta de lixo, realizada pelo Departamento Municipal de Limpeza Urbana.

⁵Empreendimento destinado ao atendimento de demanda fechada, para reassentamento das famílias das Vilas Dique e Morada do Sol.

⁶Empreendimento destinado ao atendimento de demanda fechada, onde serão reassentadas famílias da Vila Nazaré.

⁷Empreendimento destinado ao atendimento de demanda fechada, onde serão reassentadas famílias da Vila Nazaré.

⁸Dados fornecidos pela Superintendência de Urbanização e Produção Habitacional - Demhab em fevereiro de 2016. Não estão contabilizados, neste estudo, os empreendimentos pelo PMCMV Entidades.

REGIÃO	Restinga	Restinga	Restinga	Restinga	Partenon
CONTRATAÇÃO	Novembro/09	Setembro/2009	Maio/2010	Dezembro/2009	Outubro/2010
ENTREGA	Abril/2011	Novembro/2011	Abril/2012	Abril/2012	Setembro/2014 (160 UH) Dezembro/2014 (200 UH) Outubro/2015 (180 UH)
VALOR CONTRATADO (R\$)	8.608.000,00	13.644.306,23	18.998.989,37	22.827.614,87	33.086.291,80

Fonte: Caixa Econômica Federal

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

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

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

De acordo com Banzato, Naves e Muniz (2014), a diferenciação social do espaço urbano divide os indivíduos entre classes sociais, separando regiões da cidade entre mais caras ou mais baratas gerando uma segregação socioespacial, a qual implica mais do que um afastamento físico: cria-se com essa separação uma visão negativa sobre quem mora afastado, estigmatizando uma faixa da população que mora em determinada região. Polidoro e Demichei (2015), analisando o processo de urbanização de Porto Alegre no último século reforçam que sua configuração é produto de uma histórica ocupação desigual do espaço urbano e remetem-se à região da Restinga:

Embora a ocupação do extremo Sul de Porto Alegre remonte as estratégias do Poder Público em segregar intencionalmente a população mais pobre da área central no início da segunda metade do século XX, ainda hoje (2014) a

Restinga é destino de parcela da população que ocupa(va) o entorno das áreas mais valorizadas e que tem sido vítima dos projetos recentes de modernização. (POLIDORO; DEMICHEI, 2015, p. 10)

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

Já a localização do residencial Bento Gonçalves, considerada exceção do PMCMV em Porto Alegre, é definida pelos gestores como uma “quebra do paradigma” segundo o qual a habitação de interesse social é construída apenas nas periferias da cidade. De fato, o residencial Bento Gonçalves encontra-se melhor inserido na mancha urbana, com melhor acesso à infraestrutura, distanciado do centro da cidade por menos de dez quilômetros.

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

Os empreendimentos das Faixas 2 e 3 tendem a ser mais dispersos nos territórios municipais, ocupando vazios urbanos existentes. Em Porto Alegre, entretanto, verifica-se que mesmo que os empreendimentos dessas faixas (2 e 3) estejam mais bem distribuídos no território em relação aos da Faixa 1, encontram-se todos localizados em áreas menos centrais, não havendo, por exemplo, nenhum empreendimento contratado nas áreas compreendidas entre a Av. 3ª Perimetral e o Centro Histórico. (MELCHIOR; WAGNER, 2014, p. 6)

Com o substantivo aporte de recursos públicos empregados no PMCMV em Porto Alegre, era de se esperar uma distribuição planejada dos empreendimentos com, pelo menos, alguma correspondência em relação ao déficit habitacional. Pode-se afirmar que a operação do Programa no município não se pauta por estratégias voltadas ao efetivo enfrentamento desse déficit. Conforme aponta o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre (PMHIS-POA)⁹, o maior déficit habitacional do município se concentra na região Leste do Orçamento Participativo, mesma região para a qual houve o maior número de inscritos para o PMCMV na cidade; no entanto, nenhum empreendimento da faixa 1 do Programa foi lá implementado nem sequer há previsão de construção de empreendimentos naquela região.

