

Chamada MCTI/CNPq/MCIDADES Nº 11/2012

# Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

Universidade de São Paulo

Coordenação: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Raquel Rolnik

Equipe Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade  
(LabCidade)

**Novembro de 2014**

## Proposta resumida do projeto

Diante do desafio histórico, no Brasil e no mundo, de romper com a produção habitacional em áreas menos valorizadas das cidades, marcadas por alguma forma de precariedade em termos urbanísticos, por pouca ou nenhuma diversidade funcional e pela extrema homogeneidade social de seus moradores, esta proposta objetiva:

1) analisar o padrão de inserção urbana dos empreendimentos produzidos no âmbito do programa MCMV nos municípios de Osasco, Hortolândia e Campinas, caracterizando o impacto urbano dos empreendimentos produzidos, notadamente sobre os padrões de segregação sócio-espacial vigentes e sobre condições de acesso a oportunidades de desenvolvimento humano e econômico por parte dos moradores;

2) desenvolver ferramentas de avaliação *ex-ante* da inserção urbana de empreendimentos habitacionais, subsidiando a ação dos gestores envolvidos na implementação do programa; e

3) avaliar os empreendimentos do ponto de vista da efetivação do direito à moradia adequada, contribuindo para construir um panorama sobre o cumprimento, por parte do estado brasileiro, de padrões internacionais relativos ao direito à moradia adequada.

Isso será realizado através de estudos de natureza qualitativa sobre empreendimentos selecionados nestes municípios que expressem diferentes situações de inserção urbana, visando identificar os impactos sociais e econômicos nas famílias beneficiárias do programa bem como o grau de efetivação de seu direito à moradia.

### Rede Cidade e Moradia

Adauto Lucio Cardoso (IPPUR/UFRJ)

Luciana da Silva Andrade (PROURB-FAU/UFRJ)

Denise Morado Nascimento (PRAXIS-EA/UFMG)

Raquel Rolnik (LabCidade/FAUUSP)

Nelson Saule Júnior (Instituto Pólis/SP)

Rosângela Dias Oliveira da Paz (PUC/SP)

Lúcia Zanin Shimbo (IAU/USP)

Cibele Saliba Rizek (IAU/USP e Peabiru)

Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha (UFRN)

Luis Renato Bezerra Pequeno (UFC)

José Júlio Ferreira Lima (UFPA)

### Equipe LabCidade

#### Coordenação

Prof<sup>a</sup>Dr<sup>a</sup> Raquel Rolnik

#### Consultoria

Prof<sup>a</sup>Dr<sup>a</sup> Luciana Royer

#### Equipe técnica

Álvaro Luis dos Santos Pereira

Ana Paula de Oliveira Lopes

Bianca Tavorari

Fernanda Accioly Moreira

Júlia Ferreira de Sá Borrelli

Luanda Villas Boas Vannuchi

Luis Guilherme Alves Rossi

Raquel Rolnik

Rodrigo Faria Gonçalves Iacovini

Vitor Coelho Nisida

### Parceria para elaboração da Ferramenta

ITDP | Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento

### Apoio

CNPq / Ministério das Cidades

# ***A inserção urbana dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida***

## ***Introdução***

Lançado em março de 2009 pelo Governo Federal com a finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção de novas moradias para famílias com renda mensal entre zero e cinco mil reais<sup>1</sup>, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) entra agora em sua terceira fase, tendo contratado, até o presente momento, a construção de mais de 3 milhões de novas unidades habitacionais. Embora inovador na previsão de grande volume de subsídios para a habitação popular, o programa apresenta uma série de pontos críticos de caráter estrutural, que acarretam problemas particularmente sensíveis no tocante ao padrão de inserção urbana de seus empreendimentos. As limitações do programa já vêm sendo apontadas na literatura ao longo dos últimos anos (ver Arantes e Fix, 2009; Cardoso, 2013; Ribeiro et al., 2014). A partir da análise da produção do programa em duas regiões metropolitanas, São Paulo e Campinas, buscamos contribuir para uma melhor caracterização do padrão de inserção urbana desses empreendimentos, bem como apontar alguns de seus fatores condicionantes.

O presente artigo é fruto da pesquisa “Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida”, desenvolvida pelo Laboratório Direito à Cidade e Espaço Público da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (LabCidade - FAU/USP) em conjunto com uma rede nacional formada por onze instituições de pesquisa<sup>2</sup>. A rede desenvolveu uma metodologia comum para analisar os padrões de inserção urbana dos conjuntos do programa, estruturada a partir de três níveis de análise: escala metropolitana/regional, escala municipal e escala do empreendimento.

---

<sup>1</sup> O PMCMV estabelece condições diferenciadas para a produção de empreendimentos e a compra das unidades habitacionais conforme a renda familiar dos beneficiários. Quando o programa foi lançado, foram estabelecidas três faixas de renda, definidas com base no salário mínimo: a Faixa 1, de 0 a 3 salários mínimos; a Faixa 2, de 3 a 6 salários mínimos; e a Faixa 3, de 6 a 10 salários mínimos. Na segunda fase do programa (MCMV 2), iniciada em 2011, as três faixas de atendimento passaram a ser definidas com base em valores nominais, sendo a Faixa 1 de R\$ 0,00 a R\$ 1.600,00, a Faixa 2 de R\$ 1.600,00 a R\$ 3.100,00 e a Faixa 3 de R\$ 3.100,00 a R\$ 5 mil.

<sup>2</sup> Este projeto foi apresentado à Chamada Pública MCTI/CNPq/MCIDADES Nº 11/2012, integrando uma rede nacional de 11 equipes que também estão pesquisando o PMCMV. Fazem parte da rede as seguintes instituições de pesquisa: LabCidade - FAU/USP; Instituto Pólis; Peabiru; PUC/SP; IAU-São Carlos; IPUUR/UFRJ; FAU/UFRJ; UFMG; UFRN; UFC; UFPA.

Embora tenham sido mapeados os empreendimentos das três faixas de renda, o foco da pesquisa foram os empreendimentos destinados à Faixa 1.

Na escala metropolitana/regional, buscamos observar o panorama geral da inserção urbana dos empreendimentos nas regiões estudadas, identificando sua localização e caracterizando os padrões de segregação por ela evidenciados. Nessa escala de análise, a pesquisa envolveu o mapeamento das operações contratadas em todos os municípios integrantes da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e da Região Metropolitana de Campinas (RMC) até 31 de dezembro de 2012<sup>3</sup> e o levantamento de dados de renda, emprego, índice de vulnerabilidade social e acesso a redes de infraestrutura e serviços públicos. Para subsidiar a análise do padrão de inserção urbana dos empreendimentos do programa, foram elaborados mapas temáticos cruzando indicadores sócio-espaciais com a localização dos conjuntos conforme a faixa de renda, a fase de contratação, a tipologia construtiva e o porte<sup>4</sup>.

Na escala municipal, abordamos fundamentalmente o papel da política urbana e habitacional dos municípios estudados nos padrões de inserção dos empreendimentos do PMCMV. A pesquisa abarcou os municípios de São Paulo, Osasco, Campinas e Hortolândia<sup>5</sup>. Os municípios de Osasco, Campinas e Hortolândia haviam sido propostos como estudos de caso no projeto de pesquisa originalmente apresentado. Nessa escala de análise, buscamos identificar se - e em que medida - os municípios assumiram papéis pró-ativos na implementação do programa em seus respectivos territórios, valendo-se de mecanismos de planejamento territorial e de regulação do uso e ocupação do solo para orientar a localização

---

<sup>3</sup> Esse levantamento foi feito com base em dados da Caixa Econômica Federal, disponibilizadas pelo Ministério das Cidades em março de 2013. Na primeira Reunião de Trabalho realizada entre o ministério e as instituições que tiveram projetos selecionados, foi estabelecido que as pesquisas abrangeriam as operações contratadas até o final de 2012. Cabe ressaltar que alguns dos empreendimentos listados na planilha que nos foi fornecida não puderam ser localizados em virtude da imprecisão das informações. Os empreendimentos não localizados correspondem a menos de 10% das operações listadas na planilha, de modo que sua ausência não chega a comprometer o panorama geral da localização dos conjuntos do PMCMV nas regiões metropolitanas estudadas.

<sup>4</sup> Utilizaram-se duas categorias analíticas para designar situações distintas de concentração de empreendimentos em lugares específicos das cidades, os “empreendimentos contíguos” e os “agrupamentos”. A primeira expressão designa empreendimentos adjacentes produzidos por uma mesma construtora. A segunda diz respeito a conjuntos de empreendimentos espacialmente próximos, mas não necessariamente adjacentes, e não necessariamente produzidos pela mesma construtora. Foi feita uma representação cartográfica dos agrupamentos, simulando-se a representação de seu porte a partir da agregação das unidades habitacionais dos conjuntos que o integram num ponto localizado no centro geográfico do agrupamento. A representação cartográfica dos agrupamentos foi feita para ilustrar casos de aglomeração de conjuntos do programa em áreas específicas das regiões metropolitanas pesquisadas.

<sup>5</sup> São Paulo foi incluído posteriormente. Como a proposta foi desenvolvida em articulação com uma rede nacional, houve uma divisão das áreas a serem estudadas entre as instituições proponentes. Como a proposta da instituição que ficaria responsável por São Paulo acabou não sendo selecionada, avaliou-se que a ausência desse município prejudicaria significativamente os objetivos da rede, optando-se por incorporá-lo ao nosso universo de análise.

dos conjuntos, ou se limitando aos procedimentos de avaliação e aprovação de propostas de empreendimentos apresentadas por construtoras privadas. As atividades de pesquisa compreendidas nessa escala foram a análise de planos diretores, planos locais de habitação de interesse social e normas de zoneamento; a realização de entrevistas semi-estruturadas com gestores municipais (secretários de habitação e desenvolvimento urbano, técnicos envolvidos com a implementação do programa, representantes de companhias municipais de produção habitacional, entre outros), representantes da Caixa Econômica Federal (CAIXA) e representantes de algumas das construtoras participantes do programa; visitas de campo e observação do entorno de todos os empreendimentos de Faixa 1 e de alguns dos empreendimentos de Faixa 2 e Faixa 3 nos municípios estudados.

Por fim, na escala do empreendimento, consideramos o entorno imediato dos conjuntos estudados. Analisamos o modo como sua implantação se articula com a malha urbana existente, a disponibilidade de equipamentos públicos, comércio e serviços em seu entorno, as condições de acessibilidade e mobilidade urbana, a oferta de empregos e a disponibilidade de áreas de lazer. Trazemos algumas reflexões sobre os impactos da organização dos empreendimentos sob a forma de condomínio - predominante no programa - sobre a qualidade do tecido urbano, considerando aspectos como a permeabilidade, a disponibilidade de áreas de uso comum e a integração com a malha urbana. A pesquisa abrangeu 7 empreendimentos de Faixa 1, sendo 1 em Hortolândia, 1 em Campinas, 1 em Osasco e 4 em São Paulo. Na escolha desses empreendimentos, priorizaram-se aqueles com maior tempo de ocupação. Buscou-se contemplar uma diversidade de situações no tocante ao porte do empreendimento e sua inserção urbana. A pesquisa envolveu observações de campo, levantamento de dados secundários disponibilizados em sítios eletrônicos de órgãos públicos, observação de imagens de satélite e realização de entrevistas com moradores e síndicos desses conjuntos. Ao total, foram realizadas 648 entrevistas com moradores dos empreendimentos mencionados, selecionando-se em cada um deles uma amostra de domicílios que garantisse a relevância estatística da pesquisa. A seleção dos domicílios entrevistados seguiu métodos que garantissem uma distribuição equilibrada da amostra entre os diferentes blocos, andares e posições das unidades habitacionais nos conjuntos pesquisados. O questionário foi desenvolvido em conjunto com as demais equipes integrantes da rede nacional, o que permitiu a comparabilidade entre os diferentes estudos de caso abrangidos nas respectivas pesquisas. As entrevistas abordaram aspectos como a satisfação dos moradores com a nova moradia, o local de origem, as causas da mudança, a situação fundiária e urbanística da moradia anterior, a forma de acesso ao programa, os impactos da mudança no orçamento familiar, o tempo e o custo de deslocamentos cotidianos (escola/trabalho) em comparação com a moradia anterior, o acesso a serviços e equipamentos públicos, aspectos ligados à gestão condominial e convivência com vizinhos, entre outros.

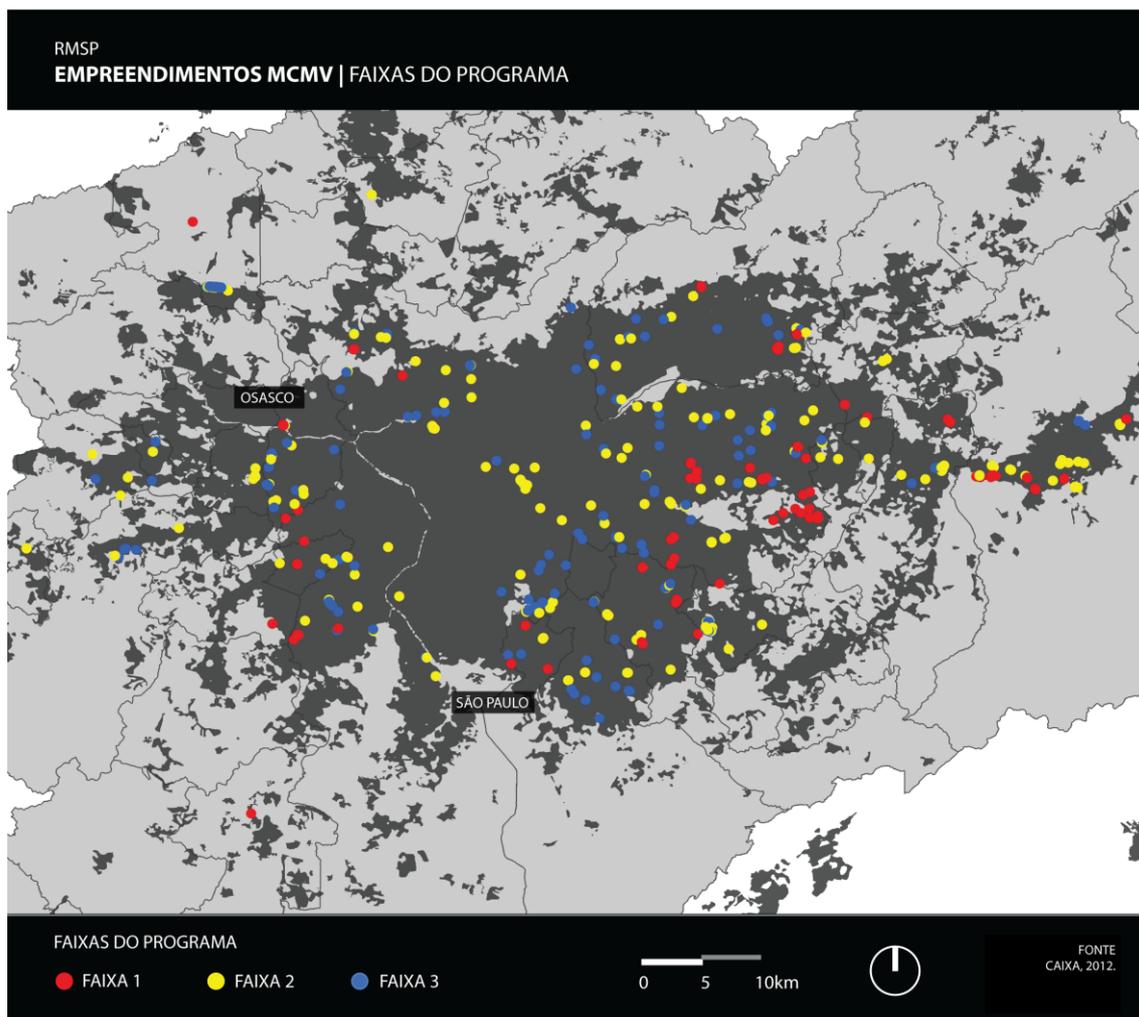
Observando a produção do programa a partir dessas três escalas de análise, buscamos oferecer uma contribuição para a caracterização de seus impactos sócio-territoriais, avaliando, por um lado, as características urbanísticas das áreas onde os empreendimentos foram majoritariamente produzidos e, por outro, o modo como sua implantação contribuiu para qualificar ou agravar os problemas dessas áreas. Passamos agora à apresentação dos resultados encontrados na pesquisa e à reflexão sobre os fatores condicionantes dos padrões de inserção urbana identificados.

## ***1. Escala regional***

A análise da distribuição espacial dos empreendimentos do PMCMV em nossos estudos de caso nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas aponta para o inegável predomínio da inserção de novos conjuntos habitacionais de Faixa 1 em áreas periféricas. Se o programa passou a atingir uma camada da população historicamente não atendida pelas iniciativas federais na área habitacional, não chegou a interferir no em seu “lugar” histórico nas cidades, reproduzindo o padrão periférico.

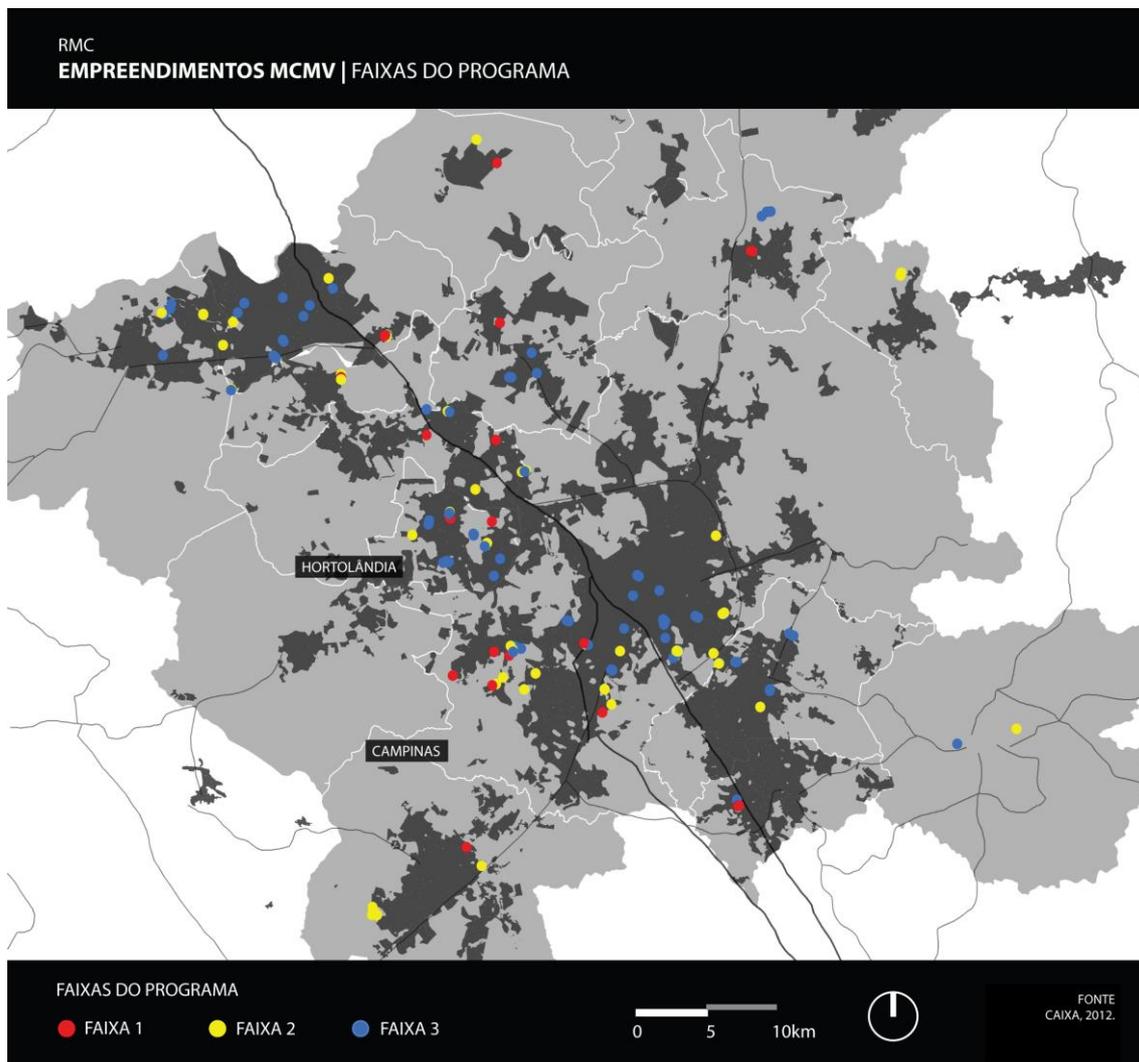
Entre as diferentes faixas de renda atendidas pelo programa, a localização varia , sendo os conjuntos para Faixa 3 os que mais se aproximam das áreas centrais e melhor equipadas, enquanto os empreendimentos para Faixa 1 concentram-se claramente em periferias mais afastadas, próximos às margens das cidades. Os mapas a seguir ilustram o padrão de localização dos empreendimentos por faixa de renda nas duas regiões metropolitanas. No Mapa 1, referente à RMSP, O centro expandido, área urbana consolidada e de melhor qualidade urbanística não tem nenhum empreendimento do programa. Pode-se notar também que, enquanto os empreendimentos de Faixa 2 e Faixa 3 alcançam um anel no entorno do centro expandido, mais consolidado, os empreendimentos de Faixa 1 estão todos restritos a um cinturão mais periférico.

Mapa 1 Empreendimentos na Região Metropolitana de São Paulo segundo as faixas do Programa MCMV



No caso de Campinas, observa-se um padrão de localização distinto. Ao contrário da RMSP, esta região metropolitana se caracteriza por um padrão de urbanização dispersa. Assim como na RMSP, pode-se perceber a existência de empreendimentos de Faixa 2 e de Faixa 3 em áreas mais nucleares do tecido urbano dos municípios integrantes dessa mancha urbana, e a completa ausência de empreendimentos de Faixa 1 nessas áreas. No município de Campinas especificamente, pode-se notar a existência de um bolsão de empreendimentos do programa, especialmente os de Faixa 1, no sudoeste do município, havendo uma divisão clara de padrões socioespaciais delimitada pela Rodovia Anhanguera:

Mapa 2 Empreendimentos na Região Metropolitana de Campinas segundo as faixas do Programa MCMV



O desenho do programa, centrado na concessão de subsídios públicos à produção privada de habitação popular, é um fator determinante para a reprodução desse padrão. O protagonismo da construtora na proposição de projetos e na seleção de terrenos relega a inserção urbana dos empreendimentos a uma questão de relevância secundária, se não inexistente. Embora alguns municípios assumam um papel mais ativo no planejamento da oferta de habitação popular e na alocação de terrenos para essa finalidade, o programa consolida um modelo onde a oferta de habitação para a baixa renda se transforma fundamentalmente num negócio, sendo orientada por uma lógica onde a maximização dos ganhos das empresas privadas atuantes nesse segmento econômico se torna a principal condicionante do modo como os terrenos são escolhidos e de como os projetos são desenvolvidos.

A margem de lucro dessas empresas na produção de um empreendimento é determinada por três fatores: o custo de produção das unidades, o valor do terreno e o custo de infraestrutura e fundações demandado em função das características da gleba e sua localização. O programa estabelece um teto para o custo das unidades habitacionais, sendo esse valor diferenciado conforme o estado, o perfil dos municípios e a tipologia construtiva<sup>6</sup>. O objeto do contrato entre o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e a construtora numa operação do programa pode abranger despesas com a aquisição do terreno, a implantação de infraestrutura interna e a construção das edificações e de equipamentos de uso comum, além de infraestrutura externa na poligonal do empreendimento nos casos envolvendo o parcelamento de glebas não urbanizadas<sup>7</sup>. Esses custos precisam "caber na conta", ou seja, no valor do produto entre o número de unidades da operação e o teto do valor unitário financiável para a localidade em questão. Nessa sistemática, a receita da construtora contratada é inalterável, de modo que sua margem de lucro depende apenas da redução dos custos mencionados. Ganhos na qualidade do projeto, no padrão construtivo e nos atributos urbanísticos do entorno dos empreendimentos são fatores que não exercem qualquer influência positiva sobre a taxa de retorno das construtoras. Nos empreendimentos de Faixa 1, não é a construtora a responsável por comercializar as unidades. A indicação da demanda é feita pelas prefeituras e a remuneração é integralmente realizada pelo FAR conforme o andamento da obra, de modo que os riscos da construtora estão circunscritos ao processo da produção. O principal risco para a construtora, conforme apontado em entrevistas com representantes do setor, está no atraso na execução das obras, já que o valor por unidade habitacional não sofre correção, de modo que a elevação do preço de materiais e da mão de obra pode minar a lucratividade da operação caso o cronograma previsto não seja cumprido. Para diminuir esse risco, as construtoras buscam reduzir ao máximo o período entre a aprovação de um novo projeto, a assinatura do contrato e a entrega do empreendimento, quando as últimas parcelas dos valores contratados são liberadas.

---

<sup>6</sup> Esses valores estão definidos no Anexo I da Portaria MCidades n° 168, de 12 de abril de 2013. Podem oscilar entre um valor unitário máximo de R\$ 54.000,00 nos empreendimentos do tipo casa, produzidos em municípios com população inferior a 50 mil habitantes nos estados de AL, MA, PB, RN, SE e PI; e um valor unitário máximo de 76.000,00 para casas ou apartamentos produzidos em Brasília, em municípios integrantes das regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas e Baixada Santista e no Município de Jundiaí. Esses limites dizem respeito aos valores financiáveis pelo FAR, podendo vir a ser elevados por meio de contrapartidas oferecidas por estados e municípios.

<sup>7</sup> O FAR também pode custear ações complementares à implantação do empreendimento, como a construção de equipamentos públicos em suas imediações, a extensão de redes de saneamento básico e ações voltadas à capacitação dos moradores para a gestão condominial. Essas ações não integram o objeto do contrato entre o FAR e a construtora numa operação, nem o cálculo do valor das unidades - embora o cálculo dos recursos disponíveis para a construção de equipamentos e a capacitação para a gestão condominial estejam atrelados ao valor da operação a que estão associados.

O risco de inadimplência dos beneficiários é assumido pelo FAR<sup>8</sup>, que figura formalmente como o incorporador da operação. Ainda que, na prática, as empresas desempenhem com frequência atividades como a aquisição de terrenos e a elaboração de projetos, concebendo o desenho da operação em seu conjunto, elas são proponentes de empreendimentos habitacionais integralmente adquiridos pelo FAR, não se sujeitando a oscilações de mercado, riscos de comercialização e inadimplência dos beneficiários. Desde que atendam às especificações exigidas pelo programa e executem a operação conforme as condições previstas no contrato da operação, sua remuneração está garantida.

A primeira forma encontrada pelas empresas para maximizar a taxa de retorno envolvida numa operação é a redução dos custos de produção. Para alcançar esse objetivo, as empresas adotam estratégias como a padronização dos projetos, a ampliação da escala de produção e o encurtamento do tempo de execução das obras<sup>9</sup>. Isso tem levado à reprodução em escala nacional de um projeto padrão que não corresponde à diversidade regional, e que nem sempre responde às necessidades das famílias atendidas pelo programa. As grandes construtoras se utilizam de sistemas de gestão que permitem copiar o mesmo projeto “carimbo” das poucas tipologias existentes à exaustão, reduzindo em muito os custos e potencializando ao máximo possível a margem de lucro no processo construtivo por meio da padronização e da obtenção de ganhos de escala. É importante ressaltar que a uniformidade tipológica não decorre exclusivamente de estratégias empresariais, mas também do próprio desenho do programa, que faz com que os projetos atendam a requisitos pouco flexíveis de número de cômodos e metragem das unidades, não abrindo margem para que a diversidade da demanda habitacional existente seja levada em consideração na elaboração dos projetos. No entanto, o esforço das empresas para reduzir custos também constitui um fator determinante da replicação em escala industrial de uma tipologia com pouquíssimas

---

<sup>8</sup> Esse risco, na verdade, pode ser considerado um fator irrelevante no caso da Faixa 1. O pagamento de prestações pelos beneficiários responde por uma parcela muito pequena do custo da unidade habitacional, quase que integralmente custeado pelo orçamento da União por intermédio do FAR. As prestações mensais, pagas por um período de dez anos, são limitadas a 5% da renda familiar dos beneficiários (partindo de um valor mínimo de R\$ 25). Assim, no caso de uma família com renda mensal de R\$ 1.600,00, as prestações mensais serão de R\$ 80, o que resultará no pagamento de um montante de R\$ 9.600,00 ao longo dos dez anos de contrato. No caso das localidades com valores financeiros mais baixos, onde esse montante representaria uma parcela mais elevada do custo total de unidade, o montante pago por um beneficiário enquadrado no teto de renda da Faixa 1 não chegaria a 20% de seu custo. No caso de uma família que pague a prestação mensal mínima numa das localidades com os valores financeiros mais elevados, os custos arcados pelo beneficiário não chegam a 5% do custo da unidade. Pode-se dizer, assim, que a cobrança de prestações dos beneficiários figura muito mais como uma medida simbólica, ou um expediente usado para disciplinar sua vida financeira, do que uma forma de repartir os custos do programa. Além disso, o FAR ainda conta com a cobertura do Fundo Garantidor da Habitação (FGHab).

<sup>9</sup> Para uma análise das estratégias adotadas pelas empresas no âmbito do PMCMV para reduzir custos e elevar a produtividade, ver Shimbo, 2010.

variações. O padrão construtivo utilizado tende a ser sempre o mais baixo possível, dentro do permitido.

Outra consequência do desenho do programa é a proliferação de mega-empresendimentos. Embora tenham impactos urbanísticos muitas vezes desastrosos, os grandes conjuntos possibilitam ganhos de escala significativos, sendo convenientes para as construtoras. Em entrevista com representantes de uma das construtoras de grande porte que atuam no programa, foi afirmado que, com taxas de retorno inferiores a 15%, só vale a pena construir empreendimentos de Faixa 1 em escala, de modo que o tamanho mínimo dos projetos desenvolvidos pela empresa é de 600 U.H. Em entrevista realizada com representante da CAIXA, foi apontada outra "vantagem" dos grandes conjuntos, a redução dos trâmites burocráticos envolvidos no processo de aprovação. Segundo o entrevistado, embora esses conjuntos possam desencadear sérios problemas, eles evitam a multiplicação de procedimentos de avaliação de projetos, análise de documentação, custos de contratação, entre outros, contribuindo para agilizar a implementação do programa.

Assim, a velocidade de "rodagem" do programa, favorecida pela ampliação da escala dos empreendimentos, constitui um fator de convergência de interesses entre diversos dos agentes envolvidos em sua implementação, favorecendo a alcance de metas de contratação pela CAIXA, permitindo que as prefeituras mostrem resultados às suas bases eleitorais com rapidez, impulsionando a geração de empregos e o aquecimento da economia e facilitando a ampliação da margem de lucro das empresas.

Outro fator condicionante da taxa de lucro das construtoras é o custo do terreno. De modo geral, quanto pior é sua localização, menor o preço, o que faz com que os projetos de HIS no âmbito de um programa com esse desenho venham sendo promovidos predominantemente em áreas periféricas. Além da localização, também são levados em conta aspectos como eventuais complicações jurídicas, características topográficas e restrições ambientais, que podem demandar processos de regularização, implicar em dificuldades de aprovação de projetos, acarretar maiores custos construtivos, elevando o custo global de um empreendimento e fazendo com que um terreno aparentemente barato fique caro.

A escolha dos terrenos pelas empresas segue uma equação complicada, determinada por algumas variáveis fundamentais: o custo do metro quadrado (embutidos os fatores mencionados anteriormente) e as exigências estabelecidas na legislação do programa quanto ao acesso a redes de infraestrutura, equipamentos e serviços. Devem ser periféricos o bastante para minimizar a porcentagem do investimento gasta com o terreno, mas não distantes a ponto de não atenderem às exigências mínimas para a aprovação de uma operação, ou demandarem custos adicionais com a expansão de redes de infraestrutura básica. Em entrevista com representantes do setor construtivo, afirmou-se que o valor pago por metro quadrado em regiões metropolitanas pode variar entre R\$ 50 e R\$ 200 reais, sendo

inviável a realização de empreendimentos para a Faixa 1 em terrenos que extrapolem esses limites. Afirmou-se ainda que os terrenos que têm sido destinados para a Faixa 1 em regiões metropolitanas são aqueles que sequer participariam do mercado de terra, caracterizando-se como glebas que, sem a existência de subsídio público para a produção de moradias populares, simplesmente não entrariam no circuito de produção imobiliária.

Essa equação pode ser influenciada pela ação das prefeituras e governos estaduais que, além de doar terras públicas para a produção de empreendimentos de Faixa 1, podem complementar os subsídios disponibilizados pelo FAR por meio de contrapartidas financeiras, viabilizando a compra de terrenos mais caros e em tese melhor localizados, ou também custear a expansão de redes de infraestrutura, equipamentos e serviços, viabilizando a promoção de empreendimentos em áreas que a princípio não atenderiam às exigências mínimas do programa. Essas exigências foram sendo progressivamente ampliadas e submetidas a procedimentos de avaliação mais estruturados ao longo da evolução do programa.

A primeira norma geral do programa (a Medida Provisória n.º 459, de 25 de março de 2009) não estabeleceu nenhum requisito urbanístico para a produção de novas unidades<sup>10</sup>. Apenas autorizou a União a conceder subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a concessão de linhas de financiamento para infraestrutura em projetos de habitação popular. À época da conversão dessa medida provisória em lei (Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009), foram introduzidos critérios de priorização para a contratação de operações em localidades que preenchessem algumas condições: a doação de terrenos localizados em área consolidada para a implantação de empreendimentos vinculados ao programa por estados ou municípios; a implementação de medidas de desoneração tributária para construções vinculadas a HIS por estados ou municípios; e a implementação de instrumentos do Estatuto da Cidade voltados ao controle da retenção de terras em ociosidade pelos municípios. Embora essas disposições tenham buscado induzir os entes federativos a promover ações de política fundiária, elas permaneceram como diretrizes genéricas sem maiores consequências, mostrando-se pouco efetivas. Sua baixa efetividade pode ser atribuída ao caráter meramente indicativo dessas

---

<sup>10</sup> Essa medida provisória também regulamentou a Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos, estabelecendo exigências de infraestrutura e equipamentos públicos em tais ações. No caso de produção de novos empreendimentos no âmbito Programa Nacional de Habitação Urbana, entretanto não especificou nenhuma condição do tipo para a aprovação de projetos.

diretrizes, que não são condicionantes para a liberação de recursos e a aprovação de projetos<sup>11</sup>.

As primeiras exigências referentes à localização dos empreendimentos e aos parâmetros de implantação foram estabelecidas apenas no segundo ano do programa, com a edição da Medida Provisória n.º 514, de 1 de dezembro de 2010. Estabeleceu-se, então, que os empreendimentos deveriam ser implantados em terrenos localizados na malha urbana ou em áreas de expansão previstas nos planos diretores municipais<sup>12</sup>; deveriam ter a adequação ambiental do projeto comprovada; deveriam dispor de infraestrutura básica, permitindo a ligação dos domicílios às redes de abastecimento de água e energia elétrica, soluções de esgotamento sanitário, vias de acesso e transporte público; por último, deveriam contar com a existência de equipamentos e serviços de educação, saúde e lazer, ou com o compromisso do poder público de instalá-los ou ampliá-los quando inexistentes ou insuficientes, conforme a demanda gerada pelo empreendimento. Essa medida provisória foi convertida na Lei n.º 12.424, de 16 de junho de 2011, que apenas reiterou as mesmas exigências que já haviam sido previstas. No mesmo dia da aprovação dessa lei foi editado um decreto (Decreto n.º 7.499), que introduziu regulamentações pontuais relacionadas às exigências de inserção urbana nela estabelecidas. Foi previsto que os municípios deveriam firmar um documento denominado “Instrumento de Compromisso” para a execução de equipamentos e serviços a cada operação, responsabilizando-se pela adequação das condições do entorno à demanda gerada pelo empreendimento. Permitiu-se também a inclusão de áreas destinadas a atividades comerciais nos projetos, vinculando-se os resultados de sua exploração ao custeio de despesas condominiais. Se, por um lado, essas normas estabeleceram parâmetros com alguma efetividade com relação à infraestrutura básica, pode-se dizer que as exigências referentes aos serviços permaneceram demasiadamente abertas, não se estabelecendo uma sistemática para a avaliação das condições existentes, parâmetros para aferir sua adequação, nem mecanismos capazes de garantir a execução das obrigações assumidas pelo poder público local no Instrumento de Compromisso. Estruturou-se um procedimento mais sistemático de avaliação do impacto dos empreendimentos e de adequação da oferta de equipamentos públicos em seu entorno apenas no final de 2011, com a edição da Portaria MCidades n.º 465,

---

<sup>11</sup> Além dessas diretrizes serem meramente indicativas, a distribuição de recursos entre estados e municípios é fortemente influenciada por metas de contratação da CAIXA, que seguem uma lógica fundamentalmente quantitativa. Os recursos originalmente destinados a cada ente federativo a partir do cálculo do déficit habitacional da Fundação João Pinheiro podem ser remanejados pelo conselho curador do FAR caso seja avaliado pela CAIXA, agente operador do programa, que não serão gastos em tempo hábil, evitando que os recursos destinados ao programa naquele ano orçamentário não sejam gastos em sua totalidade.