Outro aspecto evidenciado pela análise do PMCMV em Porto Alegre é o tamanho dos empreendimentos, com muitas unidades habitacionais concentradas em tipologias únicas, o que reforça ainda mais o aspecto de espaços guetificados. Alguns empreendimentos, tomados isoladamente, não caracterizariam isso. No entanto, o que se observa são empreendimentos do Programa implantados em terrenos contíguos, gerando enormes áreas monofuncionais. A maioria dos empreendimentos para a faixa 1 em Porto Alegre evidencia esse fato, como, por exemplo, os residenciais Camila, Ana Paula e São Guilherme, que juntos concentram 960 famílias, ou o

⁹ Finalizado em dezembro de 2009, porém ainda não tornado lei municipal, o PMHIS-POA é um instrumento político-administrativo que propõe diretrizes, objetivos, metas e estratégias de ação na superação do déficit habitacional do município e na melhoria da qualidade de vida, prioritariamente para a população de baixa renda.

residencial Jardim Paraíso, o qual, ao lado do residencial Jardim Belize, compõe um cenário de 1260 famílias conviventes em um espaço de única tipologia e função, desconsiderando aspectos relevantes à urbanidade do local.

Com a grande concentração de famílias moradoras em um determinado espaço da cidade por obra do poder público, torna-se necessário averiguar quanto à provisão de equipamentos comunitários e serviços urbanos para atendimento de tal demanda. Hoje a rede de serviços públicos da região Restinga, tais como escolas e hospitais, está enfrentando dificuldades em absorver a população volumosa que para lá está sendo destinada. A Comissão Regional de Assistência Social¹⁰ da Restinga aponta esse problema. Verifica-se que até mesmo os equipamentos privados (bancos, mercados) estão com suas capacidades de atendimento comprometidas em relação ao acelerado avanço do número de pessoas na região. Salienta-se que a Restinga caracteriza-se historicamente por esse rápido crescimento não planejado: "É interessante ressaltar que o Complexo Restinga surgiu como um loteamento para abrigar cinquenta mil pessoas, todavia, em 1990, já abrigava cento e cinquenta mil pessoas." (D'ÁVILA, 2000, p. 80)

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

Além da carência verificada em relação a serviços urbanos, também é observada a precariedade em relação a aspectos de infraestrutura em alguns empreendimentos. Um exemplo disso é a falta da calçadas para a circulação dos pedestres no entorno dos empreendimentos Camila e Ana Paula (e São Guilherme, a ser entregue em breve).

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

¹⁰ Cada região do Orçamento Participativo, em Porto Alegre, possui uma Comissão Regional de Assistência Social (CORAS), a qual dialoga com a rede de serviços públicos da região (saúde, educação, esporte, lazer, cultura) para atendimento das famílias.

2014). São graves portanto os problemas decorrentes da estrutura condominial dos empreendimentos.

Nos empreendimentos analisados em Porto Alegre também é verificada a influência de organizações vinculadas ao tráfico de drogas, o que muito interfere na sustentabilidade dos empreendimentos e na qualidade de vida de seus moradores. Por vezes, até mesmo os serviços de saúde e de assistência social do município, por exemplo, ficam impossibilitados de realizarem ações nesses conjuntos habitacionais por interferência de facções criminosas que se impõem no comando da ordem social dos empreendimentos.

Em relação à abordagem das gestões públicas na área habitacional, Cordovil e Soares (2015) consideram que a habitação não deve estar restrita ao cumprimento das funções de prover a unidade habitacional; deve ser entendida de forma abrangente, com o fornecimento dos serviços urbanos, da infraestrutura urbana e dos equipamentos sociais. A habitação de interesse social, segundo as autoras, não deve ser entendida meramente como um produto, mas sim como um processo, com uma dimensão física, mas também como resultado de um processo complexo de produção com determinantes políticos, sociais, econômicos, jurídicos, ecológicos, tecnológicos.