<sup>12</sup> Em relação as áreas de expansão urbana, não foram identificadas mudanças específicas de perímetro nem de zoneamento para os estudos de caso da pesquisa. Porém, foram adotadas medidas de isenção tributária, como será abordado na próximo item do texto.

de 3 de outubro de 2011. Também foram previstas fontes adicionais de recursos para a provisão de infraestrutura e equipamentos. As exigências estabelecidas nessa portaria foram complementadas posteriormente pela Portaria MCidades n°. 168, de 12 de abril de 2013, e pela Portaria MCidades n°. 518, de 8 de novembro de 2013. Em relação às diretrizes de localização dos empreendimentos, a Portaria n°. 465 estabeleceu que eles só poderiam ser implantados em terrenos contíguos à malha urbana existente, e que deveria haver áreas destinadas a atividades comerciais em seu entorno. Em relação ao projeto, foram estabelecidas exigências referentes a áreas de uso comum, bem como a reserva de áreas para instalação de equipamentos públicos. Estabeleceu-se a obrigatoriedade de destinação de 1% do valor da operação nos empreendimentos acima de 60 unidades para a construção equipamentos de uso comum em seu interior, na seguinte ordem de prioridade: espaço coberto para uso comunitário, espaço descoberto para lazer e recreação infantil e quadra de esportes. Nos empreendimentos com mais de 1000 unidades, passou a ser obrigatória a destinação de área para implantação dos equipamentos públicos necessários ao atendimento da demanda gerada (após a edição da Portaria n°. 518, essa exigência passou a ser aplicada aos empreendimentos com mais de 500 unidades). Em relação a infraestrutura e equipamentos, autorizou-se o FAR a doar redes de saneamento básico para o atendimento da demanda gerada pelos empreendimentos. Autorizou-se ainda, no caso de loteamentos, a inclusão no valor da operação dos custos referentes à implantação da infraestrutura externa na poligonal do empreendimento.

A principal inovação trazida pela Portaria n°. 465 foi a exigência da elaboração de dois documentos subsidiários ao Instrumento de Compromisso no caso de empreendimentos com mais de 500 unidades habitacionais, o “Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos Públicos e Urbanos” e a “Matriz de Responsabilidades”. A elaboração desse relatório é feita pelo município por meio do Grupo de Análise de Empreendimentos, composto pelos representantes das áreas de habitação, assistência social, educação, saúde, planejamento e transporte. As demandas geradas pelo empreendimento são quantificadas no relatório. As medidas necessárias para o seu atendimento são especificadas na Matriz de Responsabilidades, que deve apresentar também o cronograma de implementação dos equipamentos necessários, os responsáveis por sua execução e os meios para o cumprimento das obrigações assumidas. A contratação de operações desse porte fica condicionadas à aprovação dos estudos pela CAIXA. Na elaboração do relatório, é feito um mapa da área situada dentro de um raio de 2,5 km ao redor do empreendimento, identificando-se os equipamentos comunitários e serviços existentes ou previstos, bem como as respectivas capacidades de atendimento. Devem ser identificados os seguintes equipamentos e serviços: creches, escolas de ensino fundamental, unidades básicas de saúde (UBS), unidades de pronto atendimento (UPA), hospitais, centros de referência de assistência social (CRAS), centros de referência especializados de assistência social (CREAS), equipamentos de lazer, linhas regulares de transporte público e coletivo, comércio e serviços de caráter local. Também

devem ser identificados nesse mapa os padrões de uso e ocupação do solo, fatores de risco e insalubridade, áreas de zoneamento industrial, lixões, aterros, lagoas de tratamento e fábricas poluentes, bem como a existência de outros empreendimentos de HIS. O mapa deve apresentar também uma descrição da infraestrutura básica no entorno do empreendimento, identificando elementos como vias de acesso pavimentadas, galerias de drenagem pluvial, rede de energia elétrica e iluminação pública, rede de abastecimento de água e soluções de esgotamento sanitário. No caso de empreendimentos com mais de 1500 unidades, exige-se ainda a homologação desses documentos por uma comissão especial, formada por representantes do Ministério das Cidades e da instituição financeira federal envolvida na operação (CAIXA ou Banco do Brasil).

Essa portaria adicionou às diretrizes já previstas anteriormente alguns critérios para a priorização de projetos com base nas condições urbanísticas previamente existentes e nas contrapartidas oferecidas pelo município para a sua qualificação: existência prévia de infraestrutura (água, esgoto e energia elétrica); existência prévia de equipamentos públicos compatíveis com a demanda gerada pelo projeto; e maior contrapartida dos municípios na provisão de infraestrutura, equipamentos e serviços necessários para a viabilização do empreendimento. No entanto, essas diretrizes mantiveram o caráter indicativo daquelas que já existiam, não tendo sido estabelecidos mecanismos que vinculassem a destinação de recursos ao atendimento das condições mencionadas.

A Portaria n.º 168 previu algumas exigências adicionais para a aprovação de projetos com mais de 1500 unidades. Nesses casos, além dos documentos exigidos para a aprovação de empreendimentos com mais de 500 unidades, deve-se elaborar também a “Concepção Urbanística”, um documento submetido à aprovação da Secretaria Nacional de Habitação (SNH). Esse documento deve conter os seguintes elementos: mapa ou imagem aérea do município ou região do município com a localização do empreendimento, malha urbana, sistema viário principal, principais centralidades de comércio e serviços e pólos geradores de emprego; mapa do entorno imediato do empreendimento com vias de acesso, comércio e serviços relevantes, equipamentos de educação e saúde existentes ou em implementação, traçado das rotas de pedestre do centro do empreendimento aos equipamentos de saúde e educação e às paradas de transporte público, com indicação da distância percorrida; mapa da implantação do empreendimento com hierarquia viária, largura das vias e calçadas, distribuição e dimensionamento das áreas institucionais, comerciais e espaços livres previstos; e proposta de atendimento da demanda por equipamentos e serviços gerada pelo empreendimento.

Outra mudança na regulamentação do programa introduzida por essa portaria foi a definição oficial da figura dos empreendimentos contíguos. Caracterizou-se como contíguos os empreendimentos localizados a menos de 1 km de distância entre si, considerando-se a menor distância a partir das respectivas poligonais. Com essa disposição, para fins de exigibilidade

da doação de áreas para a implantação de equipamentos públicos e da elaboração da Concepção Urbanística, não se leva em conta apenas o porte de um empreendimento isolado, mas a soma das unidades abrangidas em grupos de empreendimentos contíguos. Definiu-se também um limite máximo de 5000 para a somatória das unidades integrantes de conjuntos caracterizados como empreendimentos contíguos. Esse limite, entretanto, foi flexibilizado posteriormente. A Portaria n.º. 518 permitiu a aprovação de empreendimentos contíguos cuja somatória de unidades extrapole esse limite, condicionando-a à autorização do Ministro das Cidades.

Outra mudança importante introduzida recentemente no programa pela Portaria n.º. 168 foi a previsão de uso de recursos adicionais do FAR para a implantação de equipamentos complementares à habitação. O FAR passou a disponibilizar recursos para a construção de equipamentos destinados aos serviços de educação, saúde, assistência social e segurança pública para empreendimentos (ou grupos de empreendimentos contíguos) acima de 500 unidades. Os recursos disponibilizados pelo FAR para essa finalidade limitam-se a 6% do valor das operações devendo ser usados para atender as demandas especificadas na Matriz de Responsabilidades. Essa linha de financiamento destina-se apenas à construção dos equipamentos, sua operação deve ser custeada pelo poder público local. Os equipamentos devem ser implantados a uma distância de até 1 km do acesso principal do empreendimento.

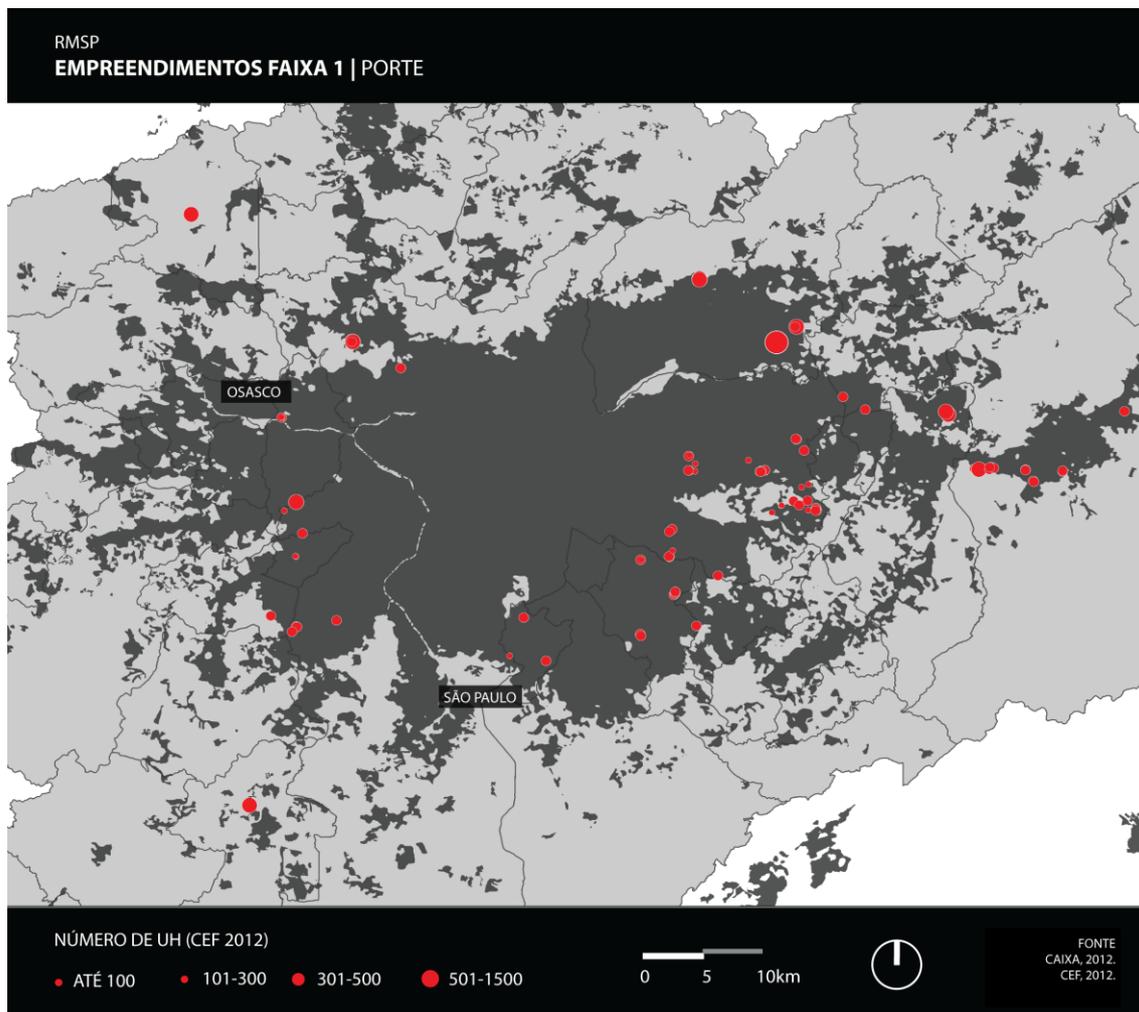
Os parâmetros de localização e disponibilidade de equipamentos e serviços estabelecidos nessas normativas mais recentes tendem a restringir as áreas passíveis de uso para a implantação de novos empreendimentos, contendo em alguma medida a tendência de avanço de frentes de expansão periférica, ou ao menos garantindo que essas áreas sejam minimamente preparadas para receber novos conjuntos habitacionais. As exigências de adequação das redes de infraestrutura, equipamentos e serviços à demanda gerada pelos empreendimentos, juntamente com a previsão de fontes adicionais de recursos para a sua execução, condicionam de alguma forma a implantação de novos empreendimentos à realização de ações de urbanização mais abrangentes. Representantes de empresas atuantes no programa entrevistados na pesquisa relataram que a aprovação dos empreendimentos ficou muito mais difícil na segunda fase do programa por conta desses critérios, especialmente no caso dos projetos de grande porte. Entretanto, cabe ressaltar que, se essas medidas dificultam a implantação de empreendimentos em áreas totalmente desprovidas de condições mínimas de urbanidade, ou em frentes de expansão fora da cidade, elas não chegam a interferir substancialmente nos padrões de urbanidade dos conjuntos e seus entornos, conforme veremos adiante, nem alteram a lógica inerente ao programa, que é a procura pelos terrenos mais baratos dentro dos parâmetros mínimos que são permitidos.

Como a sistemática de elaboração do Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos Públicos e Urbanos e da Matriz de Responsabilidades só passou a valer a partir de março 2012, a aprovação da maior parte das operações contratadas no período abrangido por esta

pesquisa não foi submetida a estes procedimentos de avaliação. É possível que as exigências estabelecidas na etapa mais recente do programa interfiram de alguma forma no padrão de localização dos empreendimentos. No entanto, é preciso que transcorra mais tempo de aplicação das novas regras para que a avaliação de seus impactos possa ser realizada de modo consistente.

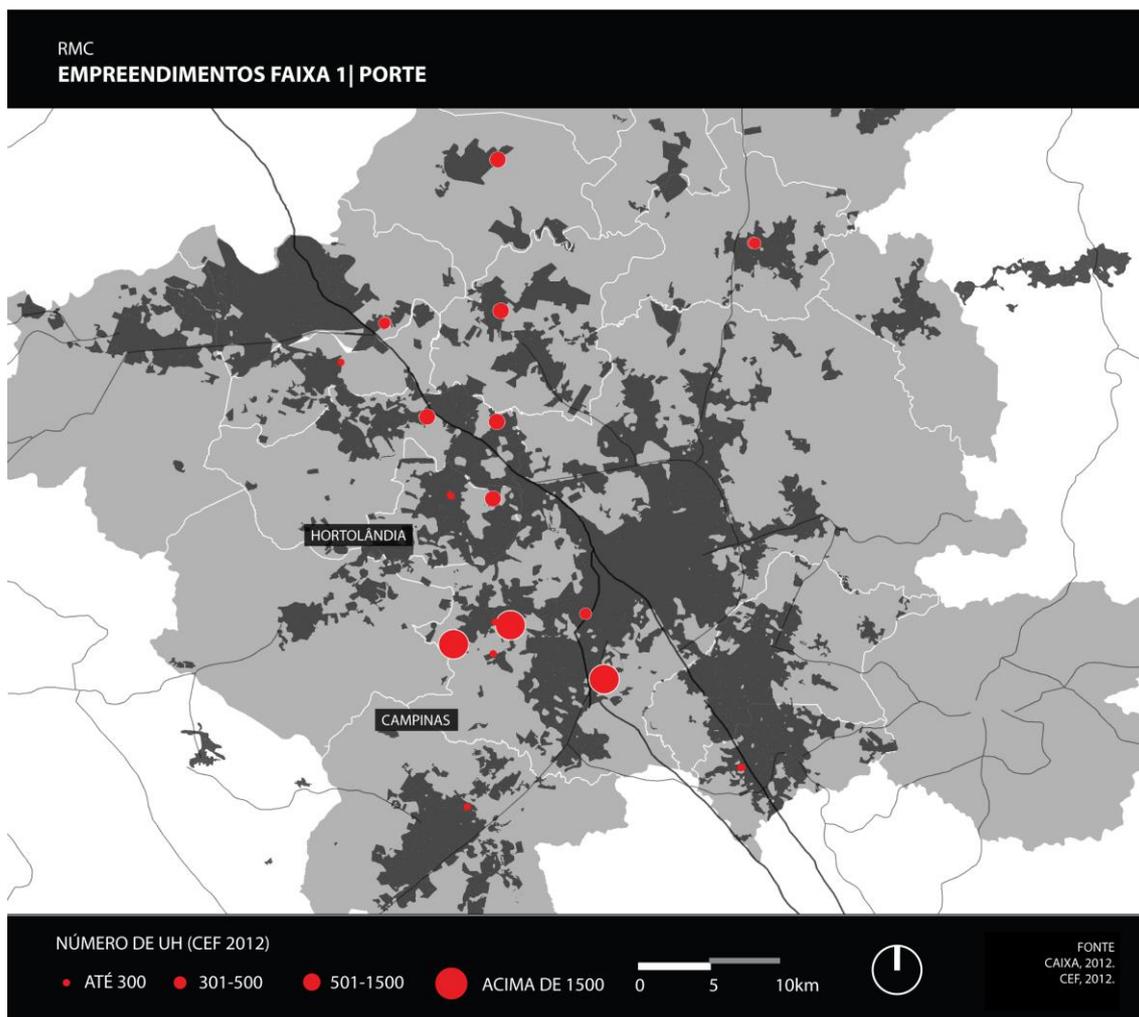
No período abrangido pela pesquisa, a análise dos empreendimentos de Faixa 1 estudados nas regiões metropolitanas de São Paulo e de Campinas revelou dois padrões distintos de localização: (1) empreendimentos de grande porte, produzidos em grandes terrenos localizados em frentes de expansão nos limites da mancha urbana; (2) empreendimentos de pequeno e médio porte, produzidos em terrenos menores (muitas vezes públicos) remanescentes em periferias consolidadas. O primeiro padrão foi predominante na RMC, enquanto que o segundo foi predominante na RMSP. O mapa 3 mostra a localização dos empreendimentos de Faixa 1 na RMSP, evidenciando a existência de uma quantidade expressiva de empreendimentos de pequeno e médio porte em áreas mais consolidadas, bem como a presença de alguns empreendimentos de maior porte, situados mais próximos aos limites da mancha urbana.

Mapa 3 Empreendimentos de Faixa 1 na Região Metropolitana de São Paulo segundo o porte (em unidades habitacionais)



No caso da RMC, pode-se notar que quase todos os empreendimentos de Faixa 1 situam-se em áreas limítrofes do tecido urbano constituído, e que eles têm porte maior que os empreendimentos da RMS.

Mapa 4 Empreendimentos de Faixa 1 na Região Metropolitana de Campinas segundo o porte (em unidades habitacionais)



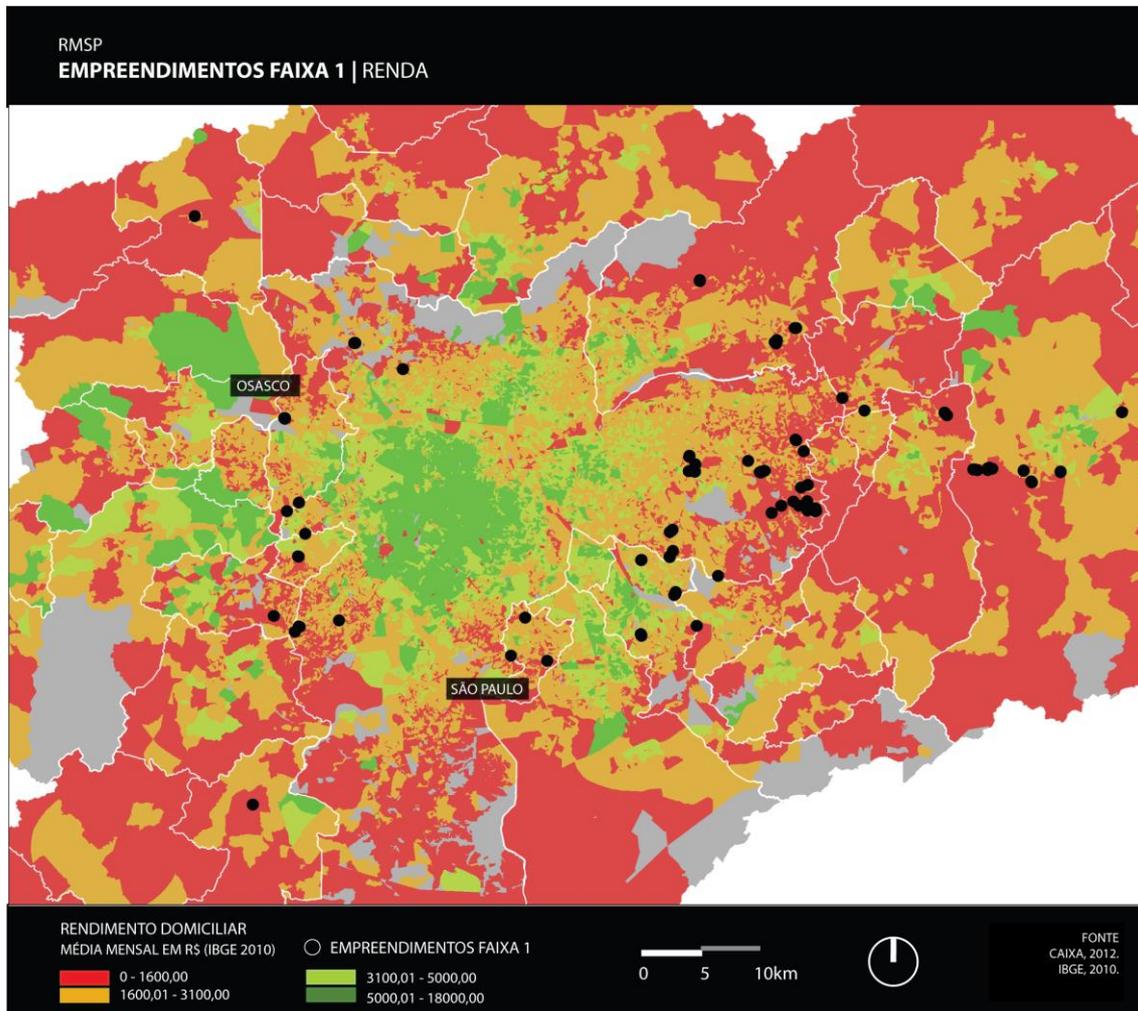
No primeiro caso, a inserção de empreendimentos do MCMV em frentes de expansão se assemelha ao padrão de produção de HIS em São Paulo entre os anos 1970 e 1980, quando imensos aglomerados de conjuntos habitacionais da COHAB - o mais emblemático deles é Cidade Tiradentes - foram construídos fora da malha urbana, em áreas sem infraestrutura adequada, sem espaços comerciais ou equipamentos públicos, precariamente conectados ao tecido urbano e com condições inadequadas de transporte público e mobilidade. A intensa produção de moradia sem cidade naquele período acabou por gerar ampla segregação e uma série de problemas sociais que trouxeram ônus significativos para o poder público ao longo das décadas seguintes, fenômeno que está se repetindo em parte da produção do programa. Cabe ressaltar que, naquele período, o rápido crescimento populacional nas grandes metrópoles do país, fruto de um crescimento demográfico acelerado e do forte êxodo rural, impulsionou um crescimento urbano desordenado, impondo sérias dificuldades para o assentamento da população em condições satisfatórias. No atual momento histórico,

entretanto, com taxas de crescimento demográfico menores, maior disponibilidade de recursos públicos e estágios mais avançados de consolidação do tecido urbano nas metrópoles do país, os desafios encontrados para o atendimento das necessidades habitacionais em condições adequadas de urbanidade são significativamente menores, o que torna a reprodução desse modelo ainda mais injustificável.

No segundo padrão observado, a inserção de empreendimentos MCMV se dá em periferias consolidadas, predominantemente nas reservas de terras remanescentes dos conjuntos produzidos em décadas anteriores. Trata-se de glebas menores, sobras dos conjuntos habitacionais mencionados. Se antes estas áreas estavam fora da malha urbana, hoje estes terrenos estão situados numa periferia consolidada, servida por equipamentos sociais e inserida num tecido que se consolidou a partir de um padrão de urbanização bastante precário e fragmentado. Embora atualmente essas áreas já possuem uma dinâmica urbana própria, dispendo de sub-centralidades e possuindo alguma diversidade de comércio e serviços, indicadores como o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), a renda domiciliar e a densidade de empregos mostram que essas localidades ainda são bastante homogêneas e precárias, oferecendo poucas oportunidades de desenvolvimento econômico e cultural aos seus moradores, mantendo características de bairros-dormitório e com baixa qualidade urbanística.

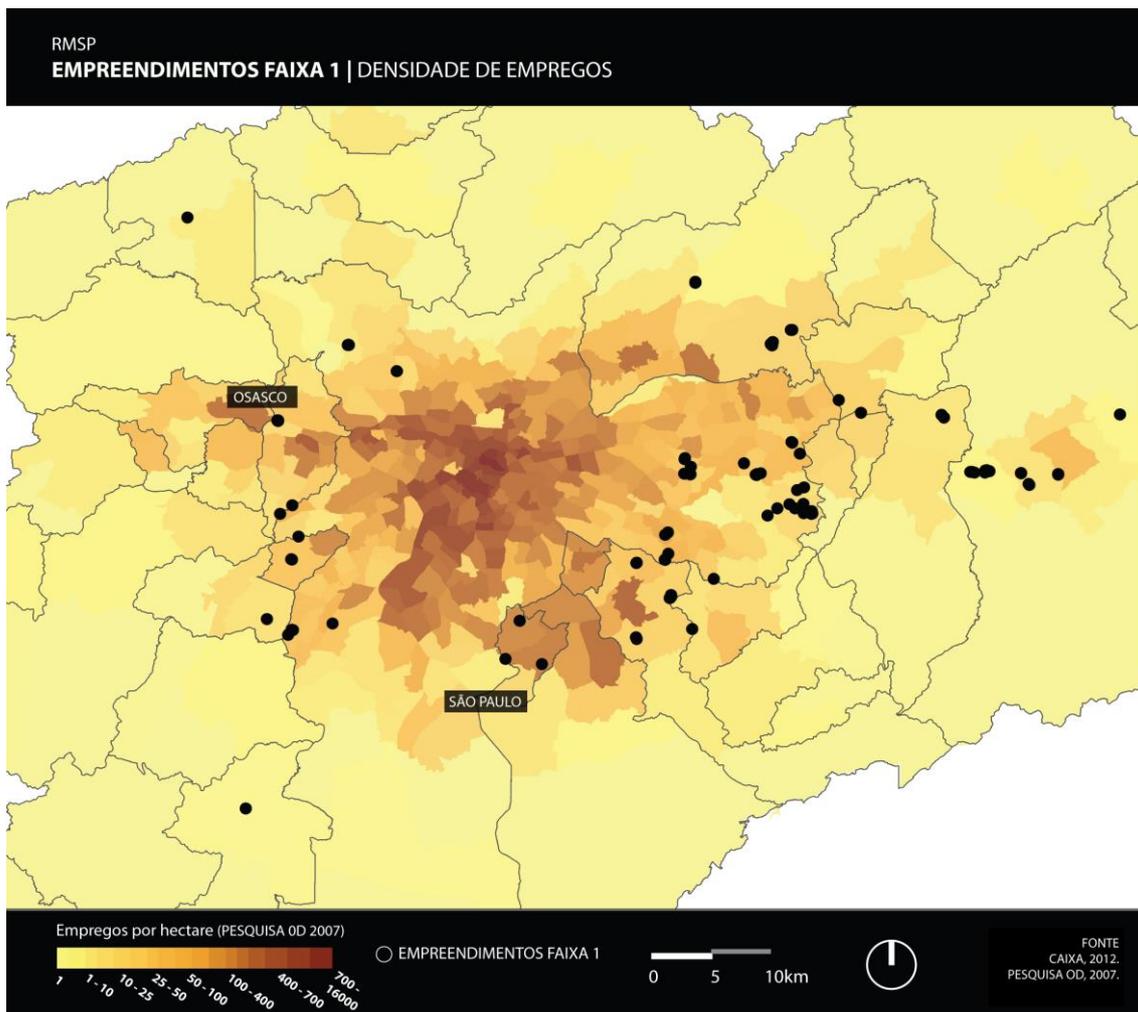
Embora no atual contexto o tecido urbano dessas regiões metropolitanas seja mais multipolar do que em décadas anteriores, e a precariedade de suas áreas periféricas, tendo passado por um processo cumulativo de consolidação, seja menos extrema, a segregação continua sendo uma característica central de sua configuração socioespacial. Essas regiões metropolitanas continuam apresentando uma periferia vasta e homogênea, habitada predominantemente por uma população de baixa renda, com pouca diversidade funcional e um tecido urbano fragmentado. Os mapas a seguir ilustram esse padrão. O mapa 5 ilustra a concentração dos empreendimentos de Faixa 1 - destinados a famílias com renda domiciliar de até R\$1.600,00 - em áreas homogêneas de baixa renda - de, também, até R\$1.600,00.

Mapa 5 Empreendimentos de Faixa 1 na Região Metropolitana de São Paulo sobre dados de renda média domiciliar (IBGE 2010)



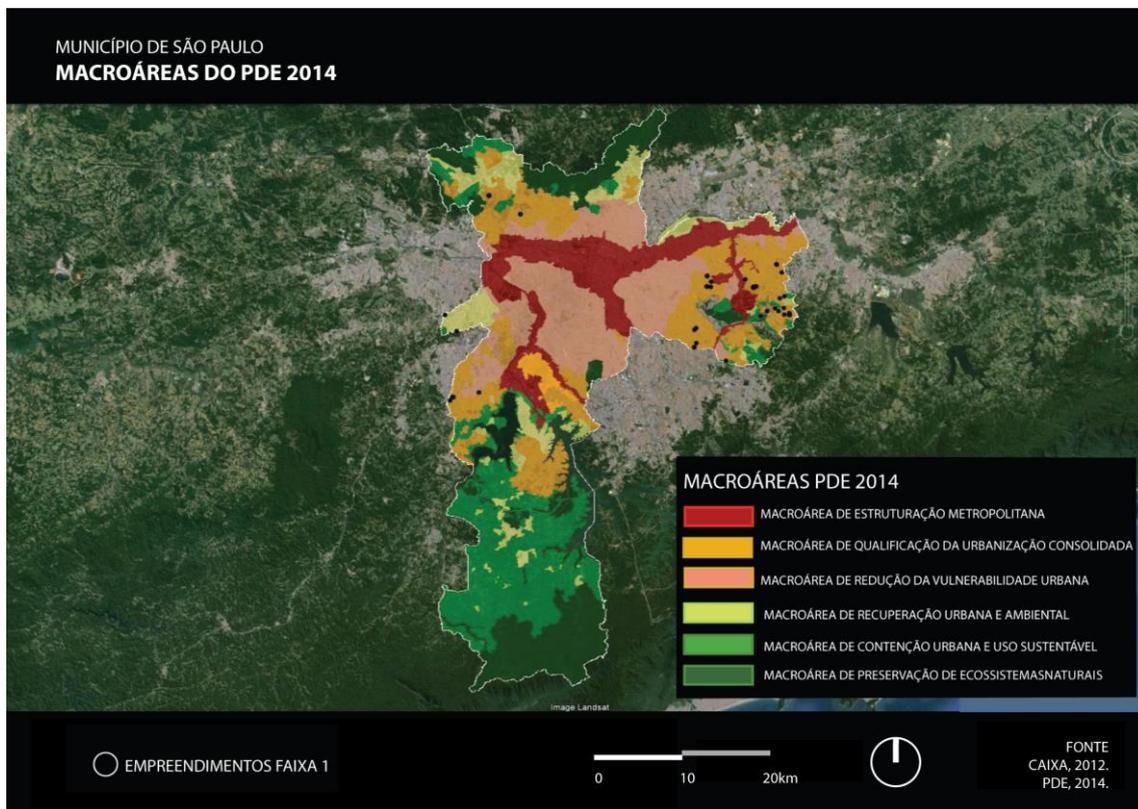
O mapa 6 ilustra a baixa oferta de emprego nas áreas onde estes empreendimentos estão concentrados.

Mapa 6 Empreendimentos de Faixa 1 e concentração de empregos (Pesquisa OD 2007)



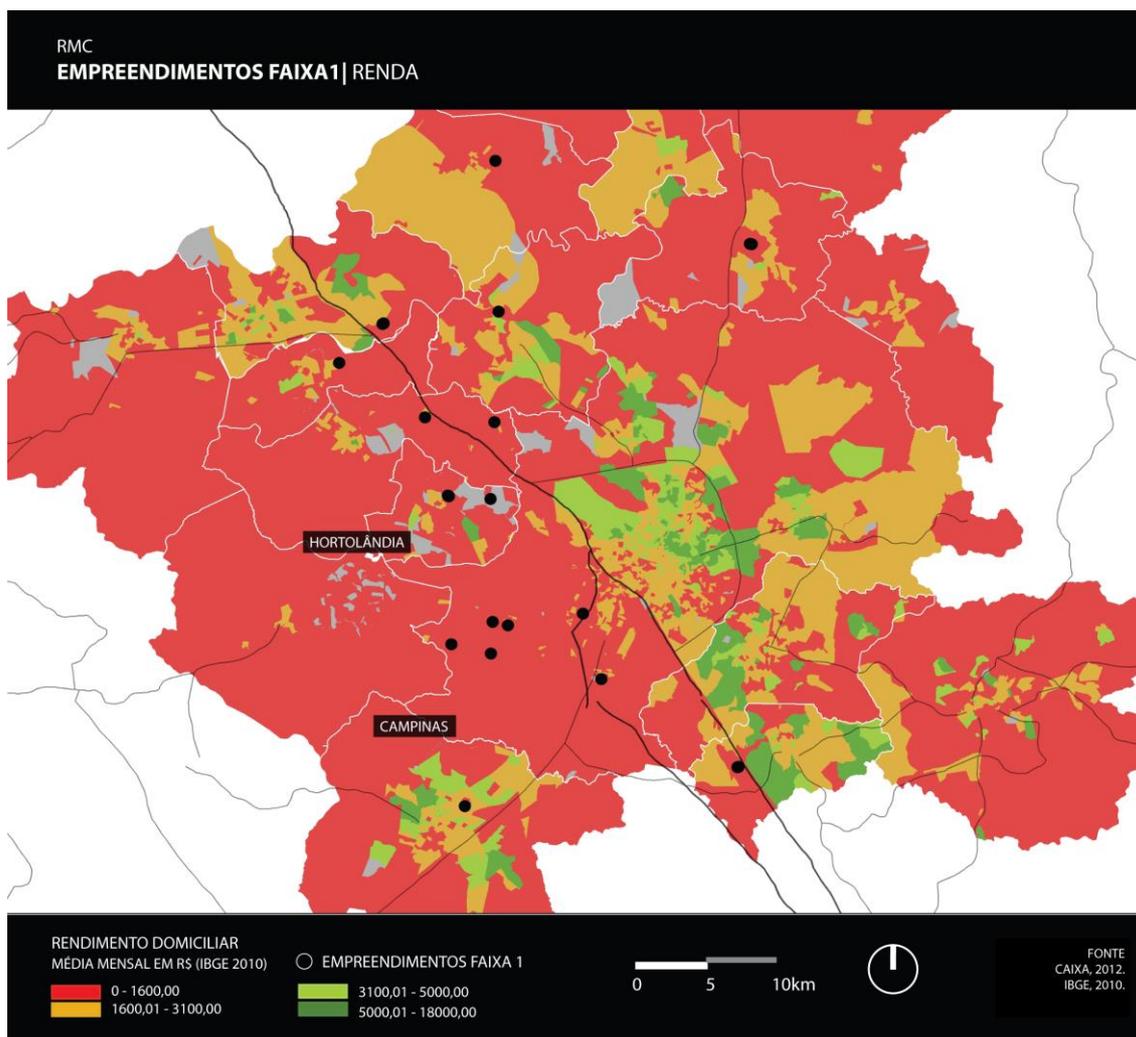
O mapa 7 mostra que todos os empreendimentos de Faixa 1 no Município de São Paulo situam-se em áreas caracterizadas como de "redução da vulnerabilidade".

Mapa 7 Empreendimentos de Faixa 1 do MCMV e as Macroáreas definidas pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2014)



O mapa 8 ilustra a concentração dos empreendimentos de Faixa 1 na RMC em áreas onde predominam as famílias com a mesma renda definida como teto pelo programa: R\$1.600,00.

Mapa 8 Empreendimentos de Faixa 1 do MCMV e renda média domiciliar (IBGE 2010)



A análise da inserção dos empreendimentos na escala regional revela a reafirmação do padrão de localização de HIS que já se reproduz nas cidades brasileiras há muitas décadas, relegando aos pobres urbanos as periferias longínquas e subequipadas. Apesar dos muitos bilhões de reais em subsídios públicos, o programa não impacta a segregação urbana existente, apenas a reforça, produzindo novas manchas urbanas monofuncionais ou aumentando a densidade populacional de zonas guetificadas já existentes. Também não contribui para qualificar as áreas onde os empreendimentos são implantados e reduzir sua precariedade, como será evidenciado no item sobre a escala local. A política fundiária dos municípios tem sido um dos elementos dessa equação. No próximo item, passamos a abordar a atuação dos municípios pesquisados na alocação de terras e na adoção de medidas de regulação fundiária associadas ao programa, assim como a divisão de papéis entre os agentes envolvidos em sua implementação.

## *2. Escala Municipal*

A dinâmica de implementação do PMCMV apresentou características específicas nos diferentes municípios pesquisados. Observaram-se padrões distintos no tocante aos mecanismos de escolha de terrenos, ao uso de instrumentos urbanísticos para interferir na dinâmica fundiária e ampliar a oferta de terra para a construção de empreendimentos de HIS, à atuação de companhias municipais de habitação e ao uso do programa para o reassentamento de moradores removidos. Também se observaram padrões distintos quanto ao papel e ao peso de cada um dos agentes envolvidos em sua implementação, havendo casos de maior protagonismo da CAIXA e das empresas privadas, bem como situações onde a administração local desempenhou um papel mais relevante.

Apesar dessas diferenças, constatou-se como uma tendência geral a adoção do programa como forma preponderante de provisão de moradia popular ao longo dos últimos anos, o que desencadeou a retração da diversidade das poucas iniciativas previamente existentes no campo da política habitacional local, ou sua adaptação à sistemática do programa. Embora formalmente o PMCMV não constitua um impeditivo para que os municípios formulem e implementem políticas locais que promovam um leque mais diversificado de formas de provisão habitacional e de acesso à moradia, podendo, em tese, valer-se dos recursos federais para potencializar ou complementar as iniciativas locais, o advento do programa acabou por induzir a adesão dos municípios a uma lógica pragmática, levando à desarticulação de ações que implicassem maiores dificuldades de gestão e que proporcionassem resultados menos expressivos do ponto de vista quantitativo. Cabe ressaltar que eram poucos os municípios que dispunham efetivamente de políticas habitacionais estruturadas no país. Em muitos casos, o PMCMV inseriu-se num contexto de ausência de política habitacional, ou apenas ocupou o papel antes exercido por políticas habitacionais estaduais, não figurando como um elemento de desarticulação de políticas locais. Nos municípios estudados, entretanto, havia uma estrutura razoavelmente estabelecida para a provisão habitacional, assim como uma diversidade de ações, que sofreram impactos consideráveis após a criação do programa.

Diante de fatores como as restrições orçamentárias enfrentadas por grande parte desses municípios, suas limitações no tocante à capacidade de gestão, a facilidade encontrada para produzir habitação em grande escala num curto espaço de tempo no âmbito do PMCMV e a possibilidade de liberar parte dos recursos anteriormente investidos em habitação para outras áreas, os municípios passaram a priorizar a “rodagem” do programa em detrimento da implementação de outras linhas de ação. Contando com significativa oferta de recursos federais para a produção habitacional e com a possibilidade de mostrar resultados rápidos para suas bases eleitorais sem comprometer os próprios recursos e sem demandar muitos esforços da administração local, estabeleceu-se um cenário onde os municípios não

tinham estímulos a fazer outra coisa que não focar-se na facilitação da implementação do programa em seus territórios. Nesse sentido, o PMCMV induziu uma homogeneização das políticas habitacionais nos municípios pesquisados, tendo introduzido uma lógica que inibiu o engajamento desses municípios na formulação de alternativas desenhadas para atender às especificidades locais.

Passamos agora à caracterização das principais diferenças quanto à dinâmica de implementação do programa nos quatro municípios pesquisados.

## ***2.1. Alocação de terrenos e regulação fundiária***

No tocante à alocação de terrenos para a produção destinada à Faixa 1 do PMCMV, constataram-se diferenças significativas nos quatro municípios analisados durante o período abrangido pela pesquisa (operações contratadas entre março de 2009 e o final de 2012). Em alguns casos prevaleceu a doação de terras públicas, enquanto que em outros a aquisição de terrenos por empresas privadas foi a forma predominante. Também se notaram graus diferenciados de influência da regulação fundiária local sobre o padrão de localização dos conjuntos produzidos no âmbito do programa. As diferenças referentes à origem dos terrenos, por sua vez, contribuíram para desencadear padrões distintos de porte e inserção urbana dos empreendimentos nesses municípios.

### ***2.1.1. São Paulo***

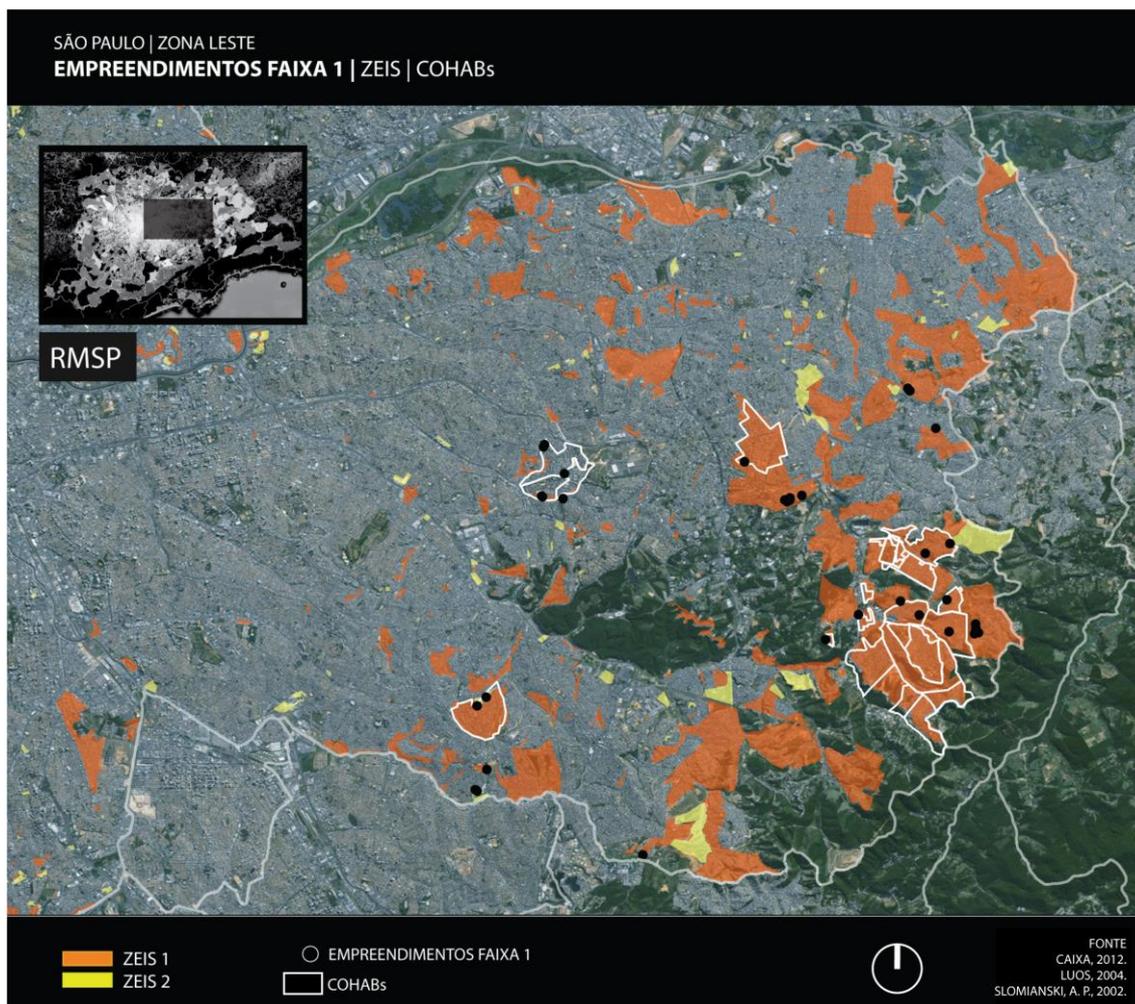
Em São Paulo<sup>13</sup>, a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP) teve um papel significativo na disponibilização de terrenos para a viabilização de empreendimentos da Faixa 1. Até 31 de dezembro de 2012, foram contratadas 49 operações ao total destinadas a essa faixa de renda, sendo 34 na modalidade "FAR" e 15 na modalidade "Entidades". A maioria das operações contratadas no período na modalidade "FAR" foram realizadas em terrenos remanescentes de antigos conjuntos promovidos pela COHAB-SP, situados sobretudo na Zona Leste do município. Em 2009, a COHAB-SP realizou um chamamento para empresas que tivessem interesse em produzir conjuntos habitacionais no

---

<sup>13</sup> Os apontamentos feitos em relação à implementação do PMCMV em São Paulo basearam-se em observações de campo, na leitura de normas e planos municipais e em entrevistas realizadas com os seguintes atores: José Floriano de Azevedo Marques Neto - Secretário Municipal de Habitação; Ricardo Pereira Leite - ex - Secretário Municipal de Habitação e ex- Presidente da COHAB; Cristina Brito - Gerente de Projetos da Superintendência de Projetos e Planejamento da COHAB; Kátia Poleti - Superintendente Social da COHAB; Juliana Corsi - Gerente de Planejamento da COHAB-SP; Ronaldo Cury de Capua - Diretor de Relações Institucionais da Construtora Cury; Jaime Fletchman - Diretor de Relações Institucionais da Construtora Cyrela; Luciana Versiani, Gerente de Habitação da CAIXA/São Paulo; Carlos Alberto Alves, André Chamis, Luiz Paulo Franca Filho e Clarice Geraldine Nannini Liz, representantes da Mesa Paulistana da CAIXA.

âmbito do PMCMV em alguns dos terrenos de seu estoque - a maioria deles "sobras" de antigos conjuntos produzidos pela companhia - disponibilizando também o seu projeto padrão (térreo + quatro pavimentos sem elevadores) aos proponentes. Foram selecionados 20 terrenos nesse primeiro chamamento, priorizando-se aqueles que não apresentassem impedimentos tais como riscos geológicos, problemas de contaminação e irregularidades jurídicas, o que acarretaria menores dificuldades de aprovação junto à CAIXA. Grande parte desses terrenos haviam sido gravados como ZEIS no Plano Diretor de 2002. Esse chamamento resultou na contratação de 19 operações (um dos terrenos foi excluído do chamamento em virtude de problemas de contaminação). Os empreendimentos decorrentes dessas contratações são, de modo geral, conjuntos de pequeno e médio porte implantados em periferias consolidadas, áreas historicamente destinadas à moradia popular. Os projetos fornecidos pela COHAB foram parcialmente aproveitados, sofrendo modificações como a supressão de áreas livres e o adensamento dos blocos para permitir a construção de um número maior de unidades. Os terrenos foram vendidos ao FAR pelo preço simbólico de R\$ 1,00, o que foi fundamental para que o valor das unidades produzidas não ultrapassasse o teto estabelecido nas normativas do PMCMV. Além da doação dos terrenos, a COHAB-SP também atuou na provisão de infraestrutura complementar no entorno de alguns desses empreendimentos, colaborando para que estes atendessem aos requisitos previstos nas normativas do PMCMV. O Mapa 9 mostra as ZEIS, os terrenos da COHAB e os conjuntos de Faixa 1 na Zona Leste do município.

Mapa 9 Mapa de ZEIS, terrenos da COHAB-SP e empreendimentos de Faixa 1 na Zona Leste de São Paulo



Entendendo que a doação de terrenos seria uma condição fundamental para impulsionar a produção de unidades destinadas à Faixa 1 no Município de São Paulo, onde o alto preço da terra constitui um obstáculo significativo à sua viabilização, a COHAB-SP seguiu procurando terrenos para repor seu estoque e facilitar a contratação de novas operações. Segundo relato de representante da Superintendência de Projetos e Planejamento da COHAB, iniciou-se o trabalho de "prospecção" pelas áreas demarcadas como ZEIS e por áreas indicadas no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) como prioritárias. Após a identificação de terrenos considerados propícios à implantação de HIS, a Prefeitura editou um Decreto de Desapropriação de Interesse Social (DIS), autorizando sua desapropriação. No entanto, nem todos esses terrenos foram efetivamente desapropriados. Houve diversos casos de terrenos que foram incluídos em decretos desse tipo sem que viessem a ser desapropriados, particularmente na área central do município. Segundo o relato de representantes da COHAB-SP, o processo de desapropriação frequentemente acarreta custos mais elevados do que a aquisição de terrenos por agentes privados, uma vez que os valores

arbitrados em disputas judiciais costumam exceder seu valor de mercado, o que pesa a favor da opção por atribuir essa função à iniciativa privada.

Após o Primeiro Chamamento, ocorrido em 2009, sete terrenos localizados no leste e no norte do município foram desapropriados em vista ao Segundo Chamamento, realizado em setembro de 2013. Nessa etapa, a COHAB-SP contribuiu também com a realização de estudos de viabilidade nos terrenos oferecidos e com a disponibilização de projetos, dessa vez de conjuntos de maior densidade (térreo + 11 andares). Além disso, auxiliou também na tramitação dos projetos junto aos órgãos municipais competentes e à CAIXA. Esses projetos encontram-se ainda em fase de desenvolvimento, não havendo sido entregues conjuntos com esse padrão. Um terceiro chamamento estava em formulação quando foram feitas as entrevistas junto à COHAB.

Nos últimos dois chamamentos, já se podia contar com um aporte financeiro suplementar de R\$ 20.000,00 por unidade, disponibilizado pelo Governo do Estado de São Paulo por meio da Agência Casa Paulista, o que elevou o teto dos valores financiáveis no âmbito do programa. Em 2013 anunciou-se ainda outro aporte suplementar de R\$ 20.000,00 por unidade a ser custeado pela Prefeitura de São Paulo, o que, somado ao aporte estadual, elevou para R\$ 116.000,00 o teto do custo unitário de empreendimentos de Faixa 1 no município. Esses recursos abriram caminho para a aquisição de terrenos de custo mais elevado dentro da sistemática do programa.

Atualmente, diante da elevação do limite dos valores financiáveis, da diminuição do estoque de terras da COHAB-SP e das dificuldades envolvidas nos processos de desapropriação, a SMH tem estimulado a compra de terrenos diretamente pelas empresas com interesse em participar do programa. Segundo relatos de representantes da Secretaria Municipal de Habitação (SMH), está ocorrendo uma mudança no perfil dos novos empreendimentos em aprovação em relação às contratações anteriores, observando-se uma tendência de ampliação do número de unidades por empreendimento e de uso de terrenos particulares adquiridos pelas empresas proponentes ao invés da doação de terrenos públicos remanescentes.

Ainda que o PMCMV possibilite a contratação de operações envolvendo a reabilitação de edifícios, essa modalidade não foi utilizada no âmbito do programa em São Paulo. Embora haja iniciativas desse tipo promovidas pela COHAB-SP em andamento no município, ainda que em escala extremamente reduzida, elas estão sendo realizadas paralelamente ao PMCMV, uma vez que o custo envolvido nessas intervenções dificilmente se enquadraria nos limites estabelecidos pelas normas do programa, nem mesmo com o aporte adicional do Governo do Estado de São Paulo e da Prefeitura Municipal. Além disso, as especificações definidas para as características das unidades não se viabilizam em projetos de reabilitação de edifícios, que requerem outra normativa, não desenvolvida pelo programa. O PMCMV estabelece o mesmo teto unitário para o financiamento da construção de edifícios novos e para a reabilitação de prédios antigos, o que não apenas deixa de estimular o uso de imóveis ociosos em áreas

centrais para a provisão de HIS, como praticamente inviabiliza esse tipo de ação no âmbito do programa. Além disso, a adaptação desses edifícios às exigências de segurança e acessibilidade previstas nas normativas do programa constitui outro obstáculo à viabilização desta alternativa de provisão habitacional.

Embora o Município de São Paulo tenha desempenhado um papel relevante na destinação de terras públicas para o programa, essas medidas não chegaram a interferir nos padrões de segregação existentes na cidade. Todos os terrenos doados situam-se em áreas periféricas. Embora o município disponha de terras localizadas em áreas mais centrais, não chegou a disponibilizar terrenos com esse perfil para viabilizar a promoção de empreendimentos do programa com melhores condições de inserção urbana. Embora muitos dos conjuntos de Faixa 1 tenham sido implantados em áreas gravadas como ZEIS, eles se limitaram às ZEIS de regularização (ZEIS 1), áreas que geralmente apresentam condições problemáticas no que se refere ao parcelamento e aos padrões de uso e ocupação do solo, e às ZEIS de áreas subutilizadas com pouca oferta de infraestrutura e equipamentos urbanos (ZEIS 2), não tendo sido observado nenhum exemplo de utilização de ZEIS de vazios em áreas centrais (ZEIS 3). Ficou claro, portanto, que a alocação de terras públicas para o PMCMV e a utilização de instrumentos de política fundiária em São Paulo não serviu para alterar padrões de segregação sócio-espacial, mas fundamentalmente para fazer com que o custo dos empreendimentos pudesse ser enquadrado nos limites financiáveis do programa numa cidade onde mesmo os terrenos situados em áreas precárias têm custo elevado, permitindo uma produção significativa do ponto de vista quantitativo, mas perpetuando uma lógica de confinamento da população pobre em áreas com baixo padrão de urbanidade.

### **2.1.2. Osasco**

Em Osasco, também pode se observar um papel destacado da Prefeitura Municipal, particularmente da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SMHU), na definição dos terrenos destinados à produção de empreendimentos da Faixa 1<sup>14</sup>. Durante o período considerado na pesquisa, foram contratadas 6 operações na modalidade "FAR" neste município. A primeira delas, o Condomínio Flor de Jasmim, consiste num empreendimento de médio porte, com 420 unidades. As outras cinco operações consistem em empreendimentos contíguos que, na prática, compõem um mesmo empreendimento de 402 unidades, denominado Habitacional Flamenguinho. Ambos os conjuntos foram implantados em terrenos

---

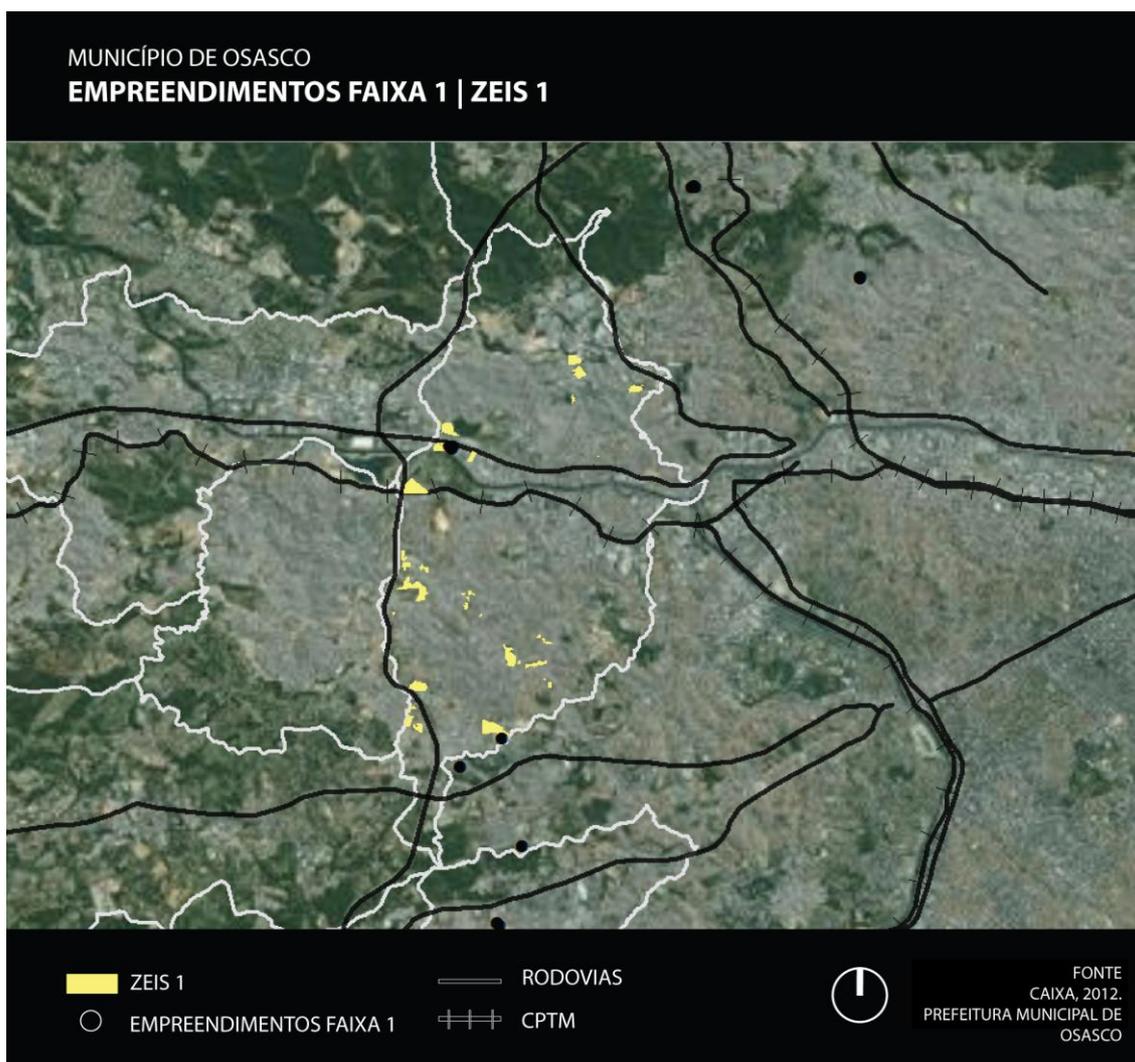
<sup>14</sup> Os apontamentos feitos em relação à implementação do PMCMV em Osasco basearam-se em observações de campo, na leitura de normas e planos municipais e em entrevistas realizadas aos seguintes atores: Sérgio Gonçalves - Secretário Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano; representantes da Construtora HZR; Marcelo Spolender Salles - Gerente de Habitação da CAIXA/OSACO.

localizados em áreas periféricas consolidadas, ocupando vazios remanescentes na malha urbana.

O Habitacional Flamenguinho foi implantado num terreno da Prefeitura Municipal, localizado numa área com forte presença de usos industriais entre o Rio Tietê e a Rodovia Castelo Branco. Após a formulação do projeto, elaborado pela SMHU, foi feito um chamamento público para empresas interessadas em executá-lo. No caso do Flor de Jasmim, a área era um terreno privado gravado como ZEIS. Segundo relato de representantes da SMHU, a contratação da operação foi precedida por negociações difíceis com o proprietário, que tinha a intenção de utilizar o terreno para promover um empreendimento de mercado, uma vez que este estava situado numa frente de valorização imobiliária. Segundo representantes da construtora que era proprietária do terreno, a área estava "madura para incorporação". A legislação municipal prevê a possibilidade de desafetação de áreas demarcadas como ZEIS mediante o pagamento de contrapartida financeira ao município. Segundo representantes da Prefeitura, entretanto, a área havia sido definida como prioritária para a produção de HIS, optando-se por não autorizar a incorporação de um empreendimento de mercado e mantê-la como ZEIS. Após a reeleição do prefeito, o proprietário do terreno acabou optando por usá-lo para promover um empreendimento do PMCMV, visto que não conseguiria aprovar uma mudança de zoneamento desta área.

A estratégia de oferta de terras para a produção de HIS em Osasco é baseada sobretudo na demarcação de ZEIS. A Prefeitura também se utiliza de outros instrumentos urbanísticos e incentivos fiscais para estimular a oferta de HIS, dentre eles a cobrança de outorga onerosa com destinação dos recursos ao Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Segundo o relato de representantes da SMHU, definiu-se um conjunto de áreas prioritárias capazes de absorver a demanda habitacional do município, tendo sido demarcadas como ZEIS. A Prefeitura também atua na constituição de um banco de terras para viabilizar a implementação de sua política habitacional, promovendo desapropriações em terrenos situados nas áreas demarcadas. No entanto, por razões de custo e agilidade, prefere incentivar os agentes privados a adquiri-las e usá-las para a incorporação de projetos de moradia popular ao invés de promover desapropriações. O mapa a seguir mostra as áreas gravadas como ZEIS em Osasco.

Mapa 10 Empreendimentos de Faixa do MCMV no município de Osasco e suas ZEIS de vazio



Segundo representantes da Prefeitura, quando são alocados terrenos públicos para a produção de conjuntos de HIS, a SMHU propõe o projeto, fazendo um chamamento para contratar sua execução. Já nos terrenos particulares, é o proponente que apresenta o projeto, sendo submetido à análise da SMHU. Além da doação de terrenos e do uso de instrumentos de regulação fundiária, outra frente de atuação da Prefeitura para viabilizar os projetos do PMCMV é a implantação de infraestrutura complementar no entorno dos empreendimentos. A partir da segunda fase do PMCMV, além de aplicar recursos próprios na provisão de infraestrutura complementar como contrapartida aos empreendimentos, passou também a desenvolver projetos para aproveitar os recursos concedidos pelo FAR para a construção de equipamentos no entorno dos conjuntos (até 6% do valor das operações). Entre as ações de qualificação urbanística do entorno, também se mencionou a concessão de direitos de uso para formalizar as atividades comerciais instaladas nas imediações de alguns conjuntos.

Pode-se dizer que, embora priorize o uso de terrenos privados ao invés da destinação de terras públicas, a Prefeitura de Osasco procura exercer um maior controle do que os

demais municípios pesquisados sobre os padrões de inserção urbana dos terrenos usados no programa, buscando orientar a localização dos empreendimentos, além de assumir uma postura mais pró-ativa na qualificação de seu entorno através da provisão de infraestrutura. Ainda assim, não se pode dizer que os conjuntos produzidos no município durante o período estudado tenham proporcionado um nível satisfatório de inserção urbana aos seus moradores. Os empreendimentos de Faixa 1 do município foram produzidos em áreas periféricas e precárias, e sua implantação não foi acompanhada por ações que garantissem padrões satisfatórios de qualidade urbanística. O primeiro conjunto produzido na cidade, o Residencial Flor de Jasmim, tornou-se um ponto de tráfico de drogas, sendo fortemente controlado por traficantes e ficando estigmatizado como "muro do pó". Segundo relato de representantes da Prefeitura, esse conjunto acabou provocando a deterioração de uma área que vinha passando por transformações positivas, e despertando crescente interesse em incorporadoras. Esse exemplo mostra que, embora o Município tenha adotado medidas de regulação do uso do solo capazes de viabilizar a produção de empreendimentos de HIS em áreas de interesse do mercado, isso não garantiu por si só o alcance de padrões satisfatórios de inserção urbana no caso de um conjunto habitacional para moradores de baixa renda, como será evidenciado na análise da escala local.

### **2.1.3. Campinas**

Em Campinas<sup>15</sup>, por sua vez, toda a produção do PMCMV destinada à Faixa 1 foi realizada em terrenos privados. Embora a Companhia Municipal de Habitação Popular de Campinas (COHAB-Campinas) disponha de estoque de terrenos remanescentes de conjuntos construídos em períodos anteriores, nenhum deles foi utilizado nas operações do PMCMV. Ao total, foram contratadas 6 operações de Faixa 1 no período abrangido pela pesquisa, sendo 5 na modalidade "FAR" e 1 na modalidade "Entidades". Prevaleceu um padrão de empreendimentos de grande porte implantados nos limites da malha urbana, constituindo frentes de expansão em áreas com condições precárias de infraestrutura, equipamentos públicos e serviços. Desse conjunto, apenas um empreendimento foi produzido em área periférica consolidada (o Residencial Santa Lúcia, com 402 unidades). Três dos empreendimentos de Faixa 1 do município estão entre os maiores conjuntos identificados nas

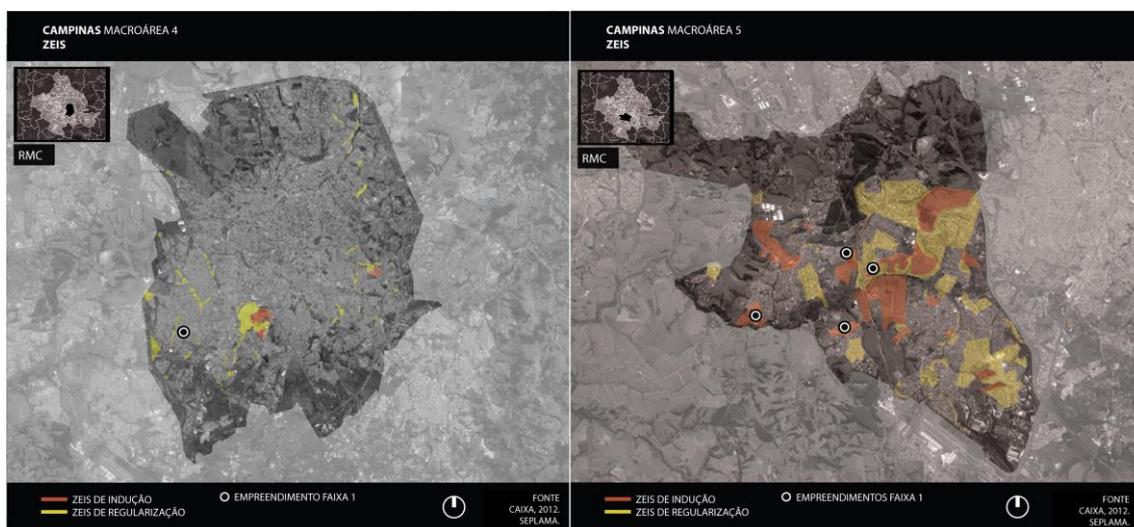
---

<sup>15</sup> Os apontamentos feitos em relação à implementação do PMCMV em Osasco basearam-se em observações de campo, na leitura de normas e planos municipais e em entrevistas realizadas os seguintes atores: Marcos Fontes - Gerente Regional da CAIXA/Campinas; Ricardo Vieira de Almeida Barbosa - Diretor Jurídico e Comercial da COHAB-Campinas; Juliana Corsi - técnica de trabalho social da COHAB-Campinas. Fizemos diversas tentativas de entrevistar representantes da Secretaria Municipal de Habitação. No entanto, não fomos recebidos pela Secretaria.

duas regiões metropolitanas estudadas: o Residencial Vila Abaeté, com 1888 unidades; o Residencial Bassoli, com 2380 unidades; e o Residencial Sírius, com 2620 unidades. Quatro dos conjuntos de Faixa 1 (Residencial Bassoli, Residencial Sírius, Residencial Novo Mundo e Bairro Campinas) estão concentrados ao longo de um eixo no sudoeste do município, uma área historicamente ocupada por moradores de baixa renda, marcada por uma malha urbana fragmentada e com oferta insuficiente de equipamentos e serviços.

A localização dos empreendimentos de Faixa 1 do PMCMV reitera um padrão histórico de segregação no município. Cabe ressaltar que algumas normas municipais recentes de uso e ocupação do solo e de produção empreendimentos de habitação de interesse social (EHIS) são fatores que contribuíram para substancialmente para perpetuar esse padrão. Em 2000, aprovou-se uma lei de HIS que, além de estabelecer parâmetros construtivos diferenciados para a produção de EHIS, autorizava sua implantação em todo o território municipal (Lei n.º 10.410, de 17 de janeiro de 2000). Diante dessa prerrogativa, disseminou-se pelo município a construção de empreendimentos destinados a outras faixas de renda disfarçados de EHIS, o que levou à revisão da referida lei. Com a aprovação do Plano Diretor de 2006, limitou-se a produção de empreendimentos desse tipo às áreas gravadas como ZEIS; a um perímetro localizado ao sul da Macrozona 4, região onde se concentram as áreas mais consolidadas e melhor equipadas do município; e à totalidade da Macrozona 5, região historicamente habitada pela população pobre do município, caracterizando-se por uma presença expressiva de conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB-Campinas e pela CDHU em períodos anteriores, e também pela forte concentração de assentamentos informais autoconstruídos. Essa disposição do plano diretor induziu uma intensificação do padrão de segregação previamente existente, facilitando a implantação de EHIS em áreas precárias e restringindo sua implantação em áreas de urbanização mais consolidada. Além dessa diretriz geral, as ZEIS que foram demarcadas no município concentraram-se na Macrozona 5, especialmente as de indução. Na Macrozona 4 foram demarcadas poucas ZEIS, sendo a maioria delas as de regularização. Esse quadro pode ser visto no mapa a seguir.

## Mapa 11 Localização dos empreendimentos de Faixa 1 do MCMV nas macroáreas 4 e 5 do Município de Campinas



A maioria dos empreendimentos do PMCMV de Faixa 1 foi implantada em terrenos demarcados como ZEIS de indução localizados na Macrozona 5. Em alguns casos, como o do Residencial Sírius, além da demarcação como ZEIS, incidia também a legislação de parcelamento, edificação e uso compulsório (PEUC). Embora tenham sido previstas como áreas prioritárias para a provisão de conjuntos de HIS no plano diretor, essas áreas receberam grandes conjuntos sem que houvesse uma ação articulada da Prefeitura para adequar a infraestrutura e os equipamentos à demanda adicional decorrente de sua implantação na região. Em entrevistas realizadas com representantes da CAIXA e da COHAB-Campinas, reconheceu-se que o Residencial Bassoli e o Residencial Sírius constituíram experiências problemáticas. Segundo representantes da CAIXA, a Prefeitura não cumpriu os compromissos que havia assumido de implantar equipamentos públicos nas imediações do Residencial Bassoli, por exemplo. O entrevistado reconheceu que as áreas onde esses grandes empreendimentos foram implantados não dispunham das condições necessárias para receber conjuntos desse porte, e que a saturação da infraestrutura e dos equipamentos se agravou com sua chegada. Segundo relato do gerente da CAIXA, após experiências "desastrosas" como a desses conjuntos, o banco tem analisado de modo mais cauteloso as condições de inserção urbana dos projetos apresentados, atentando para o eventual subdimensionamento das demandas por equipamentos e serviços nos relatórios elaborados pelos municípios da região.

Pode-se dizer que, entre os municípios estudados, Campinas foi aquele onde a administração municipal teve o papel menos significativo no condicionamento da localização dos conjuntos do programa. Não houve nenhum caso de doação de terra pública para a viabilização de operações em áreas mais consolidadas. Além disso, embora a maior parte dos terrenos utilizadas para a implantação dos conjuntos de Faixa 1 estejam inseridos em ZEIS de indução, eles se concentraram em fronteiras de expansão nos limites do perímetro urbano legal, sem que fossem acompanhados por ações estruturantes capazes de qualificar essas

áreas e garantir padrões satisfatórios de urbanidade aos seus moradores. Como foi mostrado, o uso de instrumentos de regulação fundiária, como a demarcação de ZEIS e a aplicação de PEUC, foi um fator relevante para a produção do programa no município. No entanto, eles serviram fundamentalmente para baratear os custos com a aquisição de terrenos e acelerar a produção do programa, e não para promover conjuntos com boas condições de inserção urbana. Pelo contrário, neste caso os instrumentos de regulação fundiária prestaram-se fundamentalmente à formação de guetos e ao aprofundamento do padrão de segregação sócio-espacial do município.

#### **2.1.4 Hortolândia**

Em Hortolândia<sup>16</sup>, foram contratadas 5 operações de Faixa 1 no período estudado. Nesse conjunto, há dois pares de empreendimentos contíguos de médio porte e um empreendimento de grande porte: o Residencial Peruíbe (240 U.H.) e o Residencial Praia Grande (260 U.H.); o Residencial Bertioga (300 U.H.) e o Residencial Guarujá (300 U.H.); e o Residencial Europa (740 U.H.). Todos eles foram implantados em terrenos privados, sendo que nenhum deles havia sido demarcado como ZEIS.

Os residenciais Peruíbe e Praia Grande estão localizados numa área relativamente central. Os demais conjuntos localizam-se numa frente de expansão. Essa área vem recebendo investimentos de infraestrutura para absorver os impactos desses conjuntos. No entanto, permanece carente no tocante a equipamentos e serviços, além de contar com pouca diversidade de usos.

A legislação de HIS de Hortolândia permite a construção de empreendimentos de HIS em todo o território municipal. Pode-se dizer que os conjuntos de Faixa 1 produzidos em Hortolândia são os mais centrais dentre o conjunto de municípios estudados na pesquisa. No entanto, essa leitura se altera ao considerarmos a condição de Hortolândia em relação ao conjunto da RMC. Trata-se de um município com pouca oferta de emprego e alto índice de vulnerabilidade social, figurando fundamentalmente como uma cidade-dormitório de Campinas.

#### **2.2. Papel dos agentes na implementação do PMCMV**

Embora a dinâmica de implementação do PMCMV tenha apresentado diferenças importantes nos quatro municípios estudados, alguns aspectos repetiram-se em todos eles, podendo ser apontados como tendências gerais.