PROCESSO MUNICIPAL PARA A EFETIVAÇÃO DO PROGRAMA: A COMISSÃO DE ANÁLISE E APROVAÇÃO DE DEMANDA HABITACIONAL PRIORITÁRIA

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

A Caadhap foi criada em 2009, mesmo ano de instituição do PMCMV, através do Decreto nº 16.477/09 e reestruturada pelo Decreto nº 18.807/14.¹¹ Vinculada à Secretaria Municipal de Gestão, essa Comissão tem como objetivo gerenciar, centralizar e agilizar a tramitação, a análise, a aprovação, o licenciamento urbano e ambiental, a fiscalização e recebimento das obras de infraestrutura e a Carta de Habitação de empreendimentos enquadrados no PMCMV no município de Porto Alegre. A Caadhap foi instituída, fundamentalmente, como meio para a agilização dos trâmites dos processos do PMCMV.

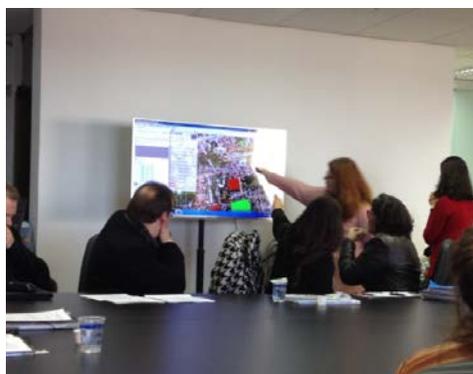
Composta por técnicos de 14 órgãos municipais, a Comissão se reúne semanalmente a fim de discutir, conjuntamente, o processo de implementação dos empreendimentos que se encontram em tramitação no Município. Os componentes da Caadhap possuem poderes de representação dos respectivos órgãos para deliberar,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

¹¹ Conforme o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre, o Município atenderá como Demanda Habitacional Prioritária à parcela da demanda por habitação de interesse social destinada à população com renda familiar mensal igual ou inferior a seis salários mínimos.

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

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

Ilustrações 1 e 2: Reunião da CAADHAP



Fonte: Acervo da autora, 2016.

Para cada projeto de empreendimento vinculado ao PMCMV que ingressa na Prefeitura de Porto Alegre, é aberto um processo administrativo, no qual constam registrados os trâmites pertinentes. Desse processo original, são gerados processos vinculados, um para cada secretaria ou departamento envolvidos, a fim de que cada órgão municipal, concomitantemente aos demais, providencie esclarecimentos e encaminhamentos de sua competência na tramitação geral. É de responsabilidade da Caadhap gerenciar todos esses processos administrativos. Salienta-se, no entanto, a dispersão de informações constantes nos processos administrativos relativos aos primeiros empreendimentos entregues em Porto Alegre, com pareceres sucintos ou incompletos e tramitação confusa, o que dificultou a pesquisa documental proposta para este estudo. Desde o início de 2016, para maior agilidade e possuindo melhor organização nas informações, os processos da Caadhap tramitam em meio digital pelo Sistema Eletrônico de Informações, o qual vem sendo instituído aos poucos nos órgãos da Prefeitura.

Quanto ao período de tramitação dos processos relativos ao PMCMV em Porto Alegre, tendo em vista que a Caadhap tem a função de promover a sua agilidade e que os processos tramitam na Comissão do início da análise do projeto à liberação para habitação dos imóveis, tomamos como exemplo os cinco empreendimentos analisados neste trabalho, identificando, no quadro abaixo, a data que as empresas protocolaram a solicitação de início do processo e o período transcorrido até a entrega das unidades habitacionais às famílias¹²:

¹² A abertura dos processos dos empreendimentos em análise ocorreu anteriormente à instituição da Caadhap, em outubro de 2009. No entanto, todos esses processos passaram a tramitar na Comissão após sua formação. Os