---

<sup>16</sup> Os apontamentos feitos em relação à implementação do PMCMV em Hortolândia basearam-se em observações de campo, na leitura de normas e planos municipais e em entrevistas realizadas com representantes da Secretaria de Habitação de Hortolândia.

Identificou-se como fenômeno recorrente a subordinação das políticas locais ao modelo de provisão habitacional estabelecido pelo programa nos municípios onde essas iniciativas existiam. Nos quatro casos estudados, as iniciativas promovidas pelas prefeituras na área de habitação foram quase que integralmente substituídas pela produção de moradias no âmbito do programa, que se tornou a forma preponderante de provisão habitacional para a população de baixa renda. Não se deu apenas uma compatibilização de iniciativas locais com as normas do PMCMV, ou a utilização de seus recursos para impulsionar e complementar políticas locais, mas uma verdadeira atrofia dos municípios enquanto formuladores de alternativas habitacionais concebidas a partir da diversidade das demandas locais. No caso de São Paulo, por exemplo, embora haja um programa de reforma de edifícios na área central promovido pela COHAB/SP, tal iniciativa não é uma prioridade da política habitacional local. Outra iniciativa promovida pelo município que acabou ficando praticamente paralisada por conta da "concorrência" do PMCMV foi o programa Renova São Paulo, voltado para a reurbanização de favelas.

Cabe ressaltar que a desarticulação de ações externas ao PMCMV não decorre de uma impossibilidade formal de promoção de políticas com outras características no âmbito local. Embora o PMCMV estabeleça parâmetros pouco flexíveis no tocante ao custo das unidades habitacionais, às ações financiáveis e à forma de acesso à moradia, em tese, os municípios poderiam se aproveitar do programa para complementar um conjunto mais diversificado de ações, ou mesmo valer-se de mecanismos como a alocação de terras e o oferecimento de contrapartidas para permitir a produção de conjuntos aderentes às diretrizes locais de desenvolvimento urbano. No entanto, o que se observou foi o uso de terras públicas para ajudar a "fechar a conta" de operações do programa, sem que se buscasse interferir nos padrões de segregação sócio-espacial vigentes. Isso não significa dizer que os municípios tenham se tornado atores irrelevantes na política de habitação. Ao contrário, constatou-se que a pró-atividade de administrações municipais constituiu fator-chave para o bom desempenho quantitativo do PMCMV no âmbito local. No entanto, com a sua criação, os municípios passaram a assumir fundamentalmente o papel de facilitadores de sua implementação, engajando-se na remoção de barreiras para fazer o programa "rodar". Diante da abundante oferta de recursos do programa, alternativas mais "complicadas" e aparentemente mais caras foram sendo relegadas a segundo plano.

O município de Campinas, por exemplo, instituiu um Plano de Incentivos a Projetos Habitacionais Populares, vinculado ao Programa Federal Minha Casa, Minha, por meio da Lei nº 13.580, de 11 de maio de 2009, aprovada em menos de dois meses depois do lançamento do programa. A intenção era fazer o programa acontecer na cidade, e assumiu o papel de facilitador e incentivador do programa. A lei trata de incentivos a empreendimentos voltados a famílias com renda mensal de até 06 (seis) salários mínimos e tem como um de seus objetivos "fomentar a participação da iniciativa privada na execução de projetos destinados à solução dos problemas habitacionais no Município, isentando os empreendimentos executados

no âmbito desse plano de incentivos dos seguintes tributos: taxas e emolumentos incidentes sobre a expedição de diretrizes urbanísticas, de análises, aprovações e certificados de conclusão; ITBI - Imposto sobre Transmissão Inter vivos de Bens Imóveis incidente sobre a primeira transmissão do imóvel; e ISSQN - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza.

O município de São Paulo também sancionou lei semelhante, (Lei nº 15.360/2011), isentando “de taxas e emolumentos sobre a expedição de diretrizes urbanísticas, de análises, aprovações e certificados de conclusão, do Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI) sobre a primeira transmissão do imóvel produzido e do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN)”. Houve uma participação ativa da gestão municipal no sentido de alterar a legislação tributária para conceder benefícios fiscais voltados diretamente aos empreendimentos do PMCMV.

Ao que tudo indica, a capacidade de gestão da política habitacional municipal, quando existente, teria sido mobilizada para viabilizar a construção de empreendimentos do programa no território municipal, e a eficiência dessa gestão seria então medida pelo incentivo dado a empresas e suas propostas de empreendimentos para que essas acontecessem no município. Se o município fizesse sua ‘lição de casa’, ou seja, doasse terrenos, isentasse empresas e empreendimentos, agilizasse aprovações e licenças, o programa da Faixa 1 aconteceria. No entanto, a questão locacional dos empreendimentos, a utilização da política habitacional municipal como instrumento de ordenamento territorial, a oportunidade de utilizar os recursos federais para um uso do solo mais compatível com as diretrizes do Estatuto da Cidade não era ponto central nos ‘incentivos’ dados pelo desenho do PMCMV aos municípios.

Essa tendência favoreceu a homogeneização das respostas dadas pelo Poder Público às necessidades habitacionais locais, intensificando a ausência de diálogo entre as esferas da demanda e da oferta na provisão de moradia popular, e desencadeando a produção em escala industrial de moradia formal, mas desprovida de urbanidade. Por outro lado, o modelo único do programa - provisão de casas ou apartamentos de propriedade privada individual sob a forma condomínio revelou-se pouco aderente aos desafios do atendimento habitacional a diferentes faixas de renda, especialmente aos mais pobres e vulneráveis, como veremos adiante. Em muitos casos, além de estarem mal localizados, os empreendimentos produzidos pelo programa geraram impactos urbanísticos negativos. Passamos agora à exposição da análise feita na escala dos empreendimentos, onde a caracterização do padrão de urbanidade dos empreendimentos e do impacto gerado por eles poderá ser tratada de modo mais minucioso.

### **3. Escala Local**

Apresentadas as principais características da produção do PMCMV no âmbito das escalas regional e municipal - a saber, sua condição de localização a partir dos indicadores socioespaciais identificados e o papel desempenhado pelos municípios em sua implementação nos respectivos territórios - passamos para a avaliação do programa na escala local. O foco da pesquisa nessa escala é analisar o padrão de inserção urbana dos empreendimentos, o que engloba verificar tanto o modelo de implantação das unidades habitacionais, quanto as características de desenho urbano e a oferta de comércio, serviços e equipamentos públicos em seu entorno.

Nessa escala de análise, além da localização, foram avaliadas as condições de inserção urbana dos conjuntos do programa, levando-se em consideração tanto os atributos de seu entorno, como também os impactos do próprio empreendimento sobre o tecido urbano onde é implantado. Ao se avaliar a inserção de um conjunto, este passa a ser visto como fator constitutivo das condições urbanísticas de uma determinada localidade, um elemento ativo na constituição do padrão de urbanidade desse lugar, interferindo em aspectos como o desenho da malha urbana, o parcelamento do solo, a infraestrutura, a permeabilidade do espaço construído, os padrões de uso e ocupação do solo, a proporção entre usos residenciais e não residenciais, a disponibilidade de áreas de uso comum, a adequação entre oferta e demanda por equipamentos e serviços públicos, a diversidade funcional e arquitetônica, e assim por diante. Para além das condições previamente existentes, buscou-se observar como os conjuntos do programa impactaram as áreas onde foram implantados, avaliando se contribuíram para qualificá-las ou se, ao contrário, agiram no sentido de agravar problemas que já existiam.

Um dos objetivos desta pesquisa desenvolvido sobretudo a partir da análise dos resultados nessa escala foi a elaboração de uma ferramenta de avaliação *ex ante* das condições de inserção urbana de conjuntos habitacionais. O propósito dessa ferramenta, apresentada detalhadamente na próxima parte deste relatório, é auxiliar gestores públicos a avaliar previamente se um determinado projeto é capaz de proporcionar condições adequadas de urbanidade aos seus futuros moradores. A ferramenta também tem como propósito contribuir para o aperfeiçoamento de projetos, sendo concebida de modo que sua aplicação não sirva apenas para barrar a aprovação de conjuntos que não atendam aos requisitos nela previstos, mas que também possa servir como um guia para a adequação de projetos, mostrando o que poderia ser feito pela construtora e/ou poder público para que se alcance um padrão aceitável de inserção urbana.

Um dos desafios envolvidos na elaboração dessa ferramenta foi a definição de parâmetros objetivos para a avaliação das condições de urbanidade de uma determinada porção do território. Foi necessário estabelecer critérios de análise que possibilitassem ir

além de uma avaliação meramente qualitativa de padrões de urbanidade, o que exigiu o estabelecimento de parâmetros mensuráveis para a sua apreciação. Tendo em vista a preocupação de que esse instrumento pudesse vir a ser efetivamente aplicado por gestores municipais como uma metodologia para a aprovação e a qualificação de projetos, foi feito um esforço de identificação de quais seriam os fatores fundamentais a serem considerados na avaliação das condições de urbanidade, e também de quais seriam os parâmetros indispensáveis para que os diferentes aspectos que compõem essa avaliação pudessem ser considerados adequados.

De um lado, a análise empreendida na escala local constituiu uma etapa da pesquisa instrumental à elaboração da ferramenta de avaliação mencionada. De outro lado, buscou-se investigar de modo mais minucioso as condições de inserção urbana identificadas a partir da análise feita nas escalas regional e municipal, levando-se em conta fatores que não poderiam ser abordados a partir de recortes territoriais mais abrangentes e, assim, contribuindo para a construção de uma leitura mais precisa do padrão de urbanidade dos conjuntos produzidos no âmbito do programa, e também para a caracterização de sua heterogeneidade.

Por meio da análise das condições urbanísticas do entorno de alguns conjuntos selecionados, consolidou-se um roteiro de observação de campo. Esse roteiro foi sendo aperfeiçoado ao longo de sua aplicação aos casos estudados, subsidiando a elaboração de uma leitura dos padrões de urbanidade das áreas onde se localizam esses empreendimentos e a construção da ferramenta. A partir de procedimentos como visitas de campo, realização de entrevistas com moradores, observação de imagens de satélite e levantamento de dados secundários, foram definidos os parâmetros a serem considerados na avaliação das condições de inserção urbana, selecionando-se posteriormente aqueles considerados essenciais para compor a ferramenta.

Os casos pesquisados abrangeram padrões de inserção urbana bastante distintos. Os critérios adotados para a seleção dos empreendimentos foram estabelecidos de modo a garantir que se captasse a heterogeneidade da produção do programa nos municípios estudados, avaliando-se empreendimentos com características distintas de localização e porte, bem como com impactos diferenciados no tecido urbano.

O primeiro critério observado na definição dos estudos de caso foi a seleção de pelo menos um empreendimento de Faixa 1 em cada um dos municípios que integram a pesquisa: São Paulo, Osasco, Campinas e Hortolândia. Outro critério foi o tempo de entrega dos conjuntos. Como a pesquisa envolveu a realização de entrevistas com moradores onde se avaliou a percepção subjetiva quanto a diversos aspectos relacionados à vida cotidiana nos conjuntos, considerou-se que seria fundamental escolher empreendimentos com um tempo

mínimo de ocupação, onde a percepção dos moradores quanto aos seus aspectos positivos e negativos e aos impactos provocados pela mudança estivesse minimamente consolidada. Nesse sentido, escolhemos empreendimentos com no mínimo seis meses de ocupação, contados do início da aplicação dos questionários<sup>17</sup>. Priorizou-se também a seleção de empreendimentos situados em áreas consideradas representativas do padrão de localização dos empreendimentos do programa nos respectivos municípios.

Observadas as exigências de tempo mínimo de entrega e de seleção de pelo menos um empreendimento por município, buscou-se constituir uma amostra diversificada, com estudos de caso que representassem situações emblemáticas e diferentes entre si. Assim, a partir de visitas aos empreendimentos e da observação preliminar das condições urbanísticas de seu entorno, foram selecionados conjuntos que, a priori, apresentassem condições de alta vulnerabilidade, bem como empreendimentos que aparentassem dispor de melhores condições de inserção urbana.

Nos municípios de Osasco e Hortolândia, a escolha teve como fator determinante o tempo de entrega dos conjuntos. Em Osasco, apenas um empreendimento de Faixa 1 havia sido entregue à época de definição dos estudos de caso, o Residencial Flor de Jasmim. No caso de Hortolândia, também havia apenas um empreendimento de Faixa 1 entregue. Formalmente, este conjunto compreende duas operações distintas, o Residencial Peruíbe (240 UH) e o Residencial Praia Grande (260 UH). No entanto, trata-se de dois condomínios contíguos, de projeto quase idêntico, construídos pela mesma empresa e entregues na mesma época, podendo ser tratados como um mesmo conjunto habitacional para os fins da pesquisa.

Em Campinas, onde havia a possibilidade de escolha entre alguns empreendimentos de Faixa 1 já ocupados, selecionou-se um conjunto habitacional que representava uma situação extrema, o Residencial Sírius. Trata-se do conjunto de maior porte dentre as operações contratadas nos municípios abrangidos pela pesquisa até o final de 2012, totalizando 2.620 U.H. A construção do empreendimento não havia sido totalmente concluída à época da realização das entrevistas. A pesquisa abrangeu os seis condomínios integrantes dessa operação que atendiam ao tempo mínimo de entrega, compreendendo um universo de 2.020 unidades. Implantado numa área limítrofe da malha urbana constituída, situada num eixo tradicionalmente destinado ao assentamento da população de baixa renda em Campinas, a seleção desse empreendimento representou a escolha do que aparentava ser um caso de inserção urbana problemática, envolvendo a implantação de um empreendimento com impactos muito significativos numa área que, numa análise preliminar, mostrava-se bastante precária. Embora representando uma situação extrema dentre os casos selecionados na

---

<sup>17</sup> A aplicação dos questionários foi realizada entre outubro e dezembro de 2013, de modo que os conjuntos que foram selecionados haviam sido entregues aos respectivos moradores no mais tardar em abril de 2013.

pesquisa, o Residencial Sírius mostrou-se também em exemplo representativo dos conjuntos do PMCMV produzidos em Campinas, onde foram identificados outros empreendimentos de Faixa 1 de porte semelhante em áreas limítrofes do tecido urbano constituído, a maioria deles situados ao longo do mesmo eixo de expansão urbana onde foi implantado o empreendimento selecionado.

Em São Paulo, foram selecionados quatro empreendimentos, o que permitiu que se contemplasse um universo razoavelmente diversificado de padrões de inserção urbana. Embora o município disponha de um universo considerável de empreendimentos de Faixa 1, as possibilidades de escolha foram significativamente reduzidas pelo fato de muitos desses empreendimentos encontrarem-se invadidos. Além das dificuldades envolvidas na realização de entrevistas nessa situação, não faria sentido analisar a percepção subjetiva de grupos que não acessaram os conjuntos por meio do programa. Tendo em vista essa restrição, foram selecionados dois empreendimentos de pequeno porte localizados em Cidade Tiradentes, o Residencial Guarujá (32 U.H.) e o Residencial Mongaguá (40 U.H.) e dois empreendimentos de porte intermediário, o Residencial Iguape (300 U.H.), localizado em Itaquera, e o Residencial São Roque (300 U.H.), localizado em Sapopemba, todos ocupando interstícios remanescentes de áreas de urbanização periférica consolidada, junto a conjuntos habitacionais da COHAB-SP previamente implantados.

Selecionou-se um empreendimento que aparentava representar o exemplo de melhor inserção urbana dentre os conjuntos de Faixa 1 das duas regiões metropolitanas pesquisadas, o Residencial Iguape. Considerando-se a expressiva produção de conjuntos do programa na região de Cidade Tiradentes, avaliou-se que seria importante abranger estudos de caso nessa área. Além de representativos da produção do programa no município, constituíam também um exemplo de inserção precária, o que possibilitaria o contraste com o exemplo representativo da condição oposta, o conjunto de Itaquera. Os dois conjuntos selecionados em Cidade Tiradentes eram dos poucos empreendimentos da região que não estavam ocupados por moradores não indicados conforme a sistemática do programa e que atendiam às exigências de tempo mínimo de entrega. O outro conjunto escolhido, o Residencial São Roque, foi um caso ilustrativo de uma situação intermediária de inserção urbana, e também um exemplo representativo dos padrões da localização de empreendimentos de Faixa 1 no município, concentrados na Zona Leste, uma área historicamente caracterizada como um lugar de forte concentração de conjuntos habitacionais e de moradores de baixa renda. Além disso, foi um dos primeiros empreendimentos de Faixa 1 a serem entregues no município, o que possibilitaria entrevistar moradores com mais tempo de experiência de residência num conjunto do programa.

Além dos empreendimentos mencionados, também foram realizados estudos de caso em dois conjuntos habitacionais que não fazem parte do programa, ambos no município de São Paulo: o Residencial Pirineus, localizado no bairro de Campos Elíseos, na região central; e o Residencial INOCOOP, localizado no bairro do Butantã, na zona oeste. Estes conjuntos

foram selecionados por serem empreendimentos de interesse social bem localizados de acordo com a avaliação da equipe. Funcionaram, assim, como casos de controle, contribuindo para o desenvolvimento da metodologia de análise das condições de urbanidade, e também para a definição dos requisitos que seriam adotados na ferramenta de avaliação *ex ante*.

Essa demanda surgiu a partir da percepção de que os estudos de caso selecionados estavam muito distantes de dispor de padrões urbanísticos que pudessem ser tomados como referenciais de boa inserção. Com base na observação do entorno dos conjuntos habitacionais escolhidos como exemplos de inserção positiva, buscou-se identificar quais eram os elementos que lhes atribuíam essa condição, e como estes poderiam ser sistematizados na forma de indicadores objetivos. O edifício Pirineus - projeto da assessoria técnica Ambiente Arquitetura para o Programa de Atuação em Cortiços, construído em 2003 e situado no centro do Município de São Paulo - foi escolhido em virtude de sua condição de implantação e relação com o espaço público, bem como pela diversidade funcional e qualidade de desenho urbano de seu bairro, figurando como um exemplo emblemático de conjuntos habitacionais bem inseridos. Avaliou-se, entretanto, que sua condição de inserção urbana configurava uma situação bastante atípica, sendo pouco representativa da realidade dos conjuntos habitacionais e das condições urbanísticas existentes nas cidades brasileiras em geral. Considerou-se, então, que seria importante incluir na pesquisa conjuntos que representassem uma condição de inserção urbana avaliada como positiva, mas que, ao mesmo tempo, não constituíssem um exemplo tão singular quanto o de um empreendimento localizado na área central de um município como São Paulo. Assim, selecionou-se o Residencial INOCOOP como exemplo de um conjunto habitacional bem inserido porém fora da área central. Esse conjunto situa-se num bairro sem muita diversidade de usos, porém com parcelamento do solo e desenho urbano planejados integralmente e com certa qualidade, além de estar próximo a pólos de oferta de comércio, serviços e transporte.

A partir da análise das condições urbanísticas do entorno dos conjuntos do PMCMV estudados e dos casos de controle mencionados, desenvolveu-se uma metodologia para a avaliação das condições urbanísticas do entorno de empreendimentos do programa e para a análise de seu impacto sobre as áreas onde são implantados. Para a construção de uma leitura dos padrões urbanísticos observados, as constatações extraídas da pesquisa de campo foram sistematizadas nos seguintes eixos temáticos: (1) mobilidade, compreendendo o acesso a redes de transporte e a existência de barreiras à circulação; (2) configuração territorial e fruição dos espaços, englobando aspectos como a permeabilidade dos espaços edificados, a existência de fachadas ativas e a diversidade de usos; (3) a existência e a diversidade de serviços, equipamentos públicos e atividades comerciais; (4) e a qualidade de espaços condominiais de uso coletivo. A partir das informações coletadas em campo, foram sistematizadas as leituras de todos os casos, buscando-se identificar os critérios de urbanidade que comporiam a ferramenta. Passamos agora à caracterização das condições

urbanísticas dos conjuntos habitacionais estudados a partir dos eixos de análise relacionados acima.

### 3.1. Processamento das análises de entorno

Para a aplicação do roteiro de observação de campo, utilizou-se um material cartográfico base, no qual constavam o empreendimento estudado, um entorno mínimo definido por uma margem de 200 metros além do perímetro do empreendimento e um entorno ajustado a fim de englobar pontos de interesse específico, tais como equipamentos públicos importantes que por ventura não estivessem dentro do perímetro estabelecido.

Mapa 1 Definição do perímetro de observação para a análise do entorno do empreendimento (Faixa 1) Flor de Jasmin em Osasco.



Mapa 2 Definição do perímetro de observação para a análise do entorno do empreendimento (Faixa 1) Iguape em São Paulo.



### 3.1.1 Mobilidade

No que tange à mobilidade, foram observados aspectos relativos ao transporte, envolvendo a identificação em campo de pontos de ônibus, terminais e estações e o levantamento de informações sobre os itinerários disponíveis no local, bem como fatores relacionados às condições de acesso aos equipamentos de transporte, avaliando-se a qualidade dos espaços de circulação de pedestres e identificando-se as barreiras físicas ao deslocamento a pé. O objetivo era avaliar em que medida os lugares de estudo de caso estavam adequados aos deslocamentos regulares feitos por seus moradores, e quais fatores influenciavam em tais condições.

#### a) Transporte

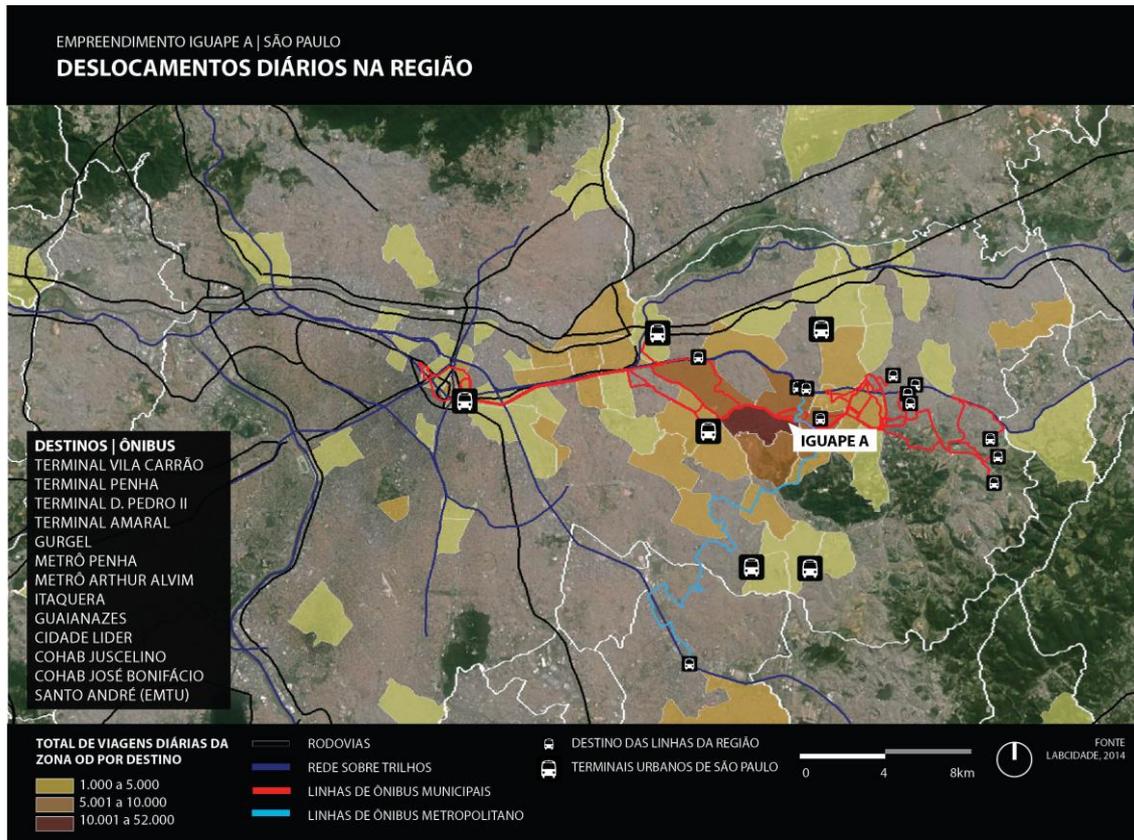
Apesar da notável dinamização das periferias onde estão localizados os empreendimentos da Faixa 1 do PMCMV, a presença de equipamentos públicos e de usos não residenciais nessas áreas não significou o alcance de sua autossuficiência em termos de oferta de emprego e de disponibilidade de todos os tipos de serviços e equipamentos urbanos demandados por seus moradores. Suas condições de urbanidade refletem diretamente na necessidade de deslocamentos regulares - muitas vezes extensos - para outros bairros ou

mesmo outros municípios, e na forte dependência da rede de transporte público para a realização de atividades cotidianas<sup>18</sup>. Os mapas a seguir, que relacionam as informações da Pesquisa Origem e Destino sobre deslocamentos diários com as linhas de transporte público existentes nas imediações dos conjuntos pesquisados, mostram os principais destinos desses moradores em sua rotina, bem como as condições de acesso à rede de transporte público nos locais de origem. Comparando os diferentes empreendimentos, percebeu-se que, nos conjuntos escolhidos como exemplos de condições mais precárias de inserção urbana (em especial o empreendimento Sírius, de Campinas, e o Guarujá, de Cidade Tiradentes), a variável do transporte representou um aspecto crítico. Ambos os casos possuem somente uma linha de ônibus conectando-os ao sistema público de transporte, enquanto que no caso dos empreendimentos melhor inseridos (como o empreendimento Iguape e os casos de controle), identificaram-se mais de 10 diferentes linhas acessíveis em suas imediações, permitindo o acesso a um conjunto de destinos muito mais abrangente com maior facilidade.

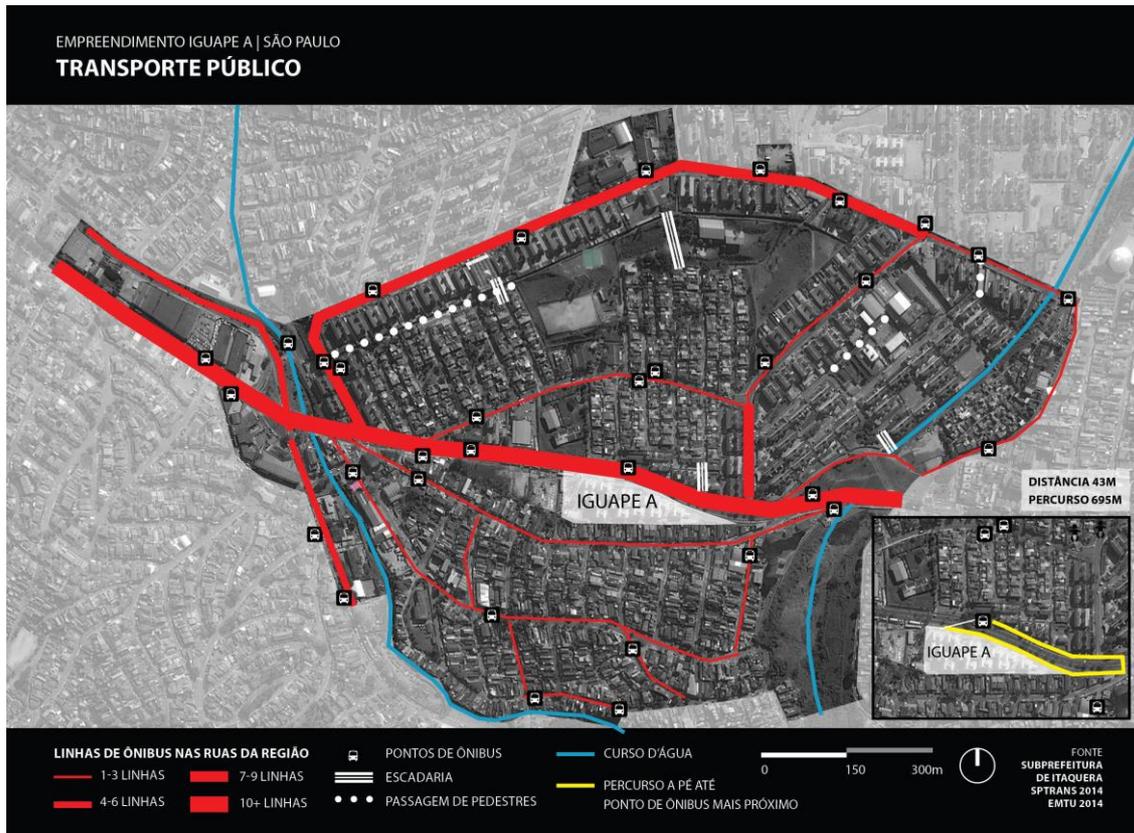
---

<sup>18</sup> Na última parte deste relatório, que trata da questão do atendimento aos parâmetros internacionais do direito à moradia adequada nos conjuntos do programa, apresentamos os resultados da pesquisa realizada com os moradores dos conjuntos estudados. Analisa-se, entre outras questões, o tempo gasto com deslocamentos diários para o trabalho e a escola, os impactos dos gastos com transporte no orçamento familiar e a necessidade de se deslocar para outras áreas para acessar comércio, emprego, serviços e lazer.

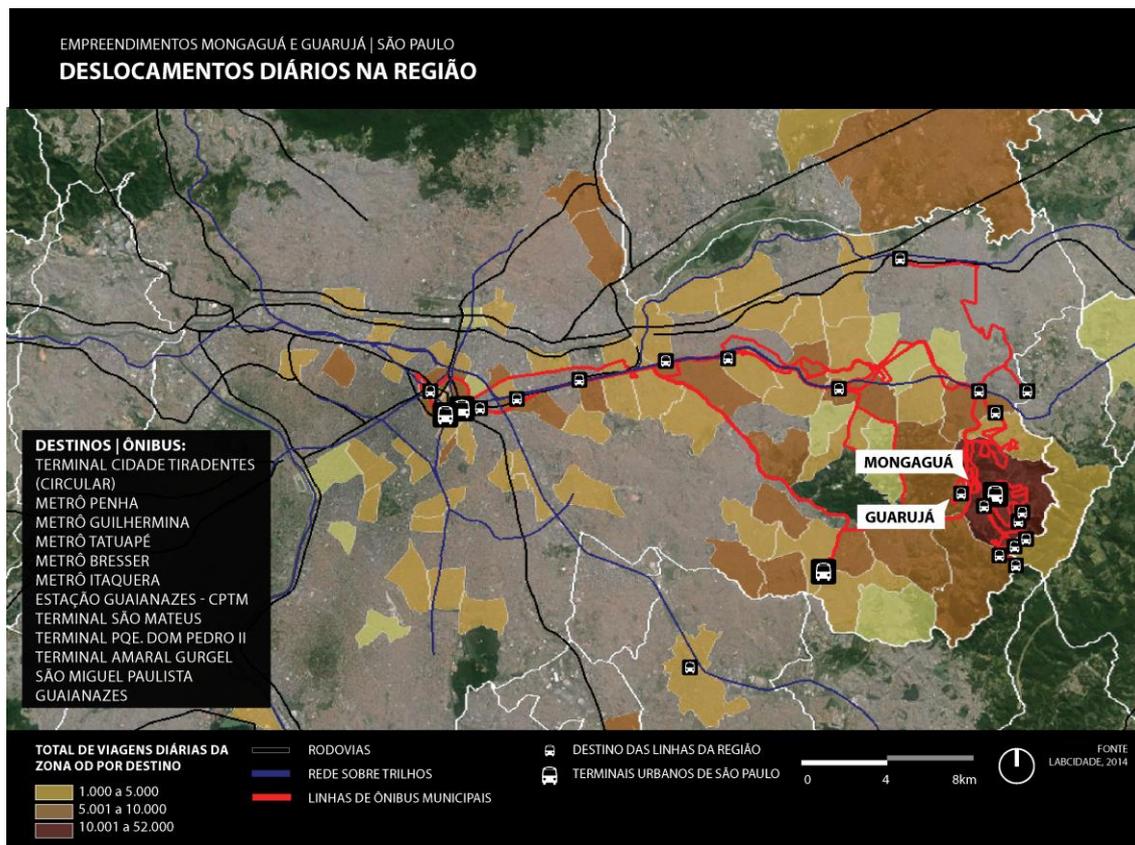
Mapa 3 Total de viagens realizadas diariamente a partir da zona onde situa-se o empreendimento Iguape no município de São Paulo (Pesquisa OD 2007)



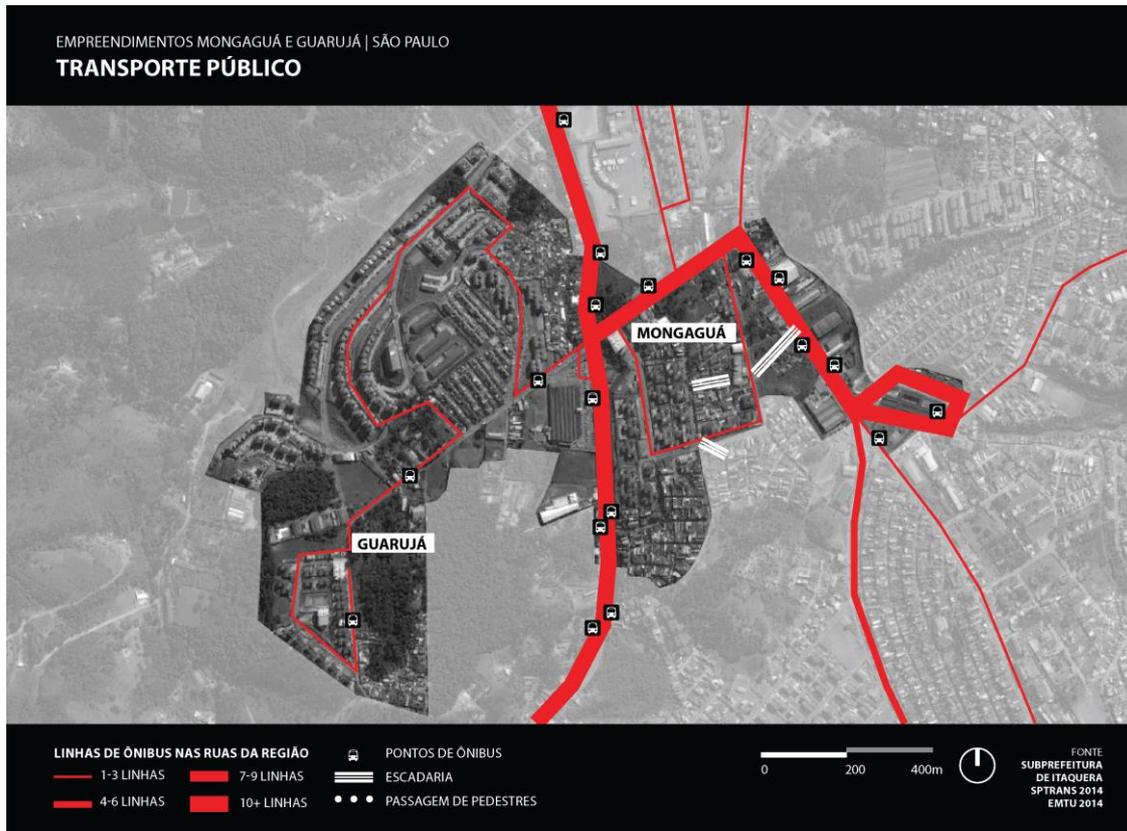
Mapa 4 Serviço de linhas de ônibus no entorno do empreendimento (Faixa 1) Iguape em São Paulo



Mapa 5 Total de viagens realizadas diariamente a partir da zona onde situam-se os empreendimentos Guarujá e Mongaguá no município de São Paulo (Pesquisa OD 2007)



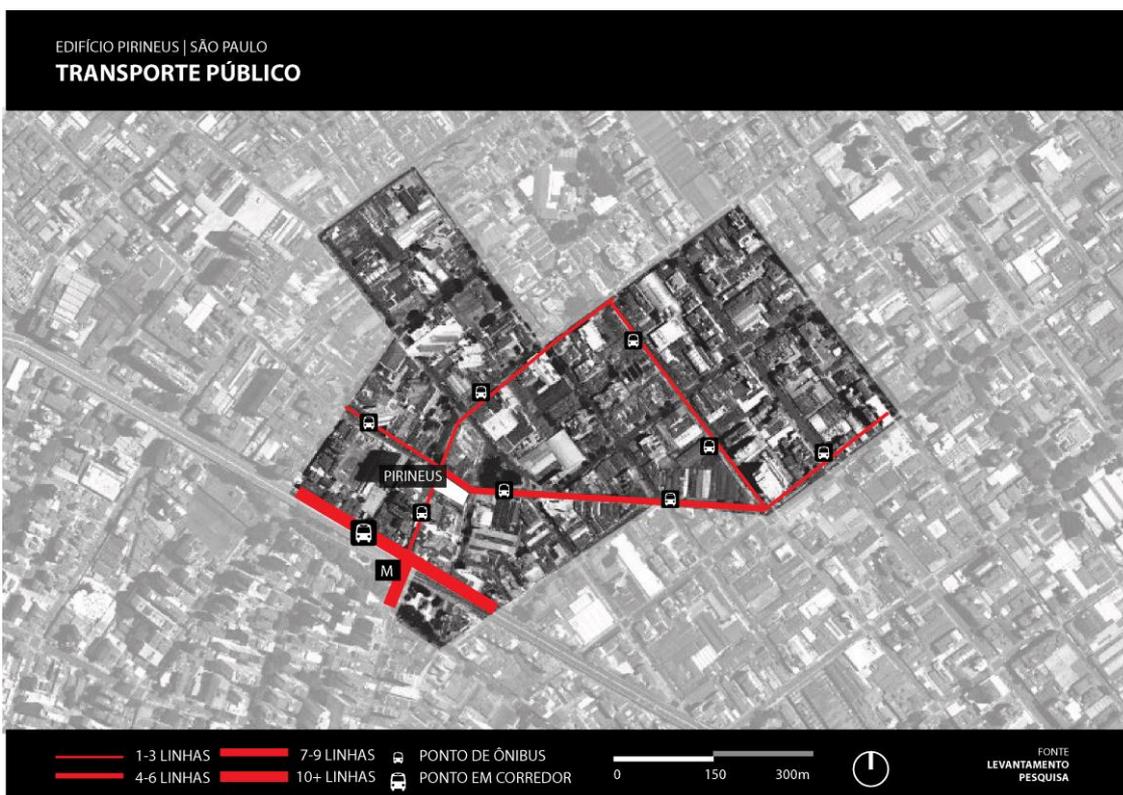
## Mapa 6 Serviço de linhas de ônibus no entorno dos empreendimentos (Faixa 1) Guarujá e Mongaguá em São Paulo



# Mapa 7 Serviço de linhas de ônibus no entorno do empreendimento (Faixa 1) Sirius em Campinas



## Mapa 8 Serviço de linhas de ônibus no entorno do empreendimento Pirineus (PAR) no centro de São Paulo



Embora as condições de acesso às redes de transporte público sejam bastante heterogêneas no universo de conjuntos estudados, pode-se dizer que, em muitos desses casos, foram constatados padrões insatisfatórios no tocante à diversidade de itinerários, à frequência do serviço, ao tempo de deslocamento diário e ao impacto dos custos com transporte no orçamento familiar. Em casos como o do Residencial Guarujá, por exemplo, os moradores dispõem de apenas uma linha de ônibus cuja distância é passível de ser percorrida a pé em condições razoáveis. Constatou-se situação ainda mais crítica no caso do Residencial Sírius, onde o acesso às duas linhas de ônibus existentes nas imediações exige a realização de percursos a pé razoavelmente longos.

Além da dificuldade de acesso, outro problema constatado foi a limitação dos itinerários oferecidos pelas linhas que atendem os conjuntos pesquisados. Embora alguns desses empreendimentos sejam razoavelmente bem atendidos por linhas que fazem deslocamentos do tipo bairro-centro, como por exemplo os residenciais Iguape e São Roque, observou-se uma carência considerável no tocante à disponibilidade de linhas que façam conexões do tipo bairro-bairro em suas imediações, o que limita a mobilidade de seus moradores.

Pode-se observar um contraste significativo entre as condições de mobilidade existentes em conjuntos como esses e aquelas observadas num dos nossos casos de controle, o Edifício Pirineus. Nesse caso, pode-se acessar uma diversidade de linhas de ônibus com a pé

com grande facilidade. Além disso, é possível acessar sistemas de média e alta capacidade (corredor de ônibus e metrô) por meio de caminhadas curtas, o que possibilita o acesso a diferentes destinos com rapidez.

#### **b) Barreiras físicas**

Ademais às variáveis de transporte que, de certa forma, ainda estão relacionadas a problemas de localização referentes à escala municipal, a questão da integração territorial foi um elemento bastante importante para se avaliar as condições de mobilidade na escala local. Entendeu-se que a capacidade de se deslocar pelo território e de acessar diferentes lugares, atividades e serviços tem a ver com características do desenho urbano, do parcelamento do solo e da permeabilidade das edificações. Além de aspectos pontuais, como a presença de vias muito movimentadas e taludes, duas características chamaram a atenção: o tamanho das quadras e os lotes ou glebas não ocupados.

A maioria dos empreendimentos analisados foram implantados em áreas onde o tecido urbano é descontínuo e pouco permeável, com a presença de grandes vazios e muitas quadras com perímetro demasiadamente extenso. Esses atributos morfológicos impactam negativamente a relação das pessoas com o espaço público, não contribuindo para que se alcancem condições satisfatórias de urbanidade. Cabe ressaltar que a morfologia urbana não é um fator capaz de determinar, por si só, a dinâmica social de uma determinada porção do espaço, mas ela constitui um elemento relevante na conformação de suas possibilidades. De modo geral, o tecido urbano das áreas estudadas é pouco propício à circulação de pessoas e pouco convidativo à apropriação dos espaços públicos para a fruição, o que prejudica também a possibilidade de proliferação de usos e atividades que confirmam diversidade social e cultural a essas áreas, favorecendo a perpetuação de um tecido urbano de caráter monofuncional<sup>19</sup>.

Diferentemente disso, nos casos de controle (principalmente no Edifício Pirineus, em Campos Elísios) a malha urbana tem mais vasos comunicantes, pois é parcelada com quadras menores que facilitam o deslocamento pelo território, proporcionando outro patamar de possibilidades para deslocamentos cotidianos e para a experiência do espaço público. A existência de quadras menores possibilita “uma escolha ampla de percursos”, o que, por sua vez, é vantajoso tanto para a economia e dinamização funcional do tecido urbano, quanto para sua fluidez, permitindo que se rompa com a monotonia de uma rotina de percursos

---

<sup>19</sup> “Por natureza, as quadras longas neutralizam as vantagens potenciais que as cidades propiciam à incubação, à experimentação e a numerosos empreendimentos pequenos ou específicos, na medida em que estes precisam de cruzamentos muito maiores de pedestres para atrair fregueses ou clientes. As quadras longas também frustram a tese de que, se se espera que as misturas de usos urbanos sejam mais do que uma abstração nas plantas, elas devem provocar a presença de pessoas diferentes, com propósitos diferentes, em horários distintos, mas usando as mesmas ruas (JACOBS, 2011, p.202)”.

sempre iguais e que se vivencie imprevisivelmente diferentes atividades coletivas e públicas - que fazem parte da formação social do indivíduo (JACOBS, 2011, p.200).

**Mapa 9 Presença de vazios urbanos no entorno dos empreendimentos Mongaguá e Guarujá (Cidade Tiradentes), Iguape (Itaquera) e Pirineus (Campos Elíseos - área central do Município de São Paulo)**



Mapa 10 Barreiras físicas no entorno dos empreendimentos Praia Grande e Peruíbe no Município de Hortolândia



Desta leitura, ficou clara a importância de considerar todos estes critérios como componentes da inserção urbana, tendo como perspectiva não só as responsabilidades municipais de gestão e promoção de um sistema de transporte público de qualidade, como o fato de os empreendimentos serem agentes ativos da (re)configuração territorial das periferias. É principalmente sob essa perspectiva que boa parte das indagações feitas ao desenho urbano dos territórios onde se inserem os empreendimentos do PMCMV virá a ser aplicada na metodologia de avaliação da implantação dos projetos, apresentada mais adiante.

### 3.1.2. *Fruição e conforto urbano*

Sobre este aspecto, foram observadas as condições dos espaços de pedestres, com especial atenção à qualidade das calçadas, travessias, iluminação e arborização. Além da ausência de arborização e da qualidade ruim das calçadas, em geral, o que mais chamou a atenção foi a interface entre o espaço público e o privado (ou mesmo público e público, no caso de escolas, creches e demais equipamentos). Observou-se de modo recorrente a presença de extensos muros, grades e uma relação - seja ela física ou visual - que não

favorece a segurança e a atividade das ruas e espaços públicos, pois segrega o espaço público do privado e reduz ao máximo sua interação.

Por um lado, esta constatação ultrapassa os limites da atuação e responsabilidade do PMCMV, tratando-se de uma condição morfológica geral da cidade; contudo, esses padrões vêm sendo amplamente reproduzidos pelos empreendimentos do programa, onde as fronteiras condominiais são demarcadas com muros e alambrados bastante extensos, cobrindo muitas vezes a totalidade das glebas onde são implantados.

Isto apresenta desdobramentos evidentes do ponto de vista da segurança do espaço público, e inclusive do espaço condominial. No caso do empreendimento Flor de Jasmim (Osasco), por exemplo, a existência de um muro elevado circundado o condomínio ao longo de toda sua extensão proporcionou condições favoráveis para que o conjunto se tornasse um ponto de tráfico de drogas, que acabou ficando conhecido como "muro do pó" após ampla repercussão na imprensa<sup>20</sup>. Restringindo a circulação de pessoas e impedindo a visualização do que acontece no interior do condomínio a partir da rua, o muro favoreceu o controle daquele espaço por traficantes, e seu uso como uma espécie de fortificação. Contrariando a ideia de que muros trazem proteção, nesse caso, a separação física entre o espaço privado condominial e o espaço público deixou os moradores mais vulneráveis à ação de grupos criminosos, mostrando que o fechamento dos espaços privados não necessariamente traz segurança.

---

<sup>20</sup> "Muro do pó: traficantes vendem drogas com tranquilidade em Osasco (SP)" <<http://noticias.r7.com/videos/muro-do-po-trafficantes-vendem-drogas-com-tranquilidade-em-osasco-sp/idmedia/527ac9d30cf2fd718a0db359.html>> acesso em 20/11/2013

**Foto 1 Condomínios fechados e murados, produzindo um impacto prejudicial à fruição nas vias públicas na Cidade Tiradentes - entorno dos empreendimentos Guarujá e Mongaguá na cidade de São Paulo.**



A análise do entorno do Edifício Pirineus, bem como a observação da morfologia do próprio edifício, evidenciaram que um dos principais fatores da qualidade daquele território é a presença de edifícios e atividades diretamente relacionados com o espaço público, no caso as calçadas. Analisando o INOCOOP Butantã, outro aspecto importante é a presença de diversos acessos independentes a cada bloco, ainda que não haja diversidade de usos. Essas características, diferentes dos padrões observados nos empreendimentos do PMCMV, garantem simultaneamente maior qualificação da paisagem e da volumetria urbana e maior segurança, uma vez que favorecem o encontro e a fruição do espaço público.

Além disso, a própria observação dos tecidos das periferias consolidadas, dos loteamentos autoconstruídos com morfologia tradicional de sobrados geminados, revela uma proporção equilibrada de acessos ao longo das calçadas, o que, via de regra, favorece uma maior distribuição de atividades no território e a vitalidade do espaço público. No caso dos conjuntos produzidos no contexto de políticas habitacionais de décadas passadas, o que se percebe é que um dos desdobramentos do processo de consolidação dos tecidos urbanos onde estão inseridos é a multiplicação de acessos não previstos e a proliferação de uma diversidade de usos improvisados, evidenciando um processo generalizado de ocupação de interstícios, de florescimento de usos espontâneos e de subversão do modo como a organização do espaço foi

inicialmente concebida. Não se trata de sustentar uma visão idealizada dessas formas de uso, mas de reconhecer que elas evidenciam a inadequação desses projetos às necessidades de seus moradores.

Como já foi amplamente apontado pela literatura, os condomínios fechados, com longas divisas gradeadas ou muradas, sem nenhum acesso e nenhuma atividade que promova o contato entre o público e o privado, constituem um dos fatores por trás da morte do espaço público. Os conjuntos estudados na pesquisa forneceram evidências de que esse padrão morfológico, predominante na produção do programa, reforça a fragmentação do território, contribuindo para a perpetuação de um modelo de cidade sem urbanidade.

É importante reconhecer que seria equivocado atribuir ao PMCMV a responsabilidade exclusiva pela proliferação de tecidos urbanos fragmentados, com pouca fluidez, presença incipiente de fachadas ativas, predominância de espaços privados fechados, grande presença de barreiras físicas à circulação de pedestres, dentre outras características desfavoráveis à vitalidade dos espaços públicos. Esse padrão urbanístico precede o programa e não se restringe às periferias onde se concentram os conjuntos de habitação popular, ele é um traço característico das cidades brasileiras em geral. No entanto, um programa do porte do MCMV constitui uma oportunidade para que se transformem os padrões de integração territorial atualmente existentes. Ao invés de contribuir para qualificar o desenho urbano das áreas onde são implantados, entretanto, os empreendimentos do programa estão reforçando um modelo de ocupação do território sem preocupação com a qualidade dos espaços públicos e a fruição.

### ***3.1.3. Uso do solo***

Nos levantamentos de campo realizados, buscou-se identificar a diversidade de usos do solo, com especial atenção para a oferta de comércio, serviços e equipamentos públicos. Neste sentido, foram avaliados os entornos dos empreendimentos e as próprias áreas condominiais.

#### ***a) Equipamentos públicos***

Do ponto de vista dos equipamentos públicos, o que se observa é, em geral, a existência dos equipamentos básicos de saúde e educação próximos aos empreendimentos habitacionais. Mesmo nos casos mais carentes, a exemplo do empreendimento Sírius, em Campinas, onde escolas e creches são mais distantes, verificou-se a existência de provisão pública de transporte escolar, que supre os deslocamentos escolares. Neste sentido, os empreendimentos do PMCMV representam um grande avanço em relação às políticas habitacionais de décadas anteriores, garantindo que não se construa moradia popular onde

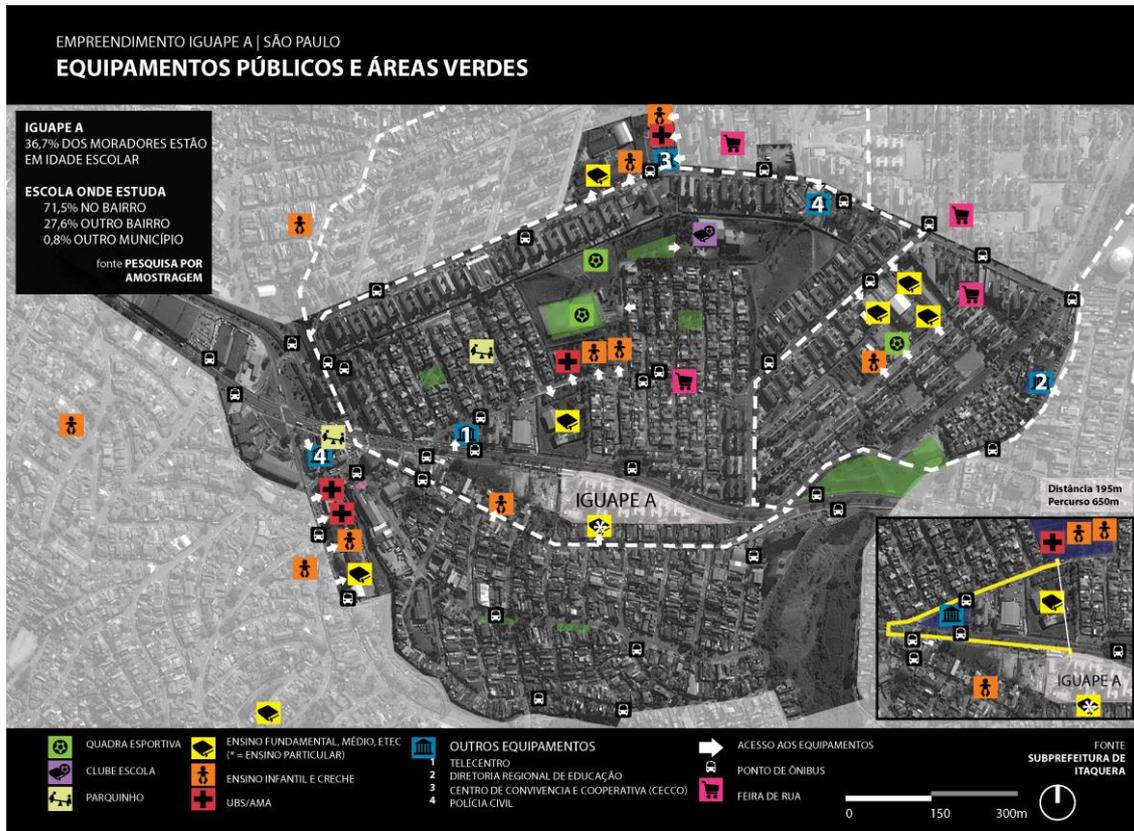
não haja oferta mínima de equipamentos de educação e saúde, ao menos nos casos estudados no estado de São Paulo. Contudo, isso não se aplica aos equipamentos de cultura e lazer.

Tanto para os equipamentos quanto para as áreas livres (praças e parques), as condições de manutenção são precárias na maioria dos casos observados, de modo que o aproveitamento desses espaços é reduzido ou inexistente. Além disso, uma característica importante do sistema de equipamentos públicos diz respeito ao acesso, que conforme já comentado anteriormente, é um dos grandes problemas dos tecidos onde estão inseridos os empreendimentos do PMCMV. No caso do empreendimento Iguape (Itaquera), por exemplo, embora haja a presença de um conjunto de equipamentos públicos em suas proximidades, isso não significa que os moradores possam acessá-los por meio de um percurso a pé curto e qualificado, uma vez que só existe um percurso possível, e sua distância efetiva é mais de três vezes maior do que a distância linear entre o empreendimento e esse conjunto de equipamentos (ver mapa 22). Questões como essa têm raízes na estrutura fundiária e no parcelamento do solo da região, que configuram um tecido urbano fragmentado e com muitas barreiras à circulação.

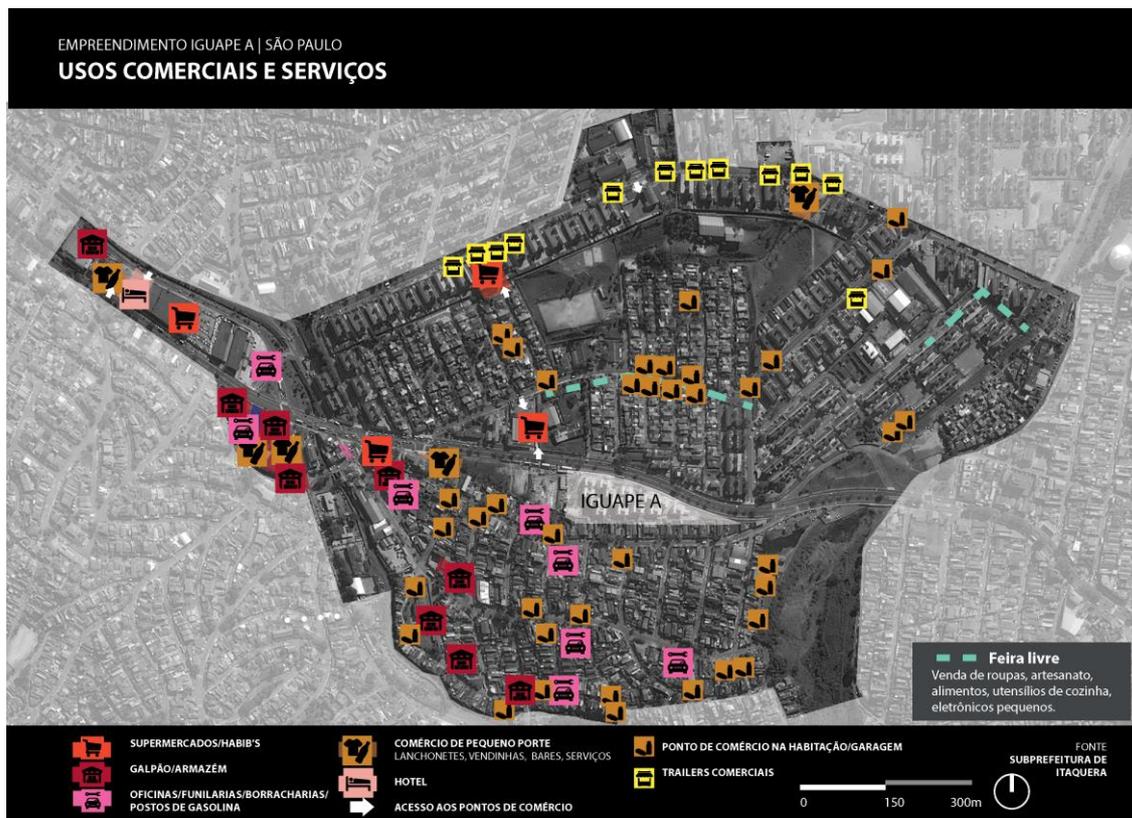
#### ***b) Comércio e serviços***

No tocante à diversidade funcional e à oferta de comércio e serviços, observa-se um grande contraste ao se comparar os padrões de uso do solo num dos nossos casos de controle (o Edifício Pirineus, nos Campos Elíseos) com aqueles das localidades onde se situam os empreendimentos do MCMV abrangidos pela pesquisa. É visível que a presença de bares, restaurantes, farmácias, padarias, lavanderias, salões de beleza, academias, quitandas, hortifrúti, costureiras, teatros, cinemas e uma infinidade de atividades de uso rotineiro nas imediações do Edifício Pirineus atribuem ao território uma dinâmica rica do ponto de vista do uso do espaço público e sua segurança. Isso não somente proporciona vitalidade ao espaço, como garante que os moradores do Edifício Pirineus estejam assistidos pela maior parte dos usos cotidianos de que necessitam. Esta leitura se reforça quando observamos casos como o do empreendimento Sírius, em Campinas, onde a ausência dessa diversidade de usos e a existência de uma demanda não atendida por um rol de atividades de comércio, serviços e lazer levaram à construção de barracas nas adjacências do conjunto, de forma improvisada e precária. Merecem destaque, também, os casos em que as atividades comerciais foram incorporadas aos próprios apartamentos, uma situação observada de modo recorrente em vários dos conjuntos onde foram realizadas as entrevistas.

Mapa 11 Distribuição dos equipamentos básicos no entorno do empreendimento (Faixa 1)  
Iguape



Mapa 12 Usos comerciais e serviços no entorno do empreendimento (Faixa 1) Iguape em São Paulo



O estudo de caso de Itaquera, em tese a melhor inserção urbana dentre os casos estudados, demonstrou uma condição de fato mais positiva do ponto de vista do comércio e dos serviços, contando-se com uma diversidade maior de atividades, tanto formais como informais, com estabelecimentos comerciais de portes distintos (desde hipermercados até mercadinhos, por exemplo), a maior parte localizando-se a distâncias razoáveis do empreendimento. Ainda assim, cabe ressaltar que a condição de integração da malha urbana é um fator que prejudica o acesso a estes locais, obrigando os moradores a ter que contornar barreiras e fazer percursos extensos para transpor distâncias que em linha reta seriam curtas.

**Mapa 13 Distribuição dos usos comerciais e dos serviços no entorno dos empreendimentos Praia Grande e Peruíbe no Município de Hortolândia.**



No caso de Hortolândia, evidenciou-se como o desenho da malha urbana pode interferir no acesso ao comércio e aos serviços. Embora o empreendimento estudado esteja próximo ao centro do município (aproximadamente 1000 metros de distância em linha reta), onde há uma oferta razoavelmente diversificada de atividades, o acesso a esse centro é dificultado em virtude da inexistência de caminhos adequadas à circulação de pedestres e da descontinuidade do tecido urbano. Foram identificadas barreiras físicas de difícil transposição entre o conjunto e a área central do município, como um rio com poucos pontos de travessia e áreas não ocupadas sem caminhos para pedestres, de modo que o trajeto efetivamente percorrido pelos moradores para chegar à área central acaba sendo muito mais longo (aproximadamente 2500 metros).

O estudo desse caso favoreceu a percepção de que a facilidade de acesso a determinados tipos de comércio e de serviços têm maior influência na vida cotidiana dos moradores do que outros. Sua proximidade mostra-se fundamental para que o empreendimento disponha de um padrão adequado de inserção urbana, enquanto que outras atividades de uso mais esporádico podem estar mais distantes sem que isso acarrete maiores problemas. A partir das entrevistas realizadas com os moradores, constatou-se que algumas das atividades demandadas com maior regularidade, como por exemplo padarias e pequenos armazéns, podiam ser encontradas nas imediações do conjunto, ao passo que outras

atividades de uso cotidiano não podiam ser encontradas com a mesma facilidade, exigindo deslocamentos frequentes dos moradores até a área central do município. A observação dessa situação contribuiu para a distribuição das atividades comerciais e de serviços em diferentes categorias em função da regularidade de uso e da necessidade de proximidade, o que foi utilizado na elaboração da ferramenta, conforme será exposto na próxima parte deste relatório.

Esta dimensão da inserção urbana, que diz respeito à oferta de comércio, serviços e equipamentos, portanto, além de aspectos ligados à segregação e à baixa diversidade funcional das áreas onde os conjuntos do programa vêm sendo implementados, já discutidos na análise referente à escala regional, tem suas fragilidades em parte relacionadas a (1) aspectos do desenho urbano, que frequentemente negligencia fatores como a fluidez do ambiente construído e a existência de condições adequadas à circulação de pedestres; (2) à tipologia dos empreendimentos, que geralmente são projetados para abrigar exclusivamente o uso residencial, não prevendo espaços para a provisão de equipamentos públicos e comércio no interior do conjunto habitacional, ou mesmo instalações que permitam a realização de atividades produtivas e a geração de renda tais como costura, salão de beleza e produção de comidas para venda, típicos das dinâmicas econômicas de famílias de baixa renda.

#### ***3.1.4. Espaços coletivos condominiais***

No tocante à avaliação dos espaços coletivos dos empreendimentos, buscou-se observar as dimensões das áreas de uso comum, os equipamentos e mobiliários instalados, as atividades realizadas pelos moradores, a dinâmica de gestão e os conflitos associados à vida em condomínio.

Uma das principais percepções é a de que, em geral, os espaços coletivos não são bem projetados, munidos de mobiliário ou de dimensões adequadas à apropriação por parte dos moradores. O que pode-se perceber é que os espaços livres condominiais são predominantemente áreas residuais, sobras de terreno não edificado, não havendo maiores preocupações projetuais com a provisão de áreas de uso comum qualificadas. A implantação das unidades limita-se à observância dos parâmetros mínimos estabelecidos nas normas edilícias aplicáveis ao programa, atendendo especificações referentes a recuos mínimos e taxas de ocupação do solo, sem nenhum esforço para atribuir qualidade aos espaços livres e incorporá-los ao uso e rotina dos moradores.

Os problemas decorrentes desta forma de implantação dos empreendimentos extrapolam o campo da qualidade dos espaços e atinge a esfera da gestão, tendo impactos na sociabilidade dos moradores, no orçamento familiar, na segurança e na administração condominial. Em empreendimentos de pequeno porte, notadamente (em São Paulo) aqueles construídos em terrenos pequenos residuais do banco de terras da COHAB, percebe-se uma

facilidade maior na gestão, principalmente quando comparados aos empreendimentos de maior porte, com mais unidades e mais espaço coletivo.

Dentre os empreendimentos estudados, o condomínio Mongaguá (foto) é exemplar de uma série de aspectos. No que tange à administração, o fato de ser um empreendimento pequeno torna o convívio entre os moradores e a discussão coletiva das questões de interesse comum facilitados. Por outro lado, o fato de ser um empreendimento pequeno faz com que não se disponha de quase nenhum espaço livre ou área de lazer, uma queixa bastante recorrente nas entrevistas realizadas com os moradores dos empreendimentos estudados. O mesmo condomínio, além de contar com uma pequena churrasqueira coberta de péssima qualidade construtiva, possui um espaço de circulação entre os apartamentos (hall das escadas) maior do que o observado em outros casos. Em conversas com moradores, relatou-se que este espaço de circulação costuma ser utilizado para a realização de festas, ocasiões em que também se utilizam as salas dos apartamentos para aumentar o espaço disponível. Exemplos de uso improvisado do espaço como esse evidenciam a carência de áreas de uso comum que tenham sido previstas nos projetos para proporcionar a integração e a sociabilidade dos moradores no interior dos conjuntos.

A dificuldade de compatibilizar a existência de áreas livres com a gestão condominial impõe alguns desafios: um deles diz respeito à gestão e manutenção das áreas comuns, o que frequentemente implica em ônus excessivo para os beneficiários do programa. Essa questão torna-se particularmente problemática no caso dos condomínios de grande porte, onde a gestão de uma série de elementos de infraestrutura e mobiliário - que seria de responsabilidade do poder público caso os conjuntos tivessem sido implantados em áreas resultantes de parcelamento de solo ao invés de condomínios - acaba sendo arcada pelos próprios moradores. Outro desafio diz respeito às normas de convivência e formas de sociabilização dos moradores. Constatou-se que os conflitos associados à convivência e à gestão condominial são mais frequentes e mais sérios nos condomínios de maior porte.

Isso não significa necessariamente que operações pequenas sejam preferíveis, tão somente que todas as operações devem prever uma boa implantação das unidades e/ou blocos de unidades habitacionais, buscando equalizar a proporção de áreas livres de gestão pública, áreas privadas e áreas condominiais; assim como prever condomínios com poucas unidades habitacionais, o que em outras palavras significa aproximar a política habitacional da política urbana e, conseqüentemente, assumir o desafio da construção de cidades.

## *4. Ferramenta de avaliação de inserção urbana para empreendimentos do MCMV*

### **4.1. Elaboração da ferramenta**

Para efeito da construção da matriz de critérios de urbanidade e inserção urbana foram considerados os elementos mais eloquentes no processo de consolidação dos levantamentos de campo. A partir da extensa revisão dos materiais coletados, somada ao apoio bibliográfico<sup>21</sup>, chegou-se a versão final da matriz de critérios de urbanidade, que serviu de base para a elaboração do texto da Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana.

A análise da natureza e da qualidade de cada um dos aspectos elencados anteriormente, sejam eles aspectos físicos do território ou relacionados a dinâmicas urbanas, subsidiou toda a elaboração da metodologia de avaliação das condições de inserção urbana que esta pesquisa se propôs a fazer. Sendo assim era fundamental lidar com aspectos que estivessem ao alcance e no escopo da política habitacional vigente. Buscou-se focar naqueles elementos que poderiam ser melhorados mediante alterações no projeto do empreendimento ou, quando de extrema necessidade, responsabilização do município em conceber melhorias urbanas (tais como construção de equipamentos públicos e melhorias no funcionamento do sistema de transportes).

O fato de estas análises urbanísticas locais terem sido feitas para uma diversidade relativamente grande de contextos urbanos, em que se inseriam os conjuntos habitacionais, foi fundamental para esta etapa do trabalho de transformar o conceito de urbanidade em parâmetros objetivos, que pudessem, por sua vez, ser organizados metodologicamente para compor a Ferramenta de avaliação ex ante das condições de inserção urbana dos empreendimentos do MCMV.

Uma vez que as análises foram feitas sobre conjuntos em áreas periféricas - com diferentes graus de consolidação e de dinamização - bem como conjuntos em localidades mais centrais, foi possível uma avaliação comparativa, dentro daqueles aspectos levantados igualmente a todos os estudos de caso, para parametrizar o que seria uma boa e uma má inserção urbana. Neste sentido, foi também essencial a parceria feita com o Institute for

---

<sup>21</sup> Dois trabalhos foram de especial importância nesta etapa da pesquisa, sendo eles a Dissertação de Mestrado da Teresa Rodrigues (RODRIGUES, Teresa. "Avaliação da integração sócio urbana dos empreendimentos de habitação social". Tese de Mestrado. Instituto Superior Técnico de Lisboa. 2013) e a cartilha TOD Standard do ITDP (Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento), que tornou-se parceiro na elaboração e conclusão da ferramenta.

Transportation & Development Policy (ITDP), que contribuiu para a elaboração da ferramenta de avaliação de inserção urbana, subsidiando a formulação dos indicadores correspondentes às questões que as análises de entorno haviam levantado como fundamentais.

## **4.2. Objetivos**

A ferramenta, aqui proposta, é uma metodologia de análise da inserção urbana, que possa ser aplicada pelos gestores envolvidos na implementação do MCMV antes da aprovação e construção dos empreendimentos (de Faixa 1) a serem contratados através do programa. Ela consolida as leituras urbanísticas realizadas no entorno dos empreendimentos desta pesquisa na forma de parâmetros claros e objetivos, para que técnicos do poder público ou de outros órgãos envolvidos com a avaliação e a aprovação dos empreendimentos do programa, como a Caixa, tenham subsídios para avaliar a qualidade das propostas dos projetos habitacionais e garantir que eles tenham um nível mínimo e satisfatório de urbanidade.

Muito embora este seja o objetivo principal da ferramenta - instrumentalizar a ação da gestão pública para melhorar a qualidade dos empreendimentos do ponto de vista de sua inserção urbana - trata-se de uma metodologia que pode ser adotada pelos mais diversos atores envolvidos na produção habitacional de baixa renda no programa MCMV. Neste sentido, desde a linguagem do texto até a estrutura e a forma de organização dos seus indicadores foram trabalhados para facilitar sua compreensão e aplicação.

## **4.3. Estruturação e funcionamento**

A ferramenta foi organizada em três grandes temas complementares, cada qual com seu conjunto de indicadores próprio. Ao todos são nove indicadores, que estabelecem parâmetros mínimos de qualidade para cada aspecto que se propõe avaliar em relação às condições de inserção urbana de um empreendimento antes de sua aprovação. O propósito final é garantir que a implementação dos conjuntos habitacionais de Faixa 1 do MCMV garanta espaços públicos que promovam a sociabilidade, a circulação qualificada e segura de pedestres e o pleno acesso tanto ao sistema de transporte público quanto a equipamentos básicos, a comércio, a serviços e a outras atividades essenciais à vida urbana.

Os temas e seus respectivos indicadores são:

### *Tema 1 - Transporte*

- Indicador 1 - Opções de Transporte
- Indicador 2 - Frequência de Transporte

## *Tema 2 - Oferta de Equipamentos, Comércio e Serviços*

- Indicador 3 - Usos Cotidianos
- Indicador 4 - Usos Eventuais
- Indicador 5 - Usos Esporádicos

## *Tema 3 - Desenho e Integração Urbana*

- Indicador 6 - Relação com o Entorno
- Indicador 7 - Tamanho de Quadras
- Indicador 8 - Aberturas para o Espaço Público
- Indicador 9 - Rede de Circulação de Pedestres

Esses indicadores foram formulados para que os aspectos de localização, de mobilidade, diversidade de usos, desenho urbano e integração ao entorno pudessem ser objetivamente medidos e para que seus resultados fossem suficientemente claros para apontar quais os problemas de inserção urbana a serem corrigidos. A medição de cada indicador gera um resultado final chamado de "Qualificação", que pode representar um nível "Bom", "Aceitável" ou "Insuficiente".

Para se chegar a esta qualificação do indicador, cada um deles tem (1) seus objetivos particulares descritos, (2) o detalhamento de seus parâmetros com as instruções de como devem ser medidos, (3) algumas sugestões de fontes de informações que subsidiem a aplicação da metodologia, (4) a métrica de como transformar os parâmetros examinados em uma qualificação para o indicador e, finalmente, (5) indicativos do que pode ser alterado no projeto do empreendimento ou que investimento adicional deve ser feito para qualificar o projeto do ponto de vista de sua inserção urbana.

Se um único indicador, qualquer que seja, tiver uma qualificação "Insuficiente", o projeto do empreendimento que está sendo avaliado não está de acordo com padrões mínimos de inserção urbana e, portanto, não deve ser aprovado até que se reveja(m) o(s) problema(s) apontado(s) pelo indicador que o reprovou. Somente qualificações como "Aceitável" e "Bom" implicam boas condições de inserção urbana e a consequente aprovação do empreendimento analisado.

A qualificação "Aceitável" garante um padrão mínimo satisfatório para cada indicador avaliado. Isto significa dizer que basta receber este resultado final em todos os nove indicadores, para que o empreendimento seja aprovado. A qualificação "Bom" serve para

apontar os aspectos do projeto habitacional nos quais ele se destaca. Este tipo de classificação ajuda a identificar projetos de conjuntos habitacionais de Faixa 1 do programa que possam servir de referência aos demais: para que o empreendimento como um todo seja considerado "Bom", e não apenas "Aceitável", ele deve ter sete (dos nove) indicadores com a melhor qualificação possível dentre as três existentes.