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

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

Fonte: Dados coletados pela autora

A PERCEPÇÃO DE QUEM PARTICIPA DO PROCESSO

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

Os sujeitos selecionados para aplicação das entrevistas deste estudo foram escolhidos de maneira intencional. Buscou-se, primeiramente, identificar, no âmbito do Município, quais eram os atores mais envolvidos no processo analisado. Apesar de outros setores da Prefeitura de Porto Alegre estarem envolvidos no trabalho demandado pelo PMCMV, esta pesquisa centrou-se no órgão responsável pelo planejamento da implementação do Programa no município, isto é, na Comissão de Análise e Aprovação de Demanda Habitacional Prioritária. Foram entrevistados técnicos¹³ que integram a Caadhap representando suas secretarias ou departamentos, totalizando cinco órgãos municipais representados por seis técnicos entrevistados¹⁴. Esses órgãos municipais são: Secretaria de Urbanismo, Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria da Saúde, Departamento de Habitação e Departamento de Esgotos Pluviais. Se a pesquisa não atingiu a integralidade da Caadhap, cabe ressaltar que se fizeram representados órgãos envolvidos em diferentes demandas da implementação dos empreendimentos (urbanístico, infraestrutura, equipamentos, serviços), o que proporcionou uma compreensão ampla do processo.

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

Quadro 3: Caracterização dos entrevistados

empreendimentos que começaram a tramitar em período anterior ao PMCMV estavam inseridos no Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

13 Os técnicos da Prefeitura de Porto Alegre entrevistados nesta pesquisa pertencem ao quadro de servidores efetivos dessa instituição.

14 Em uma secretaria municipal, dois técnicos se prontificaram a ser entrevistados concomitantemente: o titular e o suplente da secretaria na Comissão.

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

Fonte: Dados obtidos nas entrevistas.

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

O CONCEITO DE HABITAÇÃO POR QUEM É RESPONSÁVEL POR COLOCÁ-LA EM PRÁTICA

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

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

O questionamento em relação a esse conceito foi feito aos técnicos municipais entrevistados, tendo em vista que eles trabalham, através da Caadhap, com a implementação de um programa habitacional. Buscou-se, então, compreender – e até mesmo, fazê-los refletir – se o produto pelo qual esses indivíduos seriam os responsáveis por planejar sobre o território municipal vai ao encontro de suas visões sobre o conceito. No entanto, salienta-se desde logo que todos os técnicos entrevistados associaram o conceito de habitação à ideia de construção integrada ao espaço urbano, inclusive algumas falas ressaltaram a importância das interações sociais abrangentes ao tema, como a fala que segue:

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

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

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

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

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

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

ASPECTOS FÍSICOS DO PROGRAMA

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

Resposta diferente à mesma questão foi dada pelo técnico da CAIXA, o qual mencionou já haver visitado a maioria dos empreendimentos do PMCMV do Município. Segundo ele, as visitas como

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

Em relação aos aspectos de infraestrutura, perguntou-se aos informantes como eram feitas as exigências para o seu provimento e se, após a entrega dos empreendimentos, havia alguma espécie de exigência ou cobrança quanto a isso para melhorar a situação das pessoas que lá passaram a habitar. Essa questão foi feita devido à observação realizada em campo pela pesquisadora, no sentido de não haver, por exemplo, passeio para pedestres na frente dos residenciais Camila e Ana Paula e à constatação de problemas com a rede de drenagem do empreendimento Ana Paula. De acordo com os entrevistados, é exigido que os empreendimentos possuam a infraestrutura (ou o comprometimento de executá-la por parte do empreendedor ou do Município) em consonância com o que solicita o Programa a fim de que seja aprovado o início da obra e o controle final disso é realizado pela CAIXA.

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

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

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

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

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

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

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

O PAPEL DO MUNICÍPIO NO PROGRAMA

Com a finalidade de compreender como os técnicos municipais percebem a atuação da municipalidade no PMCMV, procurou-se identificar, primeiramente, o entendimento que eles próprios têm em relação aos trabalhos executados pela Caadhap e por seus respectivos órgãos de trabalho. Para eles, o papel desempenhado por essa Comissão é bastante relevante, pois ela tem a função de facilitar e agilizar os trâmites dos processos dos empreendimentos, reduzindo os prazos de análises dos projetos, que, se caíssem numa "fila comum", com os demais projetos para a cidade, demorariam muito mais para tramitar. Foi salientada, também, a importância das reuniões da Comissão, não somente pela questão de agilidade nos processos, mas também porque, através delas, cria-se um momento de discussão entre os órgãos municipais, articulam-se soluções e decisões conjuntas a fim de viabilizar a implementação dos empreendimentos. Ainda segundo eles, os profissionais que lá atuam são engajados e bastante colaborativos nessa função, tendo ciência da importância da Caadhap para o provimento de habitação para as famílias de mais baixa renda. Registre-se que, ao serem indagados se acreditavam ser relevante a função de sua secretaria ou departamento nos trabalhos da Caadhap, todos entrevistados de imediato responderam com afirmações tais como "é fundamental", "com certeza", "é relevante".

Uma dúvida que permeava o início desta pesquisa era se, no âmbito do Município, o PMCMV envolvia alguma forma de interferência política com a finalidade de aprovar projetos inadequados ou de gerar algum tipo de facilidade para o empreendedor, colocando em prejuízo a qualidade dos conjuntos habitacionais. Durante toda a pesquisa, tanto em conversas com outros atores do processo, os quais forneceram materiais para a pesquisa documental, quanto nas entrevistas realizadas, houve somente respostas negativas para essa questão. De acordo com os técnicos da Caadhap entrevistados, dentro de suas secretarias ou departamentos também não existem

interferências dessa natureza ("políticas"). Segundo eles, por vezes, o que ocorre é uma "pressão" no sentido de "agilizar" os procedimentos pertinentes; mas tal pressão seria gerada por parte dos empreendedores. De um modo geral, os técnicos afirmaram ter apoio e respeito a seus posicionamentos por parte das direções de seus respectivos órgãos. Um deles sugeriu que interferências políticas não ocorrem nesses empreendimentos, estando a atenção dos agentes políticos voltadas a outras obras da cidade: "Eles se preocupam com os grandes empreendimentos" (Técnico 1).

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

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

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

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

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

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

Ainda, segundo esse informante:

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

O PMCMV PARA O MUNICÍPIO

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

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

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

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

facilidades concedidas aos municípios e estados para a construção de "casas populares" em seus territórios. Em Porto Alegre, atualmente, verifica-se a centralização da política habitacional municipal em torno do PMCMV, tendo sido de fato relegados os demais programas com os quais o Demhab trabalhava.

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

CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RESULTADOS DA PESQUISA

A pesquisa demonstra que, em Porto Alegre, não está havendo real desenvolvimento de uma política habitacional através dos recursos disponibilizados pelo PMCMV. As entrevistas desta pesquisa retrataram que o papel desempenhado com mais força pela municipalidade no âmbito do Programa é o de aprovação e redirecionamento (através do fornecimento de diretrizes) dos projetos que as empresas construtoras apresentam. Nas respostas dos entrevistados, foi evidenciada a importância da Caadhap no sentido de providenciar facilidades e agilizar o processo de implementação dos conjuntos habitacionais. Até mesmo o representante da Caixa Econômica Federal entrevistado pela pesquisa, ao ser questionado sobre o papel desempenhado pelo poder público local, remeteu sua resposta às atividades desenvolvidas pela Comissão, ou seja, às atividades vinculadas ao enquadramento dos projetos nas diretrizes municipais. Apesar das diferentes percepções apresentadas pelos entrevistados em relação ao protagonismo da municipalidade na implementação do PMCMV, em nenhum momento da pesquisa foi associado ao poder público municipal o papel de executor no planejamento e na gestão do PMCMV em seu território, mas somente o de regulador dos projetos das unidades habitacionais.