#### **4.4. A ferramenta**

A seguir será apresentada a metodologia da ferramenta tema a tema e indicador a indicador, para que fiquem claros os objetivos particulares de cada um, a forma com que eles se articulam e como foram elaborados os parâmetros que os definem. Os itens "Objetivo", "Parâmetro", "Detalhamento", "Como medir", "Base de Dados", "Qualificação" e "Como melhorar a qualificação?" compõe a metodologia de medição de cada indicador e, aqui, serão apresentados com os "Comentários gerais" que trarão as observações sobre a formulação dos parâmetros de alguns dos indicadores. A mesma ferramenta, editada e diagramada, encontra-se como anexo deste relatório e pode ser amplamente utilizada como um produto independente desta pesquisa.

É muito importante deixar claro que os indicadores utilizados foram construídos com base em referências difundidas no campo do planejamento urbano e do urbanismo para grandes cidades, assim como nas análises urbanísticas feitas na escala dos empreendimentos estudo de caso. Seus parâmetros foram testados e aperfeiçoados a partir da análise dos casos empíricos em contextos de metrópoles regionais ou cidades médias inseridas em regiões metropolitanas brasileiras (nos municípios de São Paulo, Osasco, Campinas, Hortolândia, São Vicente, Natal e Rio de Janeiro), sendo por isso indicados para situações semelhantes. Municípios pequenos apresentam padrões e dinâmicas diferentes, o que exige que a aplicação destes parâmetros seja utilizada com ressalvas e adaptações.

##### *Tema 1 – Transporte*

Este tema tem como objetivo avaliar o modo como o empreendimento se relaciona com a rede de transporte público da cidade. Fatores como a facilidade de acesso aos pontos e estações de transporte, bem como o potencial de acesso a diferentes localidades oferecido pelas opções de transporte disponíveis, são fundamentais para que a área onde se localiza o empreendimento esteja bem conectada ao restante da cidade. A qualidade do transporte público é avaliada pela quantidade de linhas que levam a diferentes localidades da cidade (Indicador 1) e pelo padrão de serviço que elas oferecem ao passageiro (Indicador 2)

Indicador 1 – Opções de Transporte

## Objetivo

Avaliar se o local onde será construído o empreendimento, ou empreendimentos contíguos, é bem servido de linhas de transporte público. Neste indicador, a qualidade do serviço de transportes está diretamente relacionada à quantidade de linhas de transporte disponíveis nas proximidades do empreendimento e com itinerários diversificados que permitam ao morador chegar a diferentes localidades da cidade. Quanto maior for a variedade de lugares diferentes que podem ser acessados pelas linhas de transporte disponíveis, maior a qualidade da inserção urbana do empreendimento, mesmo que este não esteja próximo a alguma centralidade. Para tanto é essencial que os pontos de ônibus e/ou estações possam ser facilmente acessados à pé pelos moradores.

## Parâmetro

Quantidade de itinerários diferentes, realizados por uma ou mais linhas de transporte público, que podem ser acessadas em pontos de ônibus e/ou estações localizadas no entorno do empreendimento ou empreendimentos contíguos<sup>22</sup>.

## Detalhamento

- Pontos de ônibus ou estações do entorno serão considerados válidos para este indicador apenas se estiverem localizados a uma distância máxima de 1 km (distância real percorrida a pé e não em linha reta) da entrada do edifício ou unidade habitacional mais próxima ao centro da poligonal do empreendimento ou empreendimentos contíguos avaliado(s).
  - São considerados itinerários, as rotas realizadas por linhas de ônibus, transporte sobre trilhos, BRT, Ferry, barca, etc.
1. São considerados itinerários diferentes aqueles que em sua trajetória pela cidade estabelecem uma distância de pelo menos 2 km entre si em qualquer trecho de seus percursos. Caso contrário, mesmo linhas diferentes, serão consideradas como um único itinerário e, portanto, apenas uma opção de transporte.

## Como medir

---

<sup>22</sup> Checar a definição de empreendimentos contíguos no Glossário desta ferramenta.

1. Identificar a entrada da unidade habitacional (ou do edifício) mais próxima ao centro da poligonal do empreendimento (ou conjunto de empreendimentos contíguos). Esta será o ponto de partida da medição.

2. Identificar todas as paradas e estações de transporte localizadas em um raio de aproximadamente 1km do(s) empreendimento(s). Para cada parada ou estação identificada verificar se a distância percorrida à pé por vias públicas desde a entrada da unidade habitacional definida no item 1 é de no máximo 1km (se for condomínio, incluir os caminhos internos até a portaria ou outro acesso à rua). Caso a distância seja maior que 1km, a parada ou estação deve ser considerada inválida para os indicadores do Tema 1 - Transporte.

3. Identificar todas as linhas de transporte que passam pelas paradas e estações válidas e mapear seus itinerários na cidade.

4. Verificar quantos itinerários diferentes são possíveis a partir das linhas válidas: se as linhas apresentam distância de 2 km ou mais em qualquer trecho de seu percurso são consideradas como itinerários diferentes. Se em nenhum trecho do percurso a distância entre as linhas atingir ao menos 2km, elas devem ser agrupadas e serão consideradas como um mesmo itinerário, portanto, uma única opção de transporte.

#### Base de dados

Utilizar como fonte de dados para efeito de medição:

- O projeto do empreendimento ou empreendimentos contíguos.
- Mapas, fotografias aéreas e/ou de satélite atualizadas (no máximo um ano antes da apresentação da proposta) do terreno do projeto.
- Mapas digitais e dados atualizados das linhas de transporte público disponíveis na internet ou disponibilizados pelo município, empresa municipal de transporte ou empresa concessionária deste serviço.
- Informações colhidas em visita à área onde se localiza o terreno do(s) empreendimento(s) avaliado(s).

#### Qualificação

QUALIFICAÇÃO	RESULTADO
BOM	4 ou mais itinerários diferentes
ACEITÁVEL	Pelo menos 3 itinerários diferentes
INSUFICIENTE	2 ou menos itinerários diferentes

#### Como melhorar a qualificação?

- Caso o empreendimento seja avaliado como INSUFICIENTE neste indicador, ou seja, se as linhas de transporte aplicáveis não configuram o mínimo de 3 itinerários diferentes, a qualificação pode ser revista para ACEITÁVEL se pelo menos uma das linhas que se enquadram no nos parâmetros deste indicador levar a uma rua, avenida ou estação de transporte onde se possa fazer a integração e acessar outras opções de transporte (itinerários diferentes) pela cidade. No entanto, há duas condições obrigatórias para essa situação:
  - que a linha em questão receba, ao menos, qualificação ACEITÁVEL no Indicador 2 - Frequência do transporte e;
  - que exista integração dos transporte (como "bilhete único"), de modo que a transferência para outra linha não onere o passageiro.
- Se não existirem linhas que configurem o mínimo de itinerários diferentes atendendo o local do empreendimento, o poder público municipal pode se comprometer em criar novas linhas ou rever os trajetos daquelas existentes para que o local seja atendido por mais opções de transporte.

1. Se não houver pontos ou estações suficientemente próximas do empreendimento para que seus moradores possam acessar as opções de transporte existentes, o poder público pode se comprometer em construir novos pontos ou estações mais próximas ao empreendimento ou estudar a possibilidade de relocação do(s) ponto(s) existentes, levando em consideração o atendimento a toda a área e não apenas ao novo empreendimento.

#### Comentários gerais do Indicador 1

As métricas formuladas para este indicador partiram do princípio de que não basta a área do empreendimento estar servida de muitas linhas de transporte público coletivo se elas não levarem a diferentes localidades do território urbano. É uma condição de urbanidade fundamental para os moradores do empreendimento que o local de sua implantação esteja conectado a diversas áreas da cidade e que esta articulação se dê através do sistema público de transporte coletivo. O número mínimo de três itinerários diferentes estabelecidos para que a qualificação final do Indicador 1 seja “Aceitável” garante que o empreendimento e seu entorno estejam minimamente conectados a outros trechos da cidade e que seus moradores tenham várias possibilidades de mobilidade no território.

O detalhamento proposto para esta medição determina que não sejam consideradas as linhas de transporte público que passem por pontos de ônibus ou estações que estejam a mais 1km de distância percorrida do centro do empreendimento. Trata-se de um critério para que os moradores do empreendimento não tenham que caminhar mais que 25 minutos para acessar a rede de transporte público.

Outro detalhamento muito importante é o critério para diferenciação dos itinerários distintos, que só podem ser considerados como tal se as linhas que os compõem tiverem entre si no mínimo 2km de distância em qualquer ponto de seu trajeto. Com esta métrica garante-se que duas linhas sejam consideradas itinerários diferentes somente quando efetivamente

precorrerem territórios diferentes. Adotamos neste caso a distância de 2 km, considerando esta o dobro da distância percorrida a pé abrangida por uma linha. Esta distância foi testada nos estudos de caso da pesquisa na RMSP, RMC e também no município de São Vicente (litoral de São Paulo), atendendo suficientemente ao objetivo do indicador.

## Indicador 2 – Frequência do Transporte

### Objetivo

Avaliar a qualidade do serviço das opções de transporte público disponíveis na área onde se localiza o empreendimento, ou empreendimentos contíguos avaliados. Isto significa que, além de uma diversidade de itinerários, as linhas de transporte que servem a área do(s) empreendimento (s) devem ter frequência regular e tempos de espera aceitáveis.

### Parâmetro

Frequência e período de operação das linhas de transporte público identificadas no Indicador 1 - Opções de Transporte durante os dias úteis.

### Detalhamento

- A frequência refere-se ao intervalo de tempo entre um veículo e outro (ou entre uma composição e outra) da mesma linha de transporte observando-se seus horários de saída do ponto inicial.
- A frequência de uma linha é geralmente maior nos horários de pico do que nos entropicos. Partindo deste pressuposto, a avaliação será feita somente para o período de entropico, entre 10h e 16h, para que se garanta um padrão aceitável do serviço de transporte inclusive fora dos horários de maior demanda.
- O período de operação refere-se ao período do dia, medido em horas, em que o serviço de transporte é oferecido em condições regulares.
- O período de operação, assim como a frequência das linhas, geralmente varia entre os dias úteis, fins de semana e feriados. Para este indicador, só serão avaliados os

dados das linhas em dias úteis.

#### Como medir

- Conferir a frequência e o período de operação em dias úteis das linhas de transporte identificadas no Indicador 1 - Opções de Transporte. A frequência, portanto, deve ser medida nos horários de entrepico, entre 10h e 16h nos dias de semana. Caso as informações sobre frequência das linhas não especifiquem os intervalos em horários de pico e entrepico, utilizar o intervalo médio para o dia útil que estiver disponível.
- Classificar a frequência e período de operação de cada linha de transporte que compõe os itinerários identificados no Indicador 1, conforme tabela abaixo.
- Nos casos em que uma mesma linha tenha classificações diferentes para frequência e período de operação, prevalece a classificação inferior.

ENTREPICO EM DIAS ÚTEIS (10h – 16h)		
CLASSIFICAÇÃO PARCIAL	FREQUÊNCIA	PERÍODO DE OPERAÇÃO
BOM	ATÉ 10 MIN.	24H
ACEITÁVEL	11 A 20 MIN	17H/DIA OU MAIS
INSUFICIENTE	ACIMA DE 20 MIN	MENOS DE 17HS/DIA

#### Base de dados

Utilizar como fonte de dados para efeito de medição:

- Base de dados do município, empresa municipal de transporte e/ou concessionárias do serviços de transporte.

1. Bases de dados disponíveis na internet.

1. Informações colhidas em visita à área onde se localiza o terreno do(s) empreendimento(s) avaliado(s).

#### Qualificação

QUALIFICAÇÃO	RESULTADO
BOM	Ter, para cada itinerário identificado no indicador 1, ao menos uma linha classificada como boa. Isto é, 3 opções de itinerários com boa frequência e período de operação.
ACEITÁVEL	Ter, para cada itinerário identificado no indicador 1, ao menos uma linha classificada como aceitável. Isto é, 3 opções de itinerários com frequência e período de operação aceitáveis.
INSUFICIENTE	Se algum dos itinerários identificados no indicador 1 não possuir ao menos uma linha classificada como aceitável.

#### Como melhorar a qualificação?

Se uma linha de transporte não for qualificada como minimamente ACEITÁVEL conforme os parâmetros deste indicador, é possível melhorar seu desempenho:

- Aumentando o número de veículos circulando nesta linha de modo a reduzir o intervalo de tempo entre eles;

Ampliando o período de operação da linha.

Comentários gerais do Indicador 2

A frequência definida como aceitável é o valor em minutos que corresponde ao intervalo máximo que uma pessoa deve esperar no ponto ou estação pelo veículo ou composição de trem. Estabeleceu-se a medição do valor máximo de 20 minutos durante o período de entrepico (10h-16h) assumindo que este tempo deva ser menor – e portanto melhor - para os horários de maior demanda durante os horários de pico. Sobre o período de operação durante os dias úteis, a definição das 17 horas contínuas corresponde a um tempo mínimo de funcionamento para atender a maior parte das necessidades dos moradores ao longo do dia em termos de deslocamento na cidade. Mede-se, portanto, não apenas a existência das linhas mas também o quão disponíveis elas estão ao longo do dia para os usuários de transporte público.

#### Tema 2 – Oferta de equipamentos, comércio e serviços

Este tema tem como objetivo avaliar se a oferta de equipamentos, comércio e serviços disponíveis aos moradores dos empreendimentos, bem como as distâncias até eles e os meios disponíveis para acessá-los estão dentro de padrões aceitáveis. Os usos não residenciais existentes em seu entorno a serem avaliados estão organizados em três escalas, dependendo da frequência de seu uso ou da capacidade de deslocamento de seus usuários principais.

Estes usos estão classificados em duas categorias: Usos Obrigatórios, que devem existir em qualquer caso, e Usos Complementares. A existência de usos não residências, em diferentes escalas, acessíveis aos moradores dos empreendimentos também capta, indiretamente, a existência de empregos próximos ou facilmente acessíveis.

#### Indicador 3 – Usos cotidianos

##### Objetivo

Avaliar a diversidade de atividades locais (além do uso residencial) e a oferta de equipamentos, comércios e serviços no entorno do(s) empreendimento(s). Algumas destas

atividades precisam estar próximas da habitação, pois implicam em deslocamentos diários e em caminhadas com crianças pequenas ou com carregamento de compras de alimentos.

### Parâmetro

Existência de todos os Usos Obrigatórios e de uma porcentagem dos Usos Complementares, acessíveis com no máximo 15 min de deslocamento a pé.

### Detalhamento

- 15 minutos de deslocamento a pé equivalem a aproximadamente 1.000 metros de percurso.
- Equipamentos públicos obrigatórios destacados em negrito, como creche e escola de Ensino Infantil, necessitam não apenas estar a uma distância percorrida de 1.000 metros do empreendimento, mas também ter um número de vagas suficiente para atender a nova demanda gerada por ele.

1. Os usos Obrigatórios e Complementares são:

#### USOS OBRIGATÓRIOS

- Creche pública
- Escola pública de Ensino Infantil
- Área livre para lazer e recreação (o espaço deve ser qualificado com mobiliário para lazer, atividades físicas ou descanso, bem como tratamento paisagístico e bom estado de conservação).
- Mercadinho ou quitanda ou hortifrúti ou feira-livre (alimentos frescos).

#### USOS COMPLEMENTARES

- Açougue
- Padaria
- Farmácia
- Restaurante (pizzaria, lanchonete, etc)

- Salão de beleza
- Academia
- Lotérica ou caixa eletrônico
- Assistência técnica e reparação (eletroeletrônicos, eletrodomésticos, veículos, bicicletas, etc..)
- Material de construção (casa de ferragem, vidraçarias, etc...)

### Bases de dados

Utilizar como fonte de dados para efeito de medição:

- O projeto do empreendimento ou empreendimentos contíguos.
- Base de dados do município.
- Imagens de satélite (sugestão: acervo Google Maps), fotos aéreas, cartografia, etc..

1. Informações colhidas em campo.

### Como medir

1. Localizar todos os Usos Obrigatórios e Complementares listados no detalhamento que estejam presentes num raio de 1km do(s) empreendimento(s).
2. Verificar se a distância percorrida à pé por vias públicas entre a entrada da unidade habitacional (ou do edifício) mais próxima ao centro da poligonal do empreendimento (ou conjunto de empreendimentos contíguos) e todos os elementos identificados é de no máximo 1.000 metros. Caso a distância encontrada seja maior que 1.000 metros, os usos devem ser desconsiderados.
3. Em relação aos Usos Obrigatórios, avaliar a capacidade de atendimento da demanda das creches e escolas de Ensino Infantil. A quantidade de vagas necessárias para atender o(s) novo(s) empreendimentos(s) pode ser atendida por mais de um equipamento, desde que todas estejam acessíveis a no máximo 1.000 metros de caminhada, conforme descrito no item 2

4. Em relação aos Usos Complementares: mais de um uso do mesmo tipo deverá ser contabilizado apenas uma vez. Ex.: 2 padarias contam como um único uso.

### Qualificação

#### BOM

Todos os Usos Obrigatórios estão disponíveis, com capacidade de absorver a nova demanda E existem todos os Usos Complementares. Estes usos estão a uma distância percorrida (a pé com segurança) máxima de 1.000m.

#### ACEITÁVEL

Todos os Usos Obrigatórios estão disponíveis, com capacidade de absorver a nova demanda E existem pelo menos 4 dos Usos Complementares. Estes usos estão a uma distância percorrida (a pé com segurança) de no máximo de 1.000m.

#### INSUFICIENTE

Não há oferta de todos os Usos Obrigatórios, considerando a capacidade de absorver a nova demanda E/OU há menos de 4 dos Usos Complementares a uma distância percorrida (com segurança a pé) de no máximo de 1.000m.

### Como melhorar

- Caso os Usos Obrigatórios públicos (creche, escola e área livre) não estejam disponíveis dentro da distância aceitável, o poder público e/ou empreendedor pode(m) apresentar projeto e localização da construção destes equipamentos de modo a atender o futuro empreendimento bem como a localidade onde ele se insere.
- Caso não haja oferta dos Usos Obrigatórios não públicos e/ou caso a porcentagem de Usos Complementares não esteja disponível, o projeto do empreendimento pode prever espaços para que lojas, ou outros tipos de áreas não residenciais, sejam incluídos para estes usos.
- No caso de centros comerciais locais ao longo de ruas e avenidas próximos aos empreendimentos, algumas distâncias medidas podem ultrapassar o máximo aceitável para caminhadas a pé. É importante avaliar se o comprimento destas

centralidades é ou não um obstáculo que dificulte o acesso aos equipamentos e aos usos comerciais e de serviço necessários neste indicador. Se elas foram muito longas, a ponto de impedir que os moradores caminhem até elas, devem ser adotadas estratégias como as sugeridas anteriormente.

#### Comentários gerais sobre o Indicador 3

A questão da proximidade dos empreendimentos às diversas centralidades urbanas é um dos problemas centrais da produção do programa MCMV, sobretudo na Faixa 1. Na elaboração da ferramenta, optou-se por definir estas centralidades - em suas diferentes escalas - através do desmembramento dos principais usos não residenciais que as definem. Metodologicamente, é um modo de evitar definições genéricas do que se entende por um centro urbano e qualificar objetivamente que equipamentos e outros usos são fundamentais e portanto devem estar acessíveis aos moradores do empreendimento, seja a pé ou por transporte público.

As distâncias e tempos foram estabelecidos de acordo com a frequência de cada uso e com a idade da pessoa que constitui seu principal usuário. Os usos do Indicador 3 admitem somente distâncias percorriáveis à pé de no máximo 15 minutos, já que são usos cotidianos comumente feitos também por crianças, ou mães com criança de colo, às vezes idosos, ou pessoas carregando compras.

O tempo de 15 minutos de caminhada foi traduzido em 1.000m de distância assim como no Indicador 1 - Opções de Transporte, que determina os mesmo 1.000m como percurso máximo para se chegar até um ponto de ônibus ou estação de trem/metrô.

#### Indicador 4 – Usos eventuais

##### Objetivo

Avaliar a oferta de equipamentos, comércio e serviços cujos usos sejam eventuais ou cujos deslocamentos, embora cotidianos, possam ser mais demorados considerando-se as idades dos

usuários (jovens ou adultos).

### Parâmetro

Existência de todos os Usos Obrigatórios e de uma porcentagem dos Usos Complementares, acessíveis com no máximo 20 minutos de deslocamento a pé ou 30 minutos de deslocamento com uso de transporte público.

### Detalhamento

- O tempo de 20 minutos de caminhada pode ser traduzido em aproximadamente 1.400 metros de percurso.
- Equipamentos públicos obrigatórios destacados em negrito, como escola de Ensino Fundamental e Médio, e UBS/Pronto Socorro, necessitam não apenas estar a um tempo de 20 minutos a pé ou 30 minutos com transporte público do empreendimento, mas também ter um número de vagas suficiente para atender a nova demanda gerada por ele.

1. Os usos Obrigatórios e Complementares são:

#### USOS OBRIGATÓRIOS

- Escola pública de Ensino Fundamental
- Escola pública de Ensino Médio e/ou Técnico
- UBS/Pronto Socorro
- Farmácia
- Área para práticas esportivas
- Supermercado
- Lotérica ou caixa eletrônico

#### USOS COMPLEMENTARES

2. Instituição de Ensino Superior

3. CRAS

4. Biblioteca pública
5. Delegacia
6. Centro médico ou clínicas especializadas
7. Correios
8. Loja de vestuários, de calçados, etc...
9. Loja de eletroeletrônicos, utensílios domésticos, mobiliário, etc..
10. Restaurante
11. Banco
12. Escritório ou consultório
13. Livraria ou papelaria
14. Assistência técnica e reparação (eletroeletrônicos, eletrodomésticos, veículos, bicicletas, etc...)
15. Escola de línguas, de informática, etc (formação complementar)

#### Bases de dados

Utilizar como fonte de dados para efeito de medição:

- O projeto do empreendimento ou empreendimentos contíguos.
  - Base de dados do próprio município.
  - Imagens de satélite (sugestão: acervo Google Maps), fotos aéreas e cartografia.
1. Informações colhidas em campo.

#### Como medir

- Localizar os Usos Obrigatórios e Complementares listados no detalhamento e verificar se eles estão a pelo menos 1.400 metros de caminhada ou a 30 minutos utilizando transporte público. Considerar como referência de partida a entrada da unidade habitacional (ou edifício) mais próxima ao centro da poligonal do empreendimento

(ou conjunto de empreendimentos contíguos).

- Em relação aos Usos Obrigatórios: avaliar a capacidade de atendimento da demanda nas escolas, CRASs e UBSs. A quantidade de vagas demandadas pode ser atendida por várias unidades, desde que todas estejam acessíveis a 1.400m de caminhada ou até 30 minutos de transporte público.
- Em relação aos Usos Complementares: mais de um uso do mesmo tipo deverão ser contados uma única vez. Ex.: 2 livrarias contam como um uso apenas.

### Qualificação

#### BOM

Todos os Usos Obrigatórios estão disponíveis, com capacidade de absorver a nova demanda E existem todos os Usos Complementares. Estes usos são acessíveis em até 20 minutos de deslocamento a pé ou 30 minutos de deslocamento com uso de transporte público.

#### ACEITÁVEL

Todos os usos obrigatórios estão disponíveis com capacidade de absorver a nova demanda e existem pelo menos 7 dos usos complementares. Estes usos são acessíveis em até 20 minutos de deslocamento a pé ou 30 minutos de deslocamento com uso de transporte público.

#### INSUFICIENTE

Não há oferta de todos os Usos Obrigatórios, considerando a capacidade de absorver a nova demanda E/OU há menos de 7 dos Usos Complementares que sejam acessíveis em até 20 minutos de deslocamento a pé ou 30 minutos de deslocamento com uso de transporte público.

### Como melhorar

- Caso os Usos Obrigatórios públicos (escolas e equipamentos de saúde) não estejam disponíveis dentro da distância aceitável, o poder público e/ou empreendedor pode(m) apresentar projeto e localização para construção destes equipamentos.
- Caso não haja oferta dos Usos Obrigatórios não públicos e/ou caso a porcentagem de Usos Complementares não esteja disponível, o projeto do empreendimento pode prever espaços para que lojas, ou outros tipos de áreas não residenciais, possam

abrigar estes outros usos.

- Se o problema for o tempo de deslocamento com transporte público, as linhas disponíveis (seus itinerários e frequências) podem ser reformuladas para melhor atender a área onde o empreendimento deve ser implantado, de modo a reduzir os tempos de viagem. Caso não haja linhas suficiente, devem ser criadas novas opções de transporte público coletivo.

#### Comentários gerais sobre o Indicador 4 - Usos eventuais

Usos não residenciais cuja frequência não seja diária têm uma tolerância maior para as distâncias máximas percorráveis e permitem a utilização de transporte público desde que ele não exceda o tempo máximo estipulado. Atividades como pagar uma conta no caixa eletrônico, ir ao supermercado ou a uma loja não são feitas todos os dias, mas não podem estar muito distantes dos moradores. Por isso este indicador determina que não se leve mais do que 30 minutos de transporte público até o local onde estão os usos descritos por ele. No caso de caminhadas, tolera-se uma distância de no máximo 1.400 metros: uma aproximação de 20 minutos andando.

Existem usos que, embora tenham uma frequência diária estão agrupados neste indicador, por permitirem caminhadas mais longas. As escolas de Ensino Fundamental, Médio e Técnico também são equipamentos demandados diariamente, mas o perfil de seus usuários principais, de jovens e adolescentes, permite que as caminhadas sejam mais longas ou contem com auxílio de um transporte público.

#### Indicador 5 - Usos esporádicos

##### Objetivo

Avaliar a oferta de equipamentos, comércios e serviços cujos usos sejam esporádicos e não essenciais, porém muito importantes para a garantia da qualidade da inserção urbana do futuro empreendimento.

## Parâmetro

Existência de todos os Usos Obrigatórios e de uma porcentagem dos Usos Complementares acessíveis em no máximo 1 hora de deslocamento total com uso de transporte público.

## Detalhamento

- Os usos identificados em negrito necessitam avaliação de capacidade. Equipamentos públicos, como hospital, necessitam não apenas estar a 1 hora do empreendimento com transporte público, mas também ser capazes de absorver a nova demanda gerada pelo(s) empreendimento(s).

1. Os Usos Obrigatórios e Complementares são:

### USOS OBRIGATÓRIOS

1. Hospital público
2. Centro público administrativo (INSS, subprefeitura ou prefeitura, Poupatempo, etc)
3. Instituição de Ensino Superior
4. Banco

### USOS COMPLEMENTARES

1. Cinemas
2. Parque urbano, ginásio esportivo, estádio, etc...
3. Teatro
4. Museu ou centro cultural
5. Hipermercado
6. Cartório

## Bases de dados

Utilizar como fonte de dados para efeito de medição:

- O projeto do empreendimento, ou empreendimentos contíguos.
- Base de dados do município ou empresa municipal de transporte.

- Bases de dados disponíveis na internet.
- a) Informações colhidas em campo.

### Como medir

- Localizar os Usos Obrigatórios ou Complementares, acessíveis em no máximo 1 hora de deslocamento com transporte público.
- Em relação aos Usos Obrigatórios: avaliar a capacidade de atendimento da demanda dos hospitais. A quantidade de vagas demandadas pode ser atendida por mais de uma unidade, desde que todas sejam acessíveis em no máximo 1 hora de transporte público.
- Em relação aos Usos Complementares: mais de um elemento do mesmo tipo deverão ser contabilizados apenas uma vez. Ex.: 2 cinemas contam como um único uso apenas.

### Qualificação

#### BOM

Todos os Usos Obrigatórios estão disponíveis, com capacidade de absorver a nova demanda E existem todos os Usos Complementares. Estes usos são acessíveis em até 1h de deslocamento com uso de transporte público.

#### ACEITÁVEL

Todos os Usos Obrigatórios estão disponíveis, com capacidade de absorver a nova demanda E existem pelo menos 3 dos Usos Complementares. Estes usos são acessíveis em até 1h de deslocamento com uso de transporte público.

#### INSUFICIENTE

Não há oferta de todos os Usos Obrigatórios, considerando a capacidade de absorver a nova demanda e o tempo de deslocamento E/OU há menos de 3 dos Usos Complementares acessíveis em até 1h de viagem com uso de transporte público.

### Como melhorar

- Caso os Usos Obrigatórios públicos (hospitais) não estejam disponíveis dentro do

tempo de deslocamento aceitável, o poder público pode apresentar o projeto e a localização da construção destes equipamentos.

- Caso não haja oferta dos Usos Obrigatórios não públicos e/ou caso a porcentagem de Usos Complementares não esteja disponível, o projeto do empreendimento pode prever espaços para lojas ou outros tipos de áreas não residenciais.
- Se o problema for o tempo de deslocamento com transporte público até os equipamentos existentes, as linhas disponíveis (seus itinerários e frequências) podem ser reformuladas para melhor atender a área onde o empreendimento deve ser implantado, de modo a reduzir os tempos de viagem. Caso não haja linhas suficiente, devem ser criadas novas opções de transporte público coletivo.

#### Comentários gerais do Indicador 5 - Usos Esporádicos

Finalmente, os usos esporádicos são aqueles que, para todos os grupos de usuários, há uma frequência muito menor e, portanto, podem constituir viagens mais longas. Permite-se que, com o transporte público, o morador leve até 1 hora no máximo para acessar os usos do Indicador 5. Embora estes usos sejam menos presentes no cotidiano do morador, entende-se que eles sejam ainda assim fundamentais para um padrão de vida adequado e por isso imprescindíveis a qualquer empreendimento habitacional.

Alguns destes usos, trabalhados no Tema 2, já compõe a matriz de exigências atual do Ministério das Cidades para a implementação de um empreendimento do programa MCMV de Faixa 1. Hoje, é obrigatória a existência de escolas e unidades básicas de saúde, por exemplo, com vagas suficientes para atender a demanda de novos empreendimentos, o que pode gerar um compromisso do poder público e/ou empreendedor de construir novas instalações quando necessário. No entanto, apesar de serem uma exigência, não há parâmetros objetivos sobre localização destes equipamentos ou de qualquer outro tipo de atividade não residencial que seja essencial para a função de moradia.

### Tema 3 - Desenho e integração urbana

Este tema aborda desenho urbano do empreendimento e da área onde ele se insere, para avaliar o nível de integração entre eles. Independentemente de sua localização na cidade, a forma como o empreendimento se insere nela pode produzir uma boa integração com o entorno, gerando espaços públicos bem articulados, ativos e seguros ou, ao contrário, produzir o isolamento com espaços públicos sem qualidade e sem segurança. Através de aspectos da configuração urbana (como forma e dimensão das quadras) e das características dos espaços públicos, os indicadores deste tema buscam avaliar a qualidade dos espaços urbanos e dos percursos dos pedestres até os pontos e estações de transporte assim com até as atividades complementares à habitação.

#### Indicador 6 - Relação com o entorno

##### Objetivo

Avaliar o modo como o empreendimento se relaciona com seu entorno imediato e se este abriga atividades compatíveis e complementares ao uso residencial. É importante que no entorno do empreendimento haja edificações e espaços públicos que promovam a circulação de pessoas ao longo do dia e garantam que as novas moradias não fiquem desconectadas fisicamente e funcionalmente da cidade existente. As condições de urbanidade local, isto é, com espaços públicos estimulantes, agradáveis e seguros, são melhores quanto maior for a integração e a articulação do novo empreendimento com seu entorno urbano.

##### Parâmetro

Porcentagem do perímetro do empreendimento, ou dos empreendimentos contíguos, que é adjacente a um entorno urbano.

##### Detalhamento

O entorno é considerado efetivamente urbano quando abrigar edificações e/ou equipamentos e não constituam barreiras para a circulação de pessoas tais como rodovias e vias férreas, desníveis topográficos e grandes glebas vazias. Grandes equipamentos de infraestrutura tais como centrais de energia e de tratamento de esgoto ou lixo, quarteis e grandes complexos industriais segregados também são

considerados entornos não urbanos, na medida em que também constituem grandes barreiras para a circulação e desestimulam a presença de pessoas a seu redor

Loteamentos residenciais ou mistos que tenham sido abertos, mas ainda não foram ocupados ou estejam parcialmente ocupados, também contam como entorno efetivamente urbano para este indicador.

Parques urbanos e praças devem ser considerados usos compatíveis apenas se abrigarem espaços qualificados, como passeios, trilhas sinalizadas, equipamentos de lazer e esporte e mobiliário urbano que possibilite a permanência e a sociabilidade. Áreas de Proteção Ambiental sem qualquer tratamento para o uso público não devem ser consideradas como entorno efetivamente urbano.

#### Como medir

- Medir o perímetro total do(s) empreendimento(s) avaliados. Se a área abriga dois ou mais empreendimentos contíguos, considerar a área total do conjunto.
- Identificar os trechos do perímetro que fazem contato com entorno urbano compatível, segundo o detalhamento deste indicador, e somar seus comprimentos.
- Dividir o segundo valor pelo primeiro, para calcular a porcentagem final conforme cálculo abaixo.

$$\frac{\text{perímetro de contato com entorno constituído}}{\text{perímetro total do(s) empreendimento(s)}} \times 100 = \text{resultado (\%)}$$

perímetro total do(s) empreendimento(s)

#### Base de dados

Utilizar como fonte de dados para efeito de medição:

- O projeto do empreendimento ou conjunto de empreendimentos contíguos.
- Mapas, fotografias aéreas e/ou de satélite atualizadas (no máximo um ano antes da apresentação da proposta) do sítio de localização do projeto.

- 1) Informações colhidas em visita à área onde se localiza o terreno do(s) empreendimento(s) avaliado(s).

#### Qualificação

QUALIFICAÇÃO	RESULTADO
BOM	100%
ACEITÁVEL	40% ou mais
INSUFICIENTE	Menos de 40%

#### Como melhorar

- O novo empreendimento deve, preferencialmente, se inserir em área consolidada da cidade, cujos parâmetros de uso e ocupação do solo definidos no Plano Diretor da cidade sejam compatíveis e complementares ao uso residencial.
- Pode também localizar-se em zonas de expansão e dinamização urbana, atuando inclusive como indutor de uma urbanização incluyente e sustentável. Neste caso, é preciso que a área onde se pretende localizar o empreendimento seja estudada e, se necessário, constituir objeto de intervenções urbanísticas complementares ao projeto do empreendimento, conduzidas pelo poder público municipal com a participação dos atores sociais diretamente envolvidos nos impactos dessa intervenção, como moradores, comerciantes e diretores de instituições presentes no local. Podem ser propostas ações de estímulo ao parcelamento ou utilização dos lotes vizinhos, ou a criação de equipamentos sociais, como escola, posto de saúde, praça, centro esportivo/cultural. Para isso, a prefeitura poderá utilizar instrumentos urbanísticos estabelecidos no Estatuto da Cidade,

como o “Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios”, o “IPTU progressivo”, a “desapropriação com pagamento em títulos”, o “direito de preempção”, ou qualquer outro que possibilite alterar os usos e a ocupação do entorno a fim de melhorar as condições de urbanidade da área.

1. Se nenhuma das opções sugeridas acima for possível, é indicativo de que o terreno onde se pretende construir o empreendimento não é adequado para o uso residencial e provavelmente produzirá problemas de integração com o entorno e dificuldades no dia-a-dia dos moradores. Neste caso, sua localização deve ser revista.

#### Comentários gerais sobre o Indicador 6 - Relação com o Entorno

A situação ideal para a implantação de um novo empreendimento, sobretudo de Faixa 1, é aquela com a melhor localização possível, isto é, a mais bem inserida dentro da malha urbana existente, pois a inserção urbana de um conjunto habitacional tende a ser pior quanto mais distante ela estiver da cidade consolidada e multifuncional. No entanto, conforme já apresentamos neste relatório, a lógica do programa MCMV dificulta que conjuntos de baixa renda sejam implantados dentro do tecido urbano constituído. Este é um elemento estrutural do programa, que requer reflexão e revisão.

Entretanto, mesmo inserido em localizações menos valorizadas e consolidadas, podem ser tomadas medidas para garantir que nenhum empreendimento seja implantado de modo totalmente desarticulado do território existente e de suas dinâmicas. Para isso definimos um indicador que estipula um mínimo de aderência de projetos de novas moradias à cidade. O valor definido para a qualificação "Aceitável" foi de 40%, para que também sejam contempladas as possibilidades de novos empreendimentos serem implantados em frentes de expansão urbana, de modo a impedir a total desarticulação que poderia ocorrer com parcelamentos ou condomínios construídos, literalmente, no meio do nada.

## Indicador 7 - Tamanho das Quadras

### Objetivo

Avaliar se a forma e as dimensões das quadras no interior e entorno do empreendimento atendem a padrões aceitáveis de desenho urbano, produzindo caminhos de pedestres variados, curtos e diretos.