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

Ainda, pelos resultados obtidos nesta pesquisa, verifica-se a falta de agilidade, senão a inércia do poder público municipal em buscar atuar de forma mais ativa na inserção desses empreendimentos a uma realidade urbana pregada pelo seu Plano Diretor, com provimento adequado de infraestrutura, serviços urbanos e equipamentos públicos comunitários a seus moradores. Conforme evidenciado no decorrer da dissertação, muitas vezes as famílias passam a residir nos empreendimentos sem que, no entanto, tenham ali chegado os equipamentos e

serviços necessários para se concretizar a *habitação*, tal como o conceito exposto neste texto a identifica. Para a superação do problema habitacional, é necessário que haja uma ação articulada entre diversas políticas, que somente podem ser implementadas pelo poder público. A fim de se realizar uma efetiva política de habitação, deve-se considerar que o direito à moradia, garantido na Constituição brasileira, não se restringe apenas à unidade habitacional, mas exige os demais recursos envolvidos, como equipamentos e serviços urbanos acessíveis a todos os cidadãos. Uma vez pressuposto que a *habitação* não se resume à *casa*, o planejamento, a gestão e a execução dos projetos habitacionais impõem a seus agentes a intencionalidade do direito à cidade. E a garantia desse direito exige a presença atuante e efetiva da municipalidade.

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

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

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

REFERÊNCIAS

BANZATO, Bruno A.; NAVES, Simone F.; MUNIZ, Sérgio T. G. A habitação como fator de redução da pobreza e inserção social: um estudo do programa Minha Casa, Minha Vida. In: **Anais 3º Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social**, 2014, Porto Alegre.

BRASIL. **Pesquisa de Satisfação dos Beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014, 120p.

- CORDOVIL, Fabíola C. S.; SOARES, Karen A. S. Direito à Cidade: um estudo de caso da implantação de loteamento do Minha Casa, Minha Vida em Cascavel-PR. In: **Anais** do XVI ENANPUR, 2015, Belo Horizonte.
- D'ÁVILA, Naida. **DEM HAB: com ou sem tijolos, a história das políticas habitacionais em Porto Alegre**. Porto Alegre: Unidade Editorial, 2000.
- JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. 3. ed. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2011.
- MELCHORS, Lúcia C.; WAGNER, César. Considerações sobre a distribuição espacial e territorial do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Porto Alegre. In: **Anais** 3º Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social, 2014, Porto Alegre.
- POLIDORO, Maurício; DEMICHEI, Neudy A. Porto Alegre: um século de urbanização. Estratégias, agentes e dinâmicas da segregação espacial na metrópole. In: **Anais** do XVI ENANPUR, 2015, Belo Horizonte.
- PORTO ALEGRE. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre**. Porto Alegre: Departamento Municipal de Habitação, 2009.
- ROLNIK, Raquel. **Programa Minha Casa Minha Vida precisa ser avaliado** - Nota Pública da Rede Cidade e Moradia, 2014. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/page/4/>>. Publicado em: 10 out. 2014. Acesso em: 08 fev. 2016.
- SILVA, André L.; BULLA, Leonia C. As ações do Departamento de Habitação de Gravataí-RS: avanços e desafios para o direito à moradia e à cidade. In: **Anais** 3º Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social, 2014, Porto Alegre.
- SOUSA, Taís P. B.; TEXEIRA, Maria Cristina V. A Evolução da Ausência do Direito à Cidade: uma análise sobre a produção habitacional de direito social, do Banco Nacional de Habitação ao Programa Minha Casa Minha Vida. In: **Anais** do 3º CIHEL, 2015, São Paulo, p. 20-37.