Quadras muito grandes e/ou confinadas em condomínios fechados funcionam como barreiras físicas para os pedestres, oferecendo poucas possibilidades de percursos, que geralmente se tornam longos, prejudicando a circulação e reduzindo as possibilidades de interação com o bairro e a cidade. Por isso, quanto menores forem as quadras, maior a quantidade de esquinas e possibilidades de percursos, produzindo uma rede de circulação bem integrada e conectada à cidade.

### Parâmetro

Média do perímetro das quadras do empreendimento, ou conjunto de empreendimentos contíguos, e de todas as quadras imediatamente adjacentes a ele(s).

### Detalhamento

- As quadras são conjuntos de propriedades fechadas definidas pela rede de circulação de pedestres de acesso público. Uma passagem de acesso público através de um edifício ou de um quarteirão, tais como galerias e calçadas, dividem o espaço em duas quadras.
- Fazem parte da rede de circulação de pedestres: ruas com calçadas, calçadas, passagens, escadarias e galerias.
- Acesso público é definido como aquele aberto indiscriminadamente a todas as pessoas pelo menos 15 horas por dia.
- Quadras totalmente permeáveis, tais como praças e parques não cercados, terão a medida de perímetro igual à zero, uma vez que não configuram nenhuma barreira para a circulação de pedestres.
- Casos em que o empreendimento, ou conjunto deles, esteja localizado em frentes de expansão urbana, só devem ser consideradas as quadras já parceladas.

- No caso de condomínios ou de loteamentos fechados, deve ser considerado o perímetro de toda a sua extensão e não das suas quadras internas, pois a circulação pública de pedestres só é possível fora de seus limites.

#### Como medir.

1. Quantificar as quadras que serão incluídas na avaliação, que podem ser de três tipos:
  - quando o projeto do empreendimento se insere em quadras preexistentes ou;
  - quando o projeto desenha quadras novas.

Para os dois tipos de quadras anteriores também devem ser consideradas as:

- quadras imediatamente adjacentes, ou seja, as que têm contato direto com o empreendimento.
2. Calcular o perímetro (medida em metros) de todas as quadras identificadas e somá-los.
  3. Dividir a soma dos perímetros pelo número de quadras, obtendo a média do tamanho das quadras.

Soma dos perímetros das quadras = perímetro médio das quadras (m)

número de quadras

#### Base de dados

Utilizar como fonte de dados para efeito de medição:

- O projeto do empreendimento ou conjunto de empreendimentos contíguos.
- A mapas, fotografias aéreas e/ou de satélite atualizadas (no máximo um ano antes da apresentação da proposta) do sítio de localização do projeto.
- Informações colhidas em visita à área onde se localiza o terreno do(s) empreendimento(s) avaliado(s).

#### Qualificação

QUALIFICAÇÃO	RESULTADO
BOM	Até 500 metros
ACEITÁVEL	De 500 a 800 metros
INSUFICIENTE	Mais de 800 metros

#### Como melhorar

- Caso a média do comprimento das quadras seja maior do que o valor aceitável estabelecido pelo indicador, o projeto do empreendimento ou do conjunto de empreendimentos contíguos deve ser revisto a fim de reduzir o tamanho das quadras desenhadas em seu parcelamento.
- No caso de condomínios, estes podem ser subdivididos em condomínios menores, com ruas, calçadões ou praças de acesso público entre eles.
- Se, o fator que produz uma média elevada dos comprimentos das quadras estiver fora do escopo do projeto do empreendimento, como nos casos em que estes se inserem em quadras maiores já existentes, o poder público municipal deverá estudar a situação, identificar o problema e propor soluções. Quadras muito longas podem estar relacionadas à presença de barreiras físicas naturais, como morros e cursos d'água, ou artificiais, como linhas férreas, rodovias ou grandes equipamentos e elementos de infraestrutura. Caso não seja possível abrir novas ruas, podem ser construídas pontes, passarelas ou túneis para conectar partes seccionadas da cidade e reduzir os percursos pedestres.
- Se nenhuma das opções sugeridas acima for possível, é indicativo de que o terreno onde se pretende construir o empreendimento não é adequado para o uso residencial e provavelmente produzirá problemas de integração com o entorno e dificuldades no dia-a-dia dos moradores. Neste caso, sua localização deve ser revista.

## Comentários gerais do Indicador 7 - Tamanho de Quadras

A opção de se trabalhar com a média dos perímetros das quadras do empreendimento e de seu entorno imediato é uma forma de este indicador induzir a implantação de quadras menores e, portanto, de um projeto de parcelamento do solo, gerando um território com menos barreiras e mais permeável. Se o contexto urbano do empreendimento for de quadras, glebas ou condomínios de áreas extensas, este indicador promove uma espécie de "compensação", conduzindo um parcelamento com quadras menores, reduzindo o resultado final para um valor médio dos perímetros de quadras aceitável.

O valor máximo foi estipulado a partir de uma quadra idealizado com 200m de lado, somando 800m de perímetro total. Este modelo de quadra parte do princípio de que o pedestre não precisa andar mais do que 100m até encontrar uma esquina, independentemente do ponto em que ele estiver na rua, pois, se os lados de um quarteirão em um conjunto de quadras forem de no máximo 200m, uma pessoa que estiver no ponto médio de uma rua qualquer nunca terá que andar mais de 100m até chegar em uma confluência de vias. Quanto mais intersecções de ruas e quanto mais esquinas, maiores serão as possibilidades de percurso e melhor a articulação deste território com o adjacente.

## Indicador 8 - Aberturas para o espaço público

### Objetivo

Avaliar a relação entre o espaço público e espaço privado produzida pelo empreendimento, através da quantidade de acessos de pedestres para as áreas públicas, visando torná-las movimentadas e seguras. Quanto mais entradas e saídas de pedestres ao longo da rede de circulação pública de pedestres, mais animados e seguros são estes espaços. Por outro lado, quanto maior a presença de cercas e muros e menos aberturas acessíveis ao pedestre na divisa entre o espaço privado com o público, mais monótonos e inseguros serão os caminhos

de pedestres.

### Parâmetro

Número de acessos de pedestres para cada 100 metros de divisas entre as áreas privadas do empreendimento, ou empreendimentos contíguos, e as vias públicas de circulação de pedestres.

### Detalhamento

- São considerados acessos de pedestres: as entradas de edifícios habitacionais; os acessos a áreas coletivas privadas (jardins e pátios); as entradas de unidades habitacionais, de equipamentos públicos, de espaços comerciais, restaurantes e bares. Enfim, todos os pontos que possibilitarem a passagem de pedestres e/ou bicicletas entre o espaço público e o espaço privado do empreendimento.
- Entradas que não se qualificam incluem saídas de emergência, acesso a depósitos, garagens de veículos motorizados ou entradas de veículos.
- São divisas entre o espaço público e o privado todas as fronteiras (exemplo: fachadas de edificações, muros, cercas, cercas-vivas) entre as áreas privadas - sejam elas edificações, condomínios fechados, jardins, quintais, estacionamentos ou pátios - e as áreas públicas - calçadas, calçadões, praças, etc.

### Como medir

- Encontrar a medida linear (em metros) de todas as divisas, de mais de 25 metros, entre as áreas públicas e áreas privadas do(s) empreendimento(s) e dividir por 100 metros. ATENÇÃO: Condomínios com acesso restrito constituem áreas particulares e, portanto, toda a sua extensão deve ser considerada espaço privado.
- Quantificar todos os acessos de pedestres existentes nestas divisas.
- Dividir a segunda medida pela primeira para calcular o número médio de acessos para cada 100 metros de divisa público-privada.

### Base de dados

Utilizar como fonte de dados para efeito de medição:

- O projeto do empreendimento ou conjunto de empreendimentos contíguos.
- Mapas, fotografias aéreas e/ou de satélite atualizadas (no máximo um ano antes da apresentação da proposta) do sítio de localização do projeto.
- Informações colhidas em visita à área onde se localiza o terreno do(s) empreendimento(s) avaliado(s).

### QUALIFICAÇÃO

QUALIFICAÇÃO	RESULTADO
BOM	4 ou mais
ACEITÁVEL	2 ou mais
INSUFICIENTE	Menos de 2

### Como melhorar

- Caso o resultado do indicador seja INSUFICIENTE, o projeto do empreendimento deve ser revisto a fim de criar mais acessos de pedestres às vias públicas que o circundam.

A subdivisão de um grande empreendimento em empreendimentos menores, com portarias independentes, pode também melhorar o resultado do indicador.

Comentários gerais do Indicador 8 - Aberturas para o Espaço Público

Este é um indicador bastante simples, mas que diz respeito a um atributo muito importante dos projetos habitacionais: sua interface com o espaço público. O parâmetro de, no mínimo,

duas entradas a cada cem metros busca proporcionar testadas de quadra minimamente permeáveis. Este valor é uma aproximação de uma situação satisfatória com uma entrada a cada, pelo menos, 50m.

Indicador 9 - Rede de circulação de pedestres

### Objetivo

Avaliar se os caminhos de pedestres - que incluem calçadas, travessias, passagens e pontos de acesso ao transporte - obedecem a padrões mínimos de acessibilidade e qualidade, produzindo um ambiente de pedestres completo, seguro e confortável para qualquer pessoa.

### Parâmetro

É requisito básico que a rede de circulação de pedestre do(s) empreendimento(s) avaliados e os caminhos até os pontos de ônibus e/ou estações de acesso ao sistema de transporte sejam completos.

### Detalhamento

o A rede de circulação pedestre é composta por:

- 1) Todo o espaço de circulação de pedestres (calçadas, calçadões, travessias) e pontos de acesso ao transporte;
- 2) Rede de iluminação e;
- 3) Arborização (sombreamento).

o A rede de circulação de pedestres será considerada completa quando cada um de seus três elementos forem completos:

1. Os espaços de circulação podem ser calçadas protegidas e dedicadas somente ao trânsito de pedestres; vias compartilhadas de forma segura por pedestres, ciclistas e veículos, com limites de velocidade de 15 km/h; ou caminhos exclusivos para pedestres. Estes espaços serão completos quando seguirem os seguintes dimensionamentos mínimos:

- Espaço desobstruído para circulação de pedestres, incluindo as demandas de pessoas com mobilidade reduzida (cadeirantes, idosos): mínimo 1,2 metros.
  - Espaço para locação de postes, sinalizações, mobiliário urbano, canteiros e vegetação: mínimo 0,75m.
  - Travessias seguras e com sinalização nos cruzamentos, podendo ser em nível ou, quando em desnível, incluindo rampa para pessoas com mobilidade reduzida (segundo padrões estabelecidos pela NBR 9050). A sinalização de travessias pode ser dispensada em zonas de tráfego sinalizadas como de baixa velocidade.
  - Abrigos, nos pontos de acesso ao transporte público, que protejam a pessoa do calor e da chuva e que tenham assento para espera do veículo
2. A rede de iluminação será considerada completa quando houver pontos de iluminação que cubram toda a extensão dos espaços de circulação durante a noite.
  3. A arborização será considerada completa quando houver uma frequência de árvores de copa larga que produzam caminhos sombreados e não obstruam a circulação de pedestre. A arborização pode ser dispensada se houver outros elementos que produzam sombra nos caminhos durante os horários de mais sol e calor do dia, como edifícios, arcadas, marquises e toldos.

#### Como medir

1. Verificar se os três elementos – (1) espaço de circulação, (2) iluminação e (3) arborização - são completos em toda a área do(s) empreendimento(s) avaliado(s) e nos percursos entre estes e os pontos de transporte identificados no Indicador 1 - Opções de Transporte
2. Verificar se estes mesmos três elementos estão completos nos percursos que ligam o(s) empreendimento(s) aos equipamentos públicos e demais usos (de comércio e serviços) avaliados pelo Indicador 3 – Usos Cotidianos

#### Base de dados

Utilizar como fonte de dados para efeito de medição:

- O projeto do empreendimento ou conjunto de empreendimentos contíguos.
- Mapas, fotografias aéreas e/ou de satélite atualizadas (no máximo um ano antes da apresentação da proposta) do sítio de localização do projeto.
- Informações colhidas em visita à área onde se localiza o terreno do(s) empreendimento(s) avaliado(s).

#### Qualificação

QUALIFICAÇÃO	RESULTADO
BOM	Todos os elementos são completos no projeto, nos percursos aos pontos de transporte e aos equipamentos e serviços obrigatórios descritos no Indicador 3 – Usos Cotidianos.
ACEITÁVEL	Todos os elementos são completos no projeto e nos percursos até os pontos de transporte identificados no Indicador 1 – Opções de Transporte.
INSUFICIENTE	Há trechos não completos de algum dos três elementos no projeto

#### Como melhorar

É muito importante que a circulação de pedestres seja assegurada por caminhos seguros, acessíveis e confortáveis. Tanto o empreendedor quanto o poder público municipal podem investir e qualificar estes espaços para atender os parâmetros deste indicador construindo ou melhorando as calçadas, sinalizando e construindo rampas acessíveis nas travessias, instalando postes de iluminação e plantando árvores para sombreamento.

## Comentários gerais sobre o Indicador 9 - Rede de Circulação de Pedestres

Trata-se de um indicador relativamente grande se considerarmos o tamanho da descrição de seus parâmetros que consideram três características para uma rede de circulação de pedestres completa: a adequação física (do ponto de vista ergonômico), o sombreamento e a iluminação. São aspectos que garantem a segurança e o conforto de qualquer pedestre em qualquer horário do dia.

Neste indicador, as métricas para qualificação não estipulam porcentagens de calçadas que estejam de acordo com as características ideais, pois não é de interesse que a rede de circulação de pedestre esteja apenas parcialmente adequada. É fundamental que ela esteja completa em toda sua extensão e, para isso, o indicador considera que isso deva ocorrer plenamente em todos os trajetos entre o empreendimento a ser implantado e aqueles pontos de acesso ao transporte público mapeados do Indicador 1.

### ***4.5. Pré-testes e consolidação da Ferramenta***

Até a finalização da Ferramenta, foram feitos testes para avaliar não apenas o desempenho dos empreendimentos estudo de caso de acordo com a metodologia proposta por ela, como também a validade dos seus indicadores e parâmetros. A execução desses pré-testes possibilitou diversas revisões das métricas, visando uma correspondência entre a operacionalidade de seus parâmetros e os resultados das análises urbanísticas de entorno. Os pré-testes, que contaram com a colaboração da rede nacional de pesquisa em sua realização, foram feitos em conjuntos situados na Baixada Santista, no Rio de Janeiro e em Natal, além dos conjuntos objeto deste pesquisa.

Aqueles empreendimentos que, empiricamente, se tinha uma noção de estarem mal inseridos por sua localização e isolamento da cidade existente, como o Sirius em Campinas e o Mongaguá em São Paulo, foram os que tiveram piores resultados nos indicadores que tratam da diversidade de usos do solo e acessibilidade dos equipamentos essenciais à vida urbana. Também foram estes os estudos de caso que tiveram pior desempenho nos indicadores relacionados ao transporte público, deixando clara a situação de desarticulação destes conjuntos habitacionais com o território.

O pré-teste da Ferramenta no Iguape confirmou a hipótese inicial de que este caso representava o melhor exemplo de inserção urbana entre os empreendimentos do PMCMV selecionados na pesquisa. Este conjunto foi o que apresentou maior diversidade de oferta de comércio, equipamentos e serviços em seu entorno, além de dispor das melhores condições de transporte. Embora não tenha se destacado positivamente nos indicadores

referentes ao desenho e à integração urbana, apresentou resultados acima da média dos demais empreendimentos abrangidos pela pesquisa.

A aplicação da Ferramenta em empreendimentos que, em tese, estavam razoavelmente bem localizados pela sua posição na mancha urbana do município, como o Peruíbe e o Praia Grande, em Hortolândia, mostrou que a inserção urbana não depende apenas das distâncias entre a moradia e as centralidades da cidade, uma vez que a estrutura fundiária de seu entorno e a conformação deste território, cheio de barreiras físicas e descontinuidades no sistema viário, acarretam o isolamento destes conjuntos em relação ao tecido urbano existente e consolidado. Além dos percursos, que são muito mais longos que as distâncias em linha reta, o sistema de transporte disponível também não é suficientemente qualificado para atender às demandas diárias e às mais esporádicas de seus moradores.

Estes testes foram, portanto, essenciais para confirmar a aplicabilidade dos indicadores e a correspondência entre seus parâmetros, valores e resultados com as noções de urbanidade e inserção urbana que foram examinadas, discutidas e consolidadas ao longo desta pesquisa.

## ***5. Direito à moradia e inserção urbana no MCMV: uma avaliação dos empreendimentos estudados do ponto de vista da efetivação do direito à moradia adequada***

### **Introdução**

A construção do conceito de moradia enquanto direito humano foi resultado de um longo processo (OSÓRIO, 2013). Reconhecida em 1948, pelo artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, tornou-se um direito universal, aceito e aplicável em todas as partes do mundo, segundo consta em seu texto:

Artigo 25, Parágrafo 1º “Todo ser humano tem direito a um *padrão de vida* capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, *habitação*, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle” [grifo nosso].

Outros pactos e documentos internacionais incluíram o reconhecimento do direito à moradia após esse marco, entre eles o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Embora apareça com diferentes nomenclaturas – moradia, habitação, lar, etc. – e diferentes enfoques – inviolabilidade de domicílio, igualdade racial, etc. – todos eles tratam efetivamente do mesmo direito (Marçal, 2011).

É importante observar que, tanto na Declaração Universal quanto no PIDESC<sup>23</sup>, o direito à moradia é incluído como parte do direito a um *padrão de vida adequado*, referindo-se, portanto, não apenas ao direito a um abrigo, mas a uma moradia que proporcione todas as condições para o pleno desenvolvimento social, econômico e cultural de seus moradores. Além disso, deve-se lembrar que o princípio da indivisibilidade norteia o respeito, a garantia e a efetivação dos direitos humanos no plano internacional, ou seja, a rede de proteção formada pelos direitos humanos é indivisível, sendo a fruição de cada direito afetada diretamente pela situação de efetivação ou violação de outros direitos. Nesse sentido, a plena efetivação do direito à moradia adequada relaciona-se diretamente com a concretização de outros direitos, como o direito à saúde, ao trabalho, à assistência social, à educação, à não-discriminação e assim por diante.

No Brasil, a mais importante norma que garante o direito à moradia dos cidadãos brasileiros é a Constituição Federal, que a partir da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, incluiu, expressamente no rol dos direitos sociais listados no artigo 6º, a moradia como direito fundamental, ao lado de educação, saúde, alimentação, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. A Lei 10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, passou a definir o direito à moradia como parte do direito à cidade, juntamente com o direito à terra urbana, ao saneamento ambiental, ao transporte, à infraestrutura urbana, ao trabalho, ao lazer, etc. No plano nacional, portanto, o direito à moradia adequada encontra-se também inserido num contexto amplo, o qual deve ser considerado no momento de sua implementação.

Embora a inclusão do direito à moradia em normas internacionais e nacionais tenha sido um passo importante, era necessário que se desse concretude a este direito de forma a possibilitar aos países garantirem a sua efetivação através de políticas públicas. Nesse sentido, foi fundamental a orientação estabelecida pelo Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (1991), o qual interpreta o art. 11 do PIDESC definindo as diversas dimensões do direito à moradia.

Primeiramente, para o Comitê, este direito não pode ser interpretado de forma restrita, como um abrigo composto apenas por um teto e quatro paredes. Além de proporcionar uma existência pacífica e segura, ou seja, sem ameaça de remoção arbitrária, a moradia tem que garantir um padrão digno de vida e deve proporcionar todas as condições para o desenvolvimento social, econômico e cultural de seus moradores. O documento define, então, sete elementos considerados essenciais para a real efetivação do direito à moradia: segurança

---

<sup>23</sup> Artigo 11, parágrafo 1º: Os estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um **nível de vida adequado** para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia adequadas**, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida.

da posse; habitabilidade; disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; localização adequada; adequação cultural; acessibilidade; e custo acessível. Tais elementos, desenvolvidos ao longo do texto, devem nortear a implementação de qualquer política, programa ou ação pública ou privada que pretenda de fato promover a efetivação do direito à moradia adequada. O descumprimento de qualquer um deles implica na não implementação deste direito.

O presente artigo tem como objetivo avaliar em que medida o programa MCMV atende às necessidades habitacionais das famílias de baixa renda que beneficia, nos seus mais diversos arranjos, segundo os padrões internacionais estabelecidos para o direito à moradia adequada. Essa avaliação torna-se necessária quando se considera que o programa tem sido a principal ação do estado brasileiro no tocante ao direito à moradia, sendo grande parte dela delegada ao setor empresarial. Se por um lado o estado brasileiro, no plano internacional, é o principal responsável pelo respeito, garantia e efetivação dos direitos humanos; por outro lado, o setor empresarial não está isento de obrigações (RUGGIE, 2011). Se é possibilitado às construtoras decidirem em grande parte onde, como e quando pretendem produzir unidades, os padrões estabelecidos internacionalmente para o direito à moradia adequada devem orientar essa produção.

A avaliação empreendida aqui está embasada em diferentes frentes de pesquisa desenvolvidas ao longo do projeto. O trabalho de campo abrangeu 7 empreendimentos de Faixa 1 – que atende famílias com renda familiar mensal de até R\$1.600,00 – nos municípios de Hortolândia (1), Campinas (1), Osasco (1), e São Paulo (4). Na escolha desses empreendimentos, foram priorizados aqueles com maior tempo de ocupação, ao mesmo tempo em que se buscou contemplar uma diversidade de situações no tocante ao porte do empreendimento e sua inserção urbana. A pesquisa envolveu observações de campo, levantamento de dados secundários disponibilizados em sítios eletrônicos de órgãos públicos e observação de imagens de satélite, os quais embasaram nossa análise da inserção urbana em diferentes escalas, apresentadas no Produto 1 deste Relatório.

Foram também realizadas entrevistas com os principais atores envolvidos com o tema: gestores públicos municipais, representantes da Caixa, diretores e técnicos das construtoras envolvidas, e, especialmente, moradores e síndicos dos empreendimentos avaliados. Ao total, foram realizadas 648 entrevistas (do total de 4212 domicílios) com moradores dos empreendimentos mencionados, selecionando-se em cada um deles uma amostra de domicílios que garantisse a relevância estatística da pesquisa. As entrevistas distribuíram-se da seguinte maneira: 95 entrevistas em Hortolândia em um empreendimento de 500 U.H. (formalmente, esse empreendimento compreende duas operações contíguas, a primeira com 260 U.H. e a

segunda com 240 U.H.); 205 entrevistas em Campinas em um empreendimento de 2620 U.H.; 97 entrevistas em Osasco em um empreendimento de 420 U.H.; 251 entrevistas em São Paulo, sendo 104 em um empreendimento de 300 U.H. no bairro de Sapopemba, 100 em outro empreendimento de 300 U.H. no bairro de Itaquera e 47 distribuídas entre dois empreendimentos próximos situados no bairro de Cidade Tiradentes, o primeiro com 32 U.H. e o segundo com 40 U.H. A seleção dos domicílios entrevistados seguiu métodos que garantissem uma distribuição equilibrada da amostra entre os diferentes blocos, andares e posições das unidades habitacionais nos conjuntos pesquisados. Além destas 648 entrevistas nos 7 empreendimentos pesquisados, optamos por incrementar nossa análise incluindo também o resultado das entrevistas realizadas pelos demais núcleos de pesquisa integrantes da Rede que tiveram como objeto municípios no estado de São Paulo, a saber, o Instituto Pólis (que realizou 194 entrevistas: 100 em Itanhaém, no empreendimento Residencial Árvores de 700 U.H.; e 94 em São Vicente, no Residencial São Vicente, de 500 U.H.) e o IAU-USP (com 88 entrevistas em Sertãozinho, no empreendimento Residencial Eldorado, que conta com 160 U.H.). O total de 930 entrevistas nas quais se baseiam nossas análises foi tabulado conjuntamente.

As entrevistas (questionário em anexo) avaliaram: (1) composição demográfica dos grupos domiciliares, (2) escolaridade e situação escolar, (3) localização, situação fundiária e urbanística da moradia anterior, (4) forma de acesso ao programa, (5) tempo e o custo de deslocamentos cotidianos (escola/trabalho), (6) despesas cotidianas e os impactos da mudança no orçamento familiar, (7) processo de pré-ocupação do conjunto, (8) aspectos ligados à gestão condominial e convivência com vizinhos, (9) o acesso a infraestrutura, serviços e equipamentos públicos, (10) os principais problemas enfrentados pelos moradores, e (11) a satisfação dos moradores com a casa nova e comparação com a moradia anterior.

A seguir, traremos para cada um dos sete elementos que compõem o direito à moradia adequada os resultados proporcionados pela leitura realizada a partir dessas diferentes frentes de trabalho. Nosso objetivo é examinar, de um lado se os empreendimentos do Minha Casa Minha Vida atendem os vários elementos que compõem o direito à moradia adequada tal como se define no marco internacional dos direitos humanos, e do outro, o impacto na vida das famílias beneficiárias no que tange o direito à moradia.

### **Segurança da Posse**

Várias são as formas possíveis de se conceituar a posse e, conseqüentemente, a segurança da posse, tendo em vista que variam de acordo com o sistema jurídico e a cultura

de cada país, região, cidade ou, até mesmo, etnia, existindo, portanto, modos de proteção formais/estatais e informais/costumeiros, coletivos e individuais, privados e públicos, etc. (RELATORIA ESPECIAL DA ONU PARA O DIREITO À MORADIA ADEQUADA, 2013).

Sob distintos aspectos, trata-se fundamentalmente da garantia de uma condição de ocupação estável, ou seja, o direito dos seus ocupantes de residir em um local sem o medo de remoção ou de ameaças indevidas ou inesperadas, independentemente de qual seja o tipo de proteção dada (OSÓRIO, 2006). Para a Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada (2014), responsável pelo monitoramento da implementação deste direito ao redor do mundo,

Entende-se a segurança da posse como um conjunto de relações que vinculam as pessoas às moradias e terra que ocupam, estabelecido por meio de leis estatutárias ou consuetudinárias ou por arranjos híbridos ou informais, que viabilizam que alguém viva em sua casa com segurança, paz e dignidade. É parte integral do direito à moradia adequada e elemento necessário para que muitos outros direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais possam ser usufruídos. Todos devem ter um grau mínimo de segurança da posse que garanta proteção legal contra remoções forçadas, assédio e outras ameaças.

O programa Minha Casa Minha Vida adota o modelo da propriedade privada individual como instrumento para viabilizar tal segurança. No caso específico dos empreendimentos da FAIXA 1, a CAIXA financia a produção do empreendimento com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), sendo os imóveis contratados de propriedade exclusiva do FAR e integrantes de seu patrimônio até que sejam totalmente quitados pelos beneficiários. No momento em que o empreendimento é finalizado, as famílias a serem beneficiadas são indicadas pelo município ou Governo do Estado/Distrito Federal, as quais adquirem a unidade através de uma venda com parcelamento (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2014)<sup>24</sup>.

Para essa aquisição, as famílias recebem subsídios diretos por meio da concessão de financiamento, se responsabilizando por pagamentos mensais ao longo de dez anos. Nos empreendimentos contratados na primeira fase do PMCMV, o valor das prestações correspondia a até 10% da renda familiar mensal, com prestação mínima de R\$50,00. Na segunda fase, a prestação mensal foi reduzida para 5% da renda familiar mensal, com limite mínimo de R\$ 25,00. Somente após o pagamento de todas as 120 parcelas (ao longo de 10

---

24

Informações disponíveis em:  
[http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/programas\\_habitacao/pmcmv/saiba\\_mais.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/pmcmv/saiba_mais.asp)

anos) o beneficiário adquirirá de fato a propriedade plena do imóvel. Diante da instabilidade financeira em que vivem muitas famílias de baixa renda contempladas pelo programa – que muitas vezes vivem de trabalhos eventuais ou na completa informalidade – a situação familiar pode mudar abruptamente num dado momento e, com isso, perderem as condições de pagamento das prestações, inviabilizando a transferência final da propriedade.

Apesar disso, a percepção por parte dos moradores é de posse segura já que, nas entrevistas realizadas na pesquisa (momento em que nenhuma das famílias ainda havia quitado tais parcelas e, portanto, não possuíam ainda o domínio pleno sobre o imóvel), 37% dos respondentes afirmaram que o que mais gostavam era o fato de a casa ser própria, principal razão de satisfação apontada. Ainda, no grupo de pessoas que afirmou preferir a moradia atual à anterior (64% do total), o principal motivo apontado (28%) para a preferência da atual seria justamente o fato de ela ser própria.

Isso parece estar diretamente relacionado com a situação de insegurança que viviam anteriormente, tendo em vista que mais de 43% das famílias entrevistadas provinham de favelas e, muito provavelmente, não tinham seus direitos possessórios formalmente reconhecidos. Por outro lado, embora essas famílias não possuíssem documentos que assegurassem sua posse e, dessa forma, se sentissem inseguras, o marco internacional do direito a moradia já lhes garantiria o direito à posse segura. Conforme afirma a Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia (2014),

indivíduos e comunidades que ocupam terras ou propriedades para efetivar ao seu direito à moradia e que não têm outra opção adequada, têm direitos legítimos de posse que devem ser assegurados e protegidos. O conceito de direitos legítimos de posse estende-se para além das noções convencionais de propriedade privada e inclui múltiplas formas de posse, derivadas de uma variedade de sistemas.

Mesmo de acordo com o sistema legal brasileiro, esse direito já seria também assegurado, tendo em vista que mais de 57% delas vivia há mais de 05 anos na residência anterior (o principal requisito para utilização, por exemplo, da usucapião especial urbana). Especificamente no caso das famílias reassentadas (35,4% do total de entrevistados), a grande maioria muito provavelmente já havia adquirido o direito à posse da moradia anterior, tendo em vista que 24,9% destas moraram entre 5 e 10 anos na residência anterior e 44,7% mais de 10 anos.

É importante, assim, apontar que a percepção positiva das famílias em relação à segurança oferecida pelo MCMV está diretamente relacionada também ao enfraquecimento de outras formas de promoção da segurança da posse, tais como o direito à usucapião, à concessão especial de uso para fins de moradia, etc. Elas são, na maioria das vezes, consideradas formas inferiores à propriedade privada individual registrada em cartório e, portanto, desconsideradas no momento em que seus moradores se veem sob ameaça de remoção/despejo forçados.

A hegemonia da propriedade privada individual registrada sobre outras formas é parte importante da construção do papel ideológico da moradia (RONALD, 2008) no imaginário popular através do “sonho da casa própria”. Encobre-se, assim o fato de que a propriedade privada individual não é a única e, em diversas situações, não é a melhor forma de se dar segurança à posse.

Contrariamente ao discurso dominante sobre a posse, a propriedade privada registrada não é o único instrumento de segurança de posse. Com frequência, as políticas que promovem o direito individual à propriedade simultaneamente reduzem o apoio a outros arranjos de posse. Tais políticas correm o risco de excluir e enfraquecer o status de posse de grandes segmentos das populações urbanas e periurbanas, particularmente as mais pobres, levando ao retrocesso no gozo do direito a uma moradia adequada (RELATORIA ESPECIAL DA ONU PARA O DIREITO À MORADIA ADEQUADA, 2014).

No caso dos beneficiários do Faixa 1 do MCMV, a utilização desta forma de titulação pode mesmo tornar mais insegura a situação dessas famílias. Embora os contratos<sup>25</sup> assinados entre beneficiários e o FAR (através da CAIXA), de alguma forma, já confirmem alguma segurança aos beneficiários (tendo em vista que garante a propriedade se cumpridas todas as condições nele estabelecidas), algumas de suas cláusulas abrem perigosas brechas. Além de somente ter a propriedade garantida após o pagamento de todas as prestações ao longo de dez anos (Cláusula Vigésima Quinta), pode ocorrer o vencimento antecipado da dívida, seguido pela rescisão do contrato de compra e venda e da retomada do imóvel caso o beneficiário incida em alguma das onze hipóteses estabelecidas pela Cláusula Décima Segunda, dentre elas destaca-se aquela estabelecida no inciso sexto, a “falta de pagamento e apresentação, quando solicitado pela CAIXA, de recibos de impostos, taxas ou outros tributos, bem como os encargos previdenciários, securitários e **condominiais** que incidam ou venham a incidir sobre o imóvel alienado” (grifo nosso).

Portanto, a segurança da posse nestes imóveis está condicionada não só ao pagamento das prestações do imóvel, mas também das taxas condominiais, o que, como será visto mais à frente na análise do Custo Acessível, pode ser problemático para uma boa parcela das famílias cuja renda ainda é baixa ou, até mesmo, nula. O fato de terem sido encontrados nesta pesquisa alguns casos de unidades que já foram vendidas ou alugadas (pouco menos de 1% das unidades) e também casos de inadimplência (tanto da prestação quanto da taxa condominial) já é um indício de que esse modelo pode não ser o melhor para garantir a segurança da posse de um grupo social extremamente vulnerável. Houve um caso detectado em entrevistas em que o síndico de um empreendimento estaria inclusive ameaçando os

---

<sup>25</sup> Modelo de contrato disponível no site: [http://downloads.caixa.gov.br/\\_arquivos/habita/mcmv/mo\\_compra\\_venda.pdf](http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/mo_compra_venda.pdf)

moradores inadimplentes com a taxa condominial, induzindo-os a venderem/alugarem seus imóveis. Nessa situação, as famílias inadimplentes estavam ainda sendo expostas a situações vexatórias frente a outros condôminos, sofrendo uma estigmatização no condomínio.

Apesar de o pouco tempo de moradia das famílias no empreendimento (a maioria dos beneficiários entrevistados foram contemplados há pouco mais de um ano) não nos ter permitido avaliar categoricamente o quanto os imóveis serão revendidos/alugados por inadimplência, acreditamos que essa situação tende a crescer ao longo do tempo, devendo ser realizada uma avaliação aprofundada nesse sentido daqui a alguns anos.

É necessário também que seja discutido nacionalmente qual o encaminhamento que será dado em relação às famílias inadimplentes que permanecerem em seus imóveis, especialmente pelo fato de que atualmente o Programa MCMV é a principal e, muitas vezes, única política habitacional dirigida à população de baixa renda. Retiradas de suas casas por inadimplência, as famílias provavelmente não terão alternativa senão voltar à precariedade anterior ou mesmo permanecer na rua, o que seria considerado um retrocesso do ponto de vista do direito à moradia adequada.

Por fim, identificamos na pesquisa a existência de empreendimentos dominados por grupos ligados ao tráfico de drogas e/ou milícias, sendo este domínio exercido tanto territorialmente, através do controle dos espaços coletivos, quanto administrativamente, através do papel exercido pelos síndicos, muitas vezes imposto e controlado por tais grupos. Estes chegam a determinar que beneficiários tenham que abandonar seus imóveis para que outras famílias, indicadas por eles, possam ocupá-los. Nesse caso, existe, portanto, também uma grave situação de insegurança na posse por parte dos moradores, já que podem ser expulsos a qualquer momento de suas casas sem qualquer tipo de processo legal ou remédio a ser adotado contra essa situação. Por outro lado, aqueles que são indicados pelas milícias/tráfico para ocupar os imóveis também não se encontram completamente seguros, já que podem ser despejados a qualquer momento caso a Caixa constate que não são beneficiários regulares do programa.

Essa situação foi mencionada apenas algumas vezes em entrevistas, mas pode-se perceber na aplicação do questionário que o silêncio em relação ao tema se devia ao medo de sofrer represálias. Mesmo assim, é possível ver alguns indícios dessa situação se levarmos em consideração que 38,4% das famílias consideram o seu condomínio violento/perigoso e 45,8% consideram ele mais violento/perigoso do que a moradia anterior, sendo que das 494 famílias que já pensaram em se mudar (53% do total de famílias), aproximadamente 49,6% apontaram a violência como causa. Tais dados demonstram como a violência está fortemente presente nos empreendimentos analisados, a qual deve estar relacionada também à presença dos grupos mencionados, mesmo que não expressamente declarado pelos respondentes.

### **Custo Acessível**

O custo acessível está vinculado à sustentabilidade econômica da moradia e da família. O valor da aquisição ou aluguel não pode comprometer excessivamente o orçamento familiar, devendo permitir também o atendimento de outros direitos humanos, como o direito à alimentação, à saúde, etc. (CESCR, 1991).

O próprio estado brasileiro reconhece, em parte, essa dimensão quando adota na composição do déficit habitacional brasileiro o ônus excessivo com aluguel urbano, caso daquelas famílias, com renda de até três salários mínimos, que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014). O MCMV poderia então, em tese, aliviar essa situação, já que possibilitaria que famílias saíssem do aluguel<sup>26</sup> e pagassem apenas uma prestação mensal, que representaria no máximo 10% de sua renda.

No entanto, do ponto de vista dos padrões internacionais do direito à moradia adequada, o custo acessível está relacionado não apenas aos custos stricto sensu da moradia (prestação ou aluguel), mas também a todas as despesas ligadas à manutenção da casa que sejam essenciais para se obter um padrão de vida digno. Dessa forma, devem ser incluídas nesse cálculo aquelas despesas efetuadas com energia elétrica, água e gás, as quais também não podem ser tão onerosas que comprometam outros gastos essenciais. Não se pode esquecer ainda que, tendo em vista que diversos empreendimentos estão sendo entregues sob a forma de condomínio, seus moradores deverão arcar com as taxas condominiais, que também passam então a fazer parte dos custos associados à moradia.

Para ser possível analisar a situação das famílias do ponto de vista do Custo Acessível, exploramos os dados relativos à situação de trabalho e renda e aos gastos com a moradia declarados por elas nas entrevistas. Com relação à situação de trabalho dos moradores com mais de 18 anos (1995 pessoas), 1259 (63,1%) trabalham atualmente e 729 (36,5%) não se encontram trabalhando. Dentre os que se encontram trabalhando, 975 (77%) são assalariados – 796 (63,2%) com registro e 179 (14,2%) sem registro. Mesmo considerando que no grupo dos que não se encontram trabalhando há, por exemplo, aposentados/pensionistas (6,3% do total e 17,1% dos que não estão trabalhando) e donas de casa (4,9% do total e 13,4% dos que não estão trabalhando), esse índice pode ser considerado alto frente a atual taxa de desemprego, a qual, segundo a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, atingiu apenas 4,3% da população economicamente ativa no mês de dezembro<sup>27</sup> de

---

<sup>26</sup> Efetivamente, no âmbito das entrevistas realizadas com famílias que voluntariamente se inscreveram no programa (47,3% do total), uma expressiva parcela (39,5%) aponta como principal motivo justamente questões financeiras, especialmente o alto custo dos aluguéis.

<sup>27</sup> Mês de realização das entrevistas com moradores. Informação disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme\\_nova/defaulttab\\_hist.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/defaulttab_hist.shtm)

2013. Como o próprio sucesso do programa depende, no longo prazo, da sustentabilidade financeira das famílias, tais resultados são preocupantes.

Mesmo assim, a renda média mensal familiar entre as 930 famílias entrevistadas foi de R\$ 1471,84, encontrando-se a menor renda média (R\$ 1188,76) no empreendimento Residencial Árvores, de Itanhaém, e a maior no empreendimento Iguape (R\$ 1567,01), situado na cidade de São Paulo.

Tabela 1. Renda média familiar por empreendimento e município, e distribuição dos entrevistados por empreendimento. 2013

Município	Empreendimento	N. famílias entrevistadas	Renda média empreendimento	Renda média município
São Paulo	São Roque	104	1.475,76	4.776,94
	Iguape	100	1.567,01	4.776,94
	Mongaguá / Guarujá	47	1.530,43	4.776,94
Osasco	Flor de Jasmim	97	1.322,47	3.260,25
Campinas	Residencial Sirius	205	1.502,25	4.332,55
Hortolândia	Praia Grande / Peruíbe	95	1.348,31	2.339,09
São Vicente	Res. São Vicente	94	1.346,07	2.590,58
Itanhaém	Res. Arvores	100	1.188,76	2.154,55
Sertãozinho	Res. Eldorado	88	1.387,18	3.184,74
<b>TOTAL</b>	-	930	1.413,82	-

Fonte: Elaboração própria com base em questionários da pesquisa e IBGE, 2014.

O que se observa no quadro acima é que a renda dos moradores dos empreendimentos de São Paulo e de Campinas é superior à média geral. De acordo com valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares fornecido pelo IBGE, é possível constatar que o padrão de renda nos empreendimentos do MCMV segue a dinâmica geral de renda familiar vigente nos seus respectivos municípios.

A renda média, contudo, pode esconder algumas situações que afetam diretamente o impacto dos gastos com a moradia sobre o orçamento familiar, por isso buscamos analisar esta informação por faixa de renda para possibilitar uma melhor interpretação. Como estávamos enfocando exclusivamente beneficiários da Faixa 1 do programa, foi surpreendente identificar que mais de 30% das famílias entrevistadas possuíam renda maior do que o limite estabelecido de R\$ 1600,00, conforme se pode observar na tabela e no gráfico abaixo. Ao mesmo tempo, é importante observar que, de forma positiva, o MCMV realmente parece estar atingindo diferentes intervalos de renda dentro do limite estabelecido pelo programa para a Faixa 1.

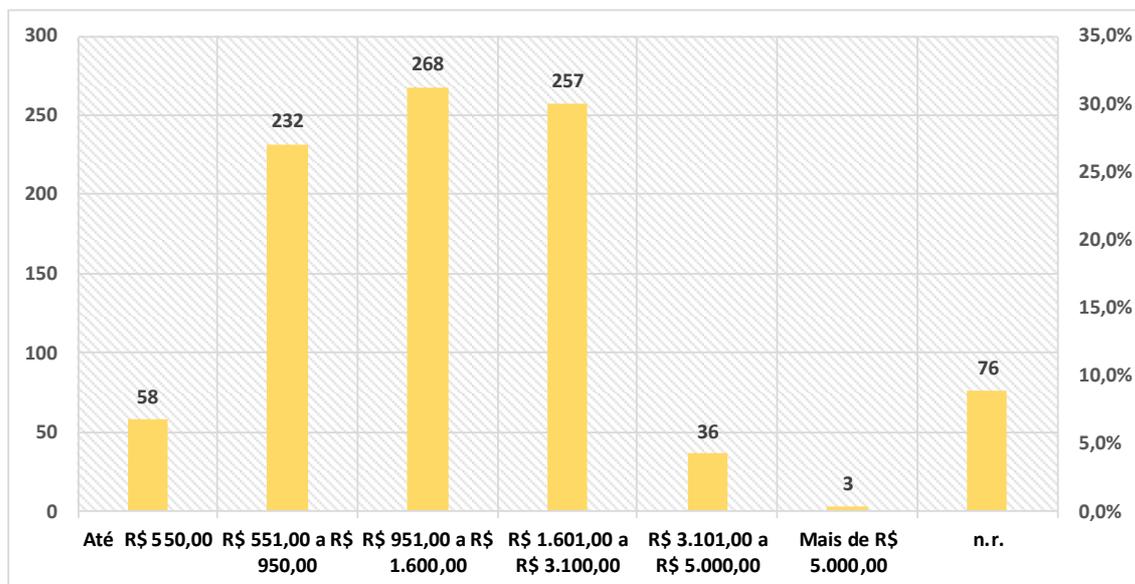


Figura 1. Distribuição das famílias por intervalos de renda. Todos os empreendimentos, 2013.

Fonte: Elaboração própria com base em questionários da pesquisa.

A relação entre os gastos com a moradia e a renda familiar, no entanto, é preocupante. Como se pode ver a partir das duas tabelas abaixo – que mostram o comprometimento médio<sup>28</sup> representado pelos gastos das famílias com moradia antes e depois da mudança pro MCMV – embora esse comprometimento tenha caído consideravelmente para todas as faixas de renda, ele ainda é muito alto pras duas faixas mais baixas, 77,9% e 33,8% respectivamente.

Tabela 2. Gastos totais com moradia na situação anterior e atual, por intervalos de renda dos entrevistados. Total dos empreendimentos, 2013.

Faixas de renda (R\$)	Média de renda (R\$)	Média de gastos (R\$)		Comprometimento médio		Comprometimento mínimo		Comprometimento máximo	
		Anterior	Atual	Anterior	Atual	Anterior	Atual	Anterior	Atual
Até 550	340,55	477,06	265,29	140,10%	77,90%	86,70%	48,20%	-	-
551-950	781,00	669,01	264,29	85,70%	33,80%	70,40%	27,80%	121,40%	48,00%
951-1.600	1.298,79	637,53	274,25	49,10%	21,10%	39,80%	17,10%	67,00%	28,80%

<sup>28</sup> Relação entre a média de gastos declarados sobre a média de renda declarada. Como trabalhamos por faixa de renda e utilizando apenas as médias de gastos e de rendas declaradas, criamos também os parâmetros de “comprometimento mínimo” e “comprometimento máximo” por faixa de renda, numa tentativa de estabelecer qual o mínimo e o máximo do orçamento familiar comprometido. O comprometimento mínimo é obtido através da relação entre a média de gastos declarados sobre o maior valor de renda familiar de uma determinada faixa. O comprometimento máximo, de modo inverso, é obtido através da relação entre a média de gastos declarada e o menor valor de renda familiar declarada de uma respectiva faixa.

<b>1.601-3.100</b>	2.159,49	681,1	293,72	31,50%	13,60%	22,00%	9,50%	42,50%	18,30%
<b>3.101-5.000</b>	3.781,67	866,4	349,18	22,90%	9,20%	17,30%	7,00%	27,90%	11,30%
<b>&gt; 5.001</b>	5.600,00	504,5	270,67	9,00%	4,80%	-	-	10,10%	5,40%

Nota: Os gastos totais compostos pelas despesas médias declaradas com aluguel/prestação do imóvel, condomínio, luz e gás.

Fonte: Elaboração própria com base em questionários da pesquisa.

As tabelas abaixo identificam o peso dos componentes dos gastos sobre a renda. Como se pode ver, efetivamente o peso da prestação não é relevante diante da renda, embora na primeira faixa chegue a representar mais de 17%. Quando se adiciona o valor da taxa condominial, contudo, o comprometimento médio já dá um primeiro salto, passando na primeira faixa para quase 40%. Constata-se, por fim, que o comprometimento da renda fica seriamente preocupante no momento em que são adicionadas as despesas com água, luz e gás.

Tabela 3. Despesas com moradia atual: evolução do valor e do comprometimento da renda familiar, por intervalos de renda dos entrevistados. Total dos empreendimentos, 2013.

<b>Faixas de renda (R\$)</b>		<b>Até 550</b>	<b>551-950</b>	<b>951-1600</b>	<b>1601-3100</b>	<b>3101-5000</b>	<b>&gt; 5001</b>
Média de renda (R\$)		340.55	781.00	1298.79	2159.49	3781.67	5600.00
Média de gastos (R\$)	Prestação	59.21	64.92	64.87	76.66	126.67	51.00
	Prestação + Condomínio	134,12	144,53	146,06	159,05	209,52	136
	Prestação + Condomínio + Contas	265,29	264,29	274,25	293,72	349,18	270,67
Comprometimento médio da renda	Prestação	17,4%	8,3%	5,0%	3,5%	3,3%	0,9%
	Prestação + Condomínio	39,4%	18,5%	11,2%	7,4%	5,5%	2,4%
	Prestação + Condomínio + Contas	77,9%	33,8%	21,1%	13,6%	9,2%	4,8%

Fonte: Elaboração própria com base em questionários da pesquisa.

O peso desses gastos torna-se ainda mais grave quando se identifica os percentuais de famílias que anteriormente não os possuíam, como se vê na tabela seguinte. Deve ser dada especial atenção nesse ponto aos moradores provenientes de reassentamento em função de terem sofrido uma remoção forçada, já que muitos deles ao entrarem na nova moradia, não por opção, passam a ter automaticamente diversos gastos que antes não possuíam, já que muitos se beneficiavam com ligações clandestinas de água e luz, por exemplo, e certamente não arcavam com taxas condominiais. Dentre esse grupo, correspondente a 329 (35,4%) das 930 famílias entrevistadas, 83% deles não pagavam aluguel antes e 96% não pagavam condomínio, 37% não tinha despesa com conta de energia elétrica e 33% com conta de água.

Tabela 4. Comparação entre gastos declarados antes e depois da mudança para o MCMV. Todos os empreendimentos, 2013.

	Não gastava, agora gasta	Aumentou	Ficou igual	Diminuiu	Gastava antes, agora não
ALUGUEL	1,2	1	60	0,8	36,9
PRESTAÇÃO	94,4	0,6	3,9	1,1	0
CONDOMÍNIO	95,6	1,1	1,9	1,4	0
LUZ	26,7	22,3	16,2	34,5	0,5
ÁGUA	20,3	20,7	16,6	28,7	13,7
GÁS	7,2	27,9	45,6	18,5	0,7
TEL./INTERNET/TV A CABO	24,3	10,3	50,9	5,9	8,6
OUTROS	11,1	1	83,4	1,1	3,4
<b>TOTAL DE GASTOS</b>	<b>0</b>	<b>60,7</b>	<b>0</b>	<b>39,3</b>	<b>0</b>

Fonte: Elaboração própria com base em questionários da pesquisa.

Primeiramente, merece destaque o fato de que, apesar de o comprometimento médio ter diminuído como demonstrado acima (principalmente por conta dos 36,9% que deixaram de gastar com aluguel), o total de gastos aumentou para 60,7% das famílias, enquanto diminuiu para apenas 39,3%. Além disso, são expressivos os percentuais de famílias que, ou não tinham anteriormente gastos com água, luz e gás ou tiveram esses gastos aumentados com a entrada no MCMV, corroborando a leitura de que estes custos realmente são os de maior peso no comprometimento médio do orçamento familiar. A Figura 2 abaixo ilustra a situação dos diversos itens que compõem os gastos das famílias com a moradia.

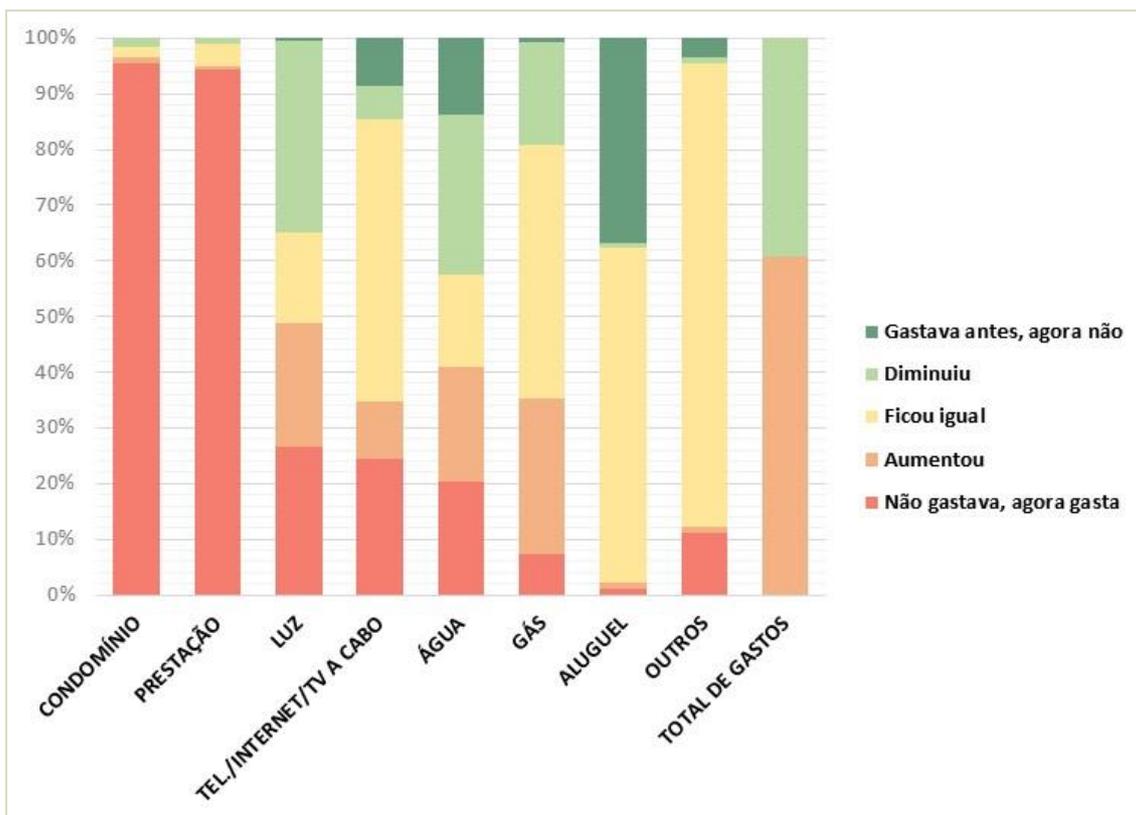


Figura 2. Comparação entre gastos declarados antes e depois da mudança para o MCMV. Todos os empreendimentos, 2013.

Fonte: Elaboração própria com base em questionários da pesquisa.

Por isso, embora alguns indicadores, como o déficit habitacional, levem em consideração apenas gastos com aluguel e/ou prestações, estes outros gastos devem ser acrescentados à análise do custo acessível tendo em vista que são essenciais à manutenção de um padrão digno de vida, contexto no qual se insere o direito à moradia adequada. Não é possível à uma família beneficiária do MCMV escolher se pagará ou não a taxa condominial ou as contas de água, luz e gás. Estes gastos são de fato indissociáveis, ou, não fosse assim, não haveria obrigações quanto à instalação de infraestrutura elétrica e hidráulica nos empreendimentos contratados pelo programa.

O programa, portanto, ainda não significou para as famílias com renda de até R\$ 950,00 (mais de 30% da amostra) uma moradia com custo efetivamente acessível. Para algumas delas, o comprometimento com tais gastos chega a mais de 70% da sua renda. É necessário, por isso, que sejam associadas ao programa outras ações, junto a concessionárias de serviços públicos, que possam aliviar, por exemplo, o peso de despesas com energia elétrica e água. Além disso, seria importante desestimular a realização de empreendimentos na forma de condomínio ou, pelo menos, criar alternativas que diminuam o valor das taxas condominiais, também excessivamente onerosas para as faixas de renda mais baixas.

Por fim, vale salientar que, mesmo com o pouco tempo de permanência no MCMV, das 494 famílias que já pensaram em se mudar (53% do total de famílias),

aproximadamente 13,2% apontaram a falta de condições de pagamento da prestação e das contas (condomínio, água, luz) como causa.

Mesmo assim, é importante que se destaque que o MCMV parece funcionar para famílias que se encontravam sobrecarregadas com o pagamento de aluguel, tendo possibilitado uma redução destes gastos para uma parcela de seus beneficiários (especialmente para aqueles com renda superior a R\$ 950,00) e uma redução do comprometimento médio do orçamento familiar.

## **Habitabilidade**

No que tange à dimensão da Habitabilidade, trata-se de voltar o olhar para a construção em si e as condições físicas, sanitárias, de conforto e de salubridade oferecidas por esta. Além de apresentar boas condições de proteção contra intempéries, a moradia deve estar protegida contra qualquer fator que ponha em risco a saúde e a vida das pessoas, como ameaças de incêndio, desmoronamento, inundação, etc. (CESCR, 1991). Esse elemento também se relaciona com as dimensões do imóvel e dos seus cômodos, que devem ser previstos em tamanho e quantidade adequados à realidade do grupo familiar.

Do ponto de vista da arquitetura, o conceito de habitabilidade, para Bonduki (2002), diz respeito ao conjunto de aspectos que interfeririam na qualidade de vida e na comodidade dos moradores, bem como na satisfação de suas necessidades físicas, psicológicas e socioculturais. Isso inclui a segurança dos moradores, a salubridade domiciliar e do seu entorno e o conforto ambiental (questões relacionadas à luminosidade, conforto térmico, acústico, etc.).

O conceito de habitabilidade também vem sendo amplamente discutido do ponto de vista da saúde pública, tendo a própria Organização Mundial de Saúde publicado, em 1989, um documento intitulado "Health principles of housing" (OMS, 1989), no qual aponta princípios gerais a serem seguidos em políticas habitacionais de forma a promover o bem estar físico, psicológico e social da população. Para Cohen (2004), ainda, o padrão de habitabilidade relacionaria a adoção de tipologias em correspondência a esses requisitos (que garantiriam o morar com desfrute de saúde e bem-estar) com outros que garantiriam a dignidade humana. Dessa forma, a habitabilidade promoveria o pleno exercício do ato de morar, ampliando e melhorando, respectivamente, a qualidade do espaço e da vida.

Um dos itens que mais chamou atenção nesse viés de análise nos empreendimentos do MCMV estudados foi a relação existente entre o tamanho das famílias e o número de dormitórios. Todas as unidades visitadas possuíam praticamente a mesma configuração, com tamanho médio de aproximadamente de 42 m<sup>2</sup>, contendo sala, cozinha e dois dormitórios. Tal padronização decorre do modelo do programa, como será aprofundado no item que analisa a Adequação Cultural, e das especificações mínimas estabelecidas pelos

agentes fiscalizadores do programa – Caixa<sup>29</sup> e Ministério das Cidades<sup>30</sup>. Dentre estas, exigem-se dois quartos: um voltado a um casal e outro voltado a abrigar duas pessoas em camas separadas, desconsiderando, contudo, que existem diversos tamanhos e arranjos familiares.

Foi possível identificar nos empreendimentos estudados essa variedade, havendo desde situações em que havia apenas um residente na unidade (4% dos entrevistados), outros em que havia apenas 2 moradores (20%) com diferentes arranjos (casal, mãe e filha, duas irmãs, etc.). No cômputo geral, 77,6% das unidades eram habitadas por até 4 pessoas e 22,4% por 5 ou mais moradores, ou seja, em aproximadamente 78% dos casos temos uma relação de 2 moradores/dormitório e em 22% no mínimo 2,5 moradores por dormitório, o que já poderíamos considerar uma situação inadequada de moradia. Embora a Fundação João Pinheiro utilize, no cálculo do déficit habitacional, o parâmetro de inadequação apenas acima de 3 moradores/dormitório, acreditamos que 2 seja mais adequado, ainda mais levando em consideração que os parâmetros estabelecidos pelo Ministério das Cidades para o MCMV adota justamente essa relação<sup>31</sup>.

Além de questões relativas à privacidade e convivência familiar, um grande adensamento domiciliar pode trazer riscos à saúde, como afirma a Organização Mundial de Saúde.

Overcrowding, particularly in conjunction with poverty and inadequate facilities, has been shown to increase the transmission rates of such communicable diseases as tuberculosis, pneumonia, bronchitis and gastrointestinal infections. Persons sleeping in close proximity in poorly ventilated rooms are more exposed to the spread of airborne infections, including meningococcal meningitis, rheumatic fever, influenza, the common cold, measles, rubella and pertussis (OMS, 1989).

Teríamos, portanto, em no mínimo 22% dos casos situações de inadequação causada pelo fato de que a produção massificada do programa está voltada apenas para um modelo de família, composta por um casal com no máximo 2 filhos. Um nó do programa, assim,

---

<sup>29</sup> Informações no site: [http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/programas\\_habitacao/pmcmv/saiba\\_mais.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/pmcmv/saiba_mais.asp)

<sup>30</sup> Especificações mínimas para unidades do PMCMV-FAR: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Especificacoes/Especificacoes\\_minimas\\_-\\_Casa\\_-\\_Portaria\\_n\\_363.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Especificacoes/Especificacoes_minimas_-_Casa_-_Portaria_n_363.pdf)

<sup>31</sup> Especificações mínimas para unidades do PMCMV-FAR: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Especificacoes/Especificacoes\\_minimas\\_-\\_Casa\\_-\\_Portaria\\_n\\_363.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Especificacoes/Especificacoes_minimas_-_Casa_-_Portaria_n_363.pdf)

é o fato de que o produto ofertado não leva em conta as características da demanda, que é definida somente ao final da construção do empreendimento. Não leva em conta, inclusive, que a mesma família muda ao longo do tempo, pois um jovem casal hoje pode precisar de apenas um dormitório, enquanto daqui a uns anos podem passar a necessitar de outro quarto para seus filhos e, ainda mais adiante, pode necessitar de uma casa ainda maior para abrigar seus netos e/ou agregados ou, até mesmo, pode voltar a precisar apenas de um dormitório quando seus filhos saírem de casa. Por todos esses motivos, seria necessária a existência de uma diversidade tipológica nos empreendimentos do programa, de forma a racionalizar a sua produção efetivamente de acordo com as necessidades das famílias.

Na própria percepção dos moradores, a questão espacial também se destaca. Dentre as famílias que já pensaram em se mudar (53% do total), 25,3% apontaram o tamanho do apartamento como causa, o que está conectado ao fato de que, para 42% do total de famílias entrevistadas, o tamanho da casa atual é menor do que o tamanho da anterior.

Na avaliação de se esse tamanho atual é adequado à realidade da sua família, é importante perceber como a resposta encontra-se diretamente relacionada ao tamanho da família, segundo a tabela acima. Embora no cômputo geral seja apontado por 71% dos entrevistados que o tamanho é adequado, isso se inverte quando são isoladas as famílias com 5 ou mais pessoas, afirmando a maioria (57%) que o tamanho é inadequado. Portanto, é urgente que sejam repensadas as tipologias oferecidas nos empreendimentos produzidos pelo programa.

Tabela 5. Adequação do tamanho da moradia segundo percepção dos moradores, por tamanho da família. Todos os empreendimentos, 2013.

	Geral		Até 4 pessoas		5 ou mais	
Adequada	661	71%	571	79%	90	43%
Inadequada	267	28%	149	21%	118	57%

Fonte: Elaboração própria com base em questionários da pesquisa.

Do ponto de vista construtivo da habitabilidade, também foram encontradas algumas questões que merecem ser destacadas. Ressalve-se que não realizamos uma investigação (com verificação, documentação fotográfica, etc.) da extensão dos problemas construtivos apontados, apenas nos baseamos nas respostas fornecidas pelos entrevistados.

Nesse sentido, 48% das famílias apontaram que o apartamento já apresentou problemas com excesso de barulho, 43% com umidade, 42% com questões hidráulicas (vazamentos, infiltração, entupimento, etc.), 38% com conforto térmico, 35% com abastecimento de água e 30% com problemas construtivos em geral (piso, rachaduras, portas, janelas, etc.). Apenas 10% dos entrevistados afirmaram não terem identificado qualquer tipo de problema com o imóvel. Se considerarmos que os imóveis são relativamente novos (a maioria com pouco mais de um ano de ocupação), parece alto o número de problemas identificados,

sendo ainda provável que eles tendam a crescer nos próximos anos com o desgaste provocado pelo maior tempo de uso.

Destacou-se, dentre esses, o excesso de barulho, problema mais frequentemente apontado. Não se trata apenas do excesso de ruídos advindos da rua (externo, portanto, ao condomínio), mas principalmente aqueles produzidos pelos vizinhos em seus respectivos apartamentos. O precário isolamento acústico das unidades tem gerado, inclusive, sérios problemas de vizinhança, tendo sido relatados em entrevistas casos de violência verbal e ameaças físicas entre moradores, alguns destes casos tendo sido até levados à polícia. Além de acusticamente insalubre e desconfortável, está sendo gerado um problema de sociabilidade que, além da violência, pode ameaçar, a longo prazo, a permanência das famílias em seus imóveis.

Apesar destes problemas identificados, é preciso destacar que, mesmo assim, para muitas famílias o MCMV representou uma melhoria nas suas condições de habitabilidade. Principalmente para aquelas que moravam em situações de extrema precariedade, como aquelas que viviam em beira de córregos ou taludes inseguros, sofrendo com inundações ou desabamentos, a entrada num imóvel minimamente seguro e salubre é um grande passo do ponto de vista do princípio da realização progressiva do direito à moradia. Dentre os respondentes que afirmaram preferir a moradia atual à anterior (64% do total), aproximadamente 25% apontaram questões ligadas à habitabilidade (conforto, segurança da edificação, qualidade da construção, etc.) como a segunda maior motivação para a preferência, atrás apenas da segurança da posse.

### **Disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos**

Segundo este elemento do direito à moradia adequada, a habitação deve ser conectada às redes de água, saneamento básico, gás e energia elétrica; em suas proximidades deve haver serviços e equipamentos públicos básicos no cotidiano dos moradores, como escolas, creches, postos de saúde, áreas de esporte e lazer, equipamentos culturais, etc. Devem, ainda, estar disponíveis serviços de transporte público, limpeza, coleta de lixo, entre outros serviços básicos oferecidos localmente.

O PMCMV passou a ter as primeiras exigências referentes à localização dos empreendimentos e aos parâmetros de implantação apenas no segundo ano do programa, com a edição da Medida Provisória n°. 514, de 1 de dezembro de 2010. O item referente à análise da inserção urbana na escala regional, no Produto 1 deste Relatório, detalha a série de Leis, Decretos e Portarias que adicionaram ao longo do tempo exigências relativas à localização e ao atendimento por serviços e equipamentos básicos para o PMCMV.

Essas normativas representaram grande avanço na medida em que passaram a reconhecer que um programa habitacional com a dimensão do PMCMV não poderia focar apenas na produção de unidades habitacionais. A casa passa a ser entendida como mais do que um teto e quatro paredes, dando lugar a uma compreensão da moradia como espaço de reprodução da vida cotidiana, que carece de uma série de condições para se realizar, ao passo que o poder público passa a assumir responsabilidade pela provisão destes serviços básicos.

No entanto, a primeira fase do PMCMV já havia produzido uma leva de cerca de 1 milhão de unidades habitacionais sem que houvesse definição de parâmetros mínimos de atendimento por infraestrutura e serviços, apenas critérios de priorização para contratação de operações – como a doação de terrenos localizados em área consolidada – e que, na prática, funcionavam apenas como diretrizes genéricas e não garantiam a realização plena do direito à moradia no que diz respeito à oferta de serviços e infraestrutura. Nossos estudos de caso concentram-se entre estes empreendimentos da primeira fase do programa, pela opção metodológica de que buscávamos conjuntos com maior tempo de ocupação, conforme explicado na introdução.

A avaliação comparativa dos moradores entrevistados no âmbito desta pesquisa, a respeito do que melhorou ou piorou após a mudança para o MCMV, demonstrou-se um bom indicador de quais necessidades são mais bem atendidas pelo programa, e quais ainda deixam a desejar. Verificou-se que a satisfação dos moradores se concentra, sobretudo, em relação aos elementos de infraestrutura básica; entre os serviços avaliados cujo atendimento teve melhoria com a mudança para a nova moradia, estão: ligação com rede de esgoto (49,7%), pavimentação (47,4%), coleta de lixo (40,2%), iluminação pública (38%), calçadas (36,7%), fornecimento de energia elétrica (35,4%), acesso de veículos (34,8%) e fornecimento de água (32,8%). A tabela 1 abaixo apresenta a sistematização destes resultados.

Tabela 6. Avaliação do atendimento por serviços na moradia atual, em comparação com a anterior. Serviços cujo atendimento melhorou. Todos os empreendimentos, 2013

	Melhorou	Piorou	Igual	NR
<b>Rede Esgoto</b>	49.7	8.4	41.5	0.4
<b>Pavimentação</b>	47.4	15.2	36.5	1
<b>Coleta Lixo</b>	40.2	11.3	47.8	0.6
<b>Iluminação Pública</b>	38	19.1	42.2	0.8

<b>Calçadas</b>	36.7	28.5	34	0.9
<b>Fornecimento Energia Elétrica</b>	35.4	7.2	57	0.4
<b>Acesso veículos</b>	34.8	23.2	39.5	2.5
<b>Fornecimento Água</b>	32.8	20	46.9	0.3

Fonte: Elaboração própria com base em questionários da pesquisa.

Por outro lado, o mesmo questionário revelou que, se há uma maior satisfação com a infraestrutura básica, há uma insatisfação crescente com a questão do acesso a serviços e equipamentos públicos. Dentre os entrevistados, há uma avaliação predominante de que, com a mudança da moradia anterior para a atual, houve piora no acesso ao comércio (para 61,2%), a telefones públicos (50,5%), ao local de trabalho (44,7%), a equipamentos e serviços sociais (44%), ao policiamento (39,9%), ao transporte público (38,7%), à escola (35,9%) e aos correios (33,7%).

Tabela 6. Avaliação do atendimento por serviços na moradia atual, em comparação com a anterior. Serviços cujo atendimento piorou. Todos os empreendimentos, 2013

	<b>Melhorou</b>	<b>Piorou</b>	<b>Igual</b>	<b>NR</b>
<b>Acesso comércio</b>	21.2	61.2	17.1	0.5
<b>Telefone Público</b>	9.9	50.5	36.2	3.3
<b>Acesso trabalho</b>	20.5	44.7	29.4	5.4
<b>Acesso equip. e serviços sociais</b>	20.1	44	33.5	2.4
<b>Policiamento</b>	26.8	39.9	31.5	1.8
<b>Transporte Público</b>	30.2	38.7	30	1.1
<b>Acesso escola</b>	26.9	35.9	27.7	9.5
<b>Correios</b>	22.3	33.7	42.9	1.2

Fonte: Elaboração própria com base em questionários da pesquisa.

A questão da dificuldade de acesso aos locais de comércio, local de trabalho e outros serviços é reiterada ainda por outros dados do questionário. Enquanto 61,2% dos entrevistados afirmaram que no PMCMV o acesso ao comércio piorou em relação à moradia anterior, 65,5% afirmaram também que sua família desloca-se para outros bairros para fazer compras ou utilizar serviços, e 6% deslocam-se ainda para outros municípios. Apenas 48,7% dos entrevistados afirmaram que conseguem fazer suas compras no mesmo bairro de sua moradia. Esse percentual é problemático quando entendemos que a necessidade de deslocamentos para suprimento de bens de consumo básicos e cotidianos tem um grande custo para essas famílias, não apenas de recursos financeiros, mas de tempo e energia.

Por fim, segundo nossa amostragem, o acesso dos moradores a equipamentos de educação não foi seriamente impactado pelo programa. Dentre os entrevistados, é reduzida a quantidade de estudantes que deixaram de estudar depois da mudança para o conjunto do PMCMV, 3,6%, ao passo que 2,1% dos entrevistados afirmam terem retomado os estudos após a mudança. Entre os estudantes, 46% frequentam escola no mesmo bairro de residência, 50% estudam em outros bairros e 5% estudam em outros municípios. O tempo de deslocamento, no entanto, é de menos de 30 minutos para 70,5% dos respondentes, um parâmetro considerado bom.

Apenas em dois dos empreendimentos estudados verificou-se aumento significativo do tempo de deslocamento entre a moradia e a escola, no Sirius (Campinas) – onde 32,1% dos estudantes tiveram aumento no tempo de deslocamento com a mudança para o PMCMV – e no Flor de Jasmim (Osasco) – onde esse aumento ocorreu para 40% dos estudantes. No entanto, mesmo nesses empreendimentos esse tempo de deslocamento é inferior a meia hora para mais da metade dos estudantes. Nos empreendimentos Mongaguá e Guarujá (Cidade Tiradentes, São Paulo), é preocupante ainda a situação de uma parcela de estudantes (17,8%) que leva mais do que uma hora no deslocamento entre casa e escola, sendo que praticamente a metade destes leva mais do que duas horas.

A partir destes resultados, analisa-se a contradição fundamental que o PMCMV parece promover quanto ao atendimento do direito à moradia adequada, ao ampliar o acesso a alguns dos elementos que compõem esse direito (saneamento, água, etc.), ao mesmo tempo em que reduz o atendimento a outros destes elementos (comércio, serviços, etc.). Se por um lado o MCMV parece promover alguns avanços com a edição de novas portarias, por outro nossa avaliação é de que tais avanços não apenas demoraram a serem incorporados ao programa, mas são ainda tímidos.

### **Localização adequada**

Segundo este elemento do direito à moradia digna, para além de possibilitar o acesso a serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, a localização da habitação deve propiciar oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social para seus moradores, incluído o acesso aos meios de sobrevivência e/ou ao trabalho. É imprescindível, por fim, que a localização proporcione o contato de seus moradores com a diversidade social e cultural da cidade, importante para o seu desenvolvimento enquanto cidadão.

O elemento da localização adequada foi amplamente trabalhado no Produto 1 deste Relatório, tanto na discussão a respeito da inserção urbana – nas escalas regional, municipal e do empreendimento –, quanto na apresentação da Ferramenta de Avaliação da Inserção Urbana para empreendimentos da Faixa 1 do MCMV. Explicitou-se ali que o padrão de localização dos empreendimentos do MCMV é caracterizado por parques habitacionais monofuncionais em periferias longínquas e subequipadas, muitas vezes apartadas do tecido urbano, com condições precárias de urbanidade e de acesso aos serviços e à vida da cidade. Também a avaliação feita pelos moradores das condições de acesso a locais de comércio e trabalho, no item anterior deste Produto, contribui para qualificar esta avaliação crítica.

As entrevistas revelaram que, dentre os moradores que trabalham, 60% deslocam-se para outros bairros e 21,7% para outros municípios. A mudança da moradia anterior para o MCMV aumentou o tempo de deslocamento entre casa e trabalho para 39,5%, enquanto esse deslocamento diminuiu para apenas 15,9% dos entrevistados e permaneceu igual para 44,6%. Esses deslocamentos são feitos majoritariamente por transporte público (63,3%), tendo resultado em aumento nos gastos para 21,9% dos respondentes. Estes resultados evidenciam que, ao invés de propiciar oportunidades de desenvolvimento econômico para os moradores, a localização dos empreendimentos do PMCMV contribui para a manutenção ou agravamento da situação já precária de deslocamentos em direção ao local de trabalho na cidade.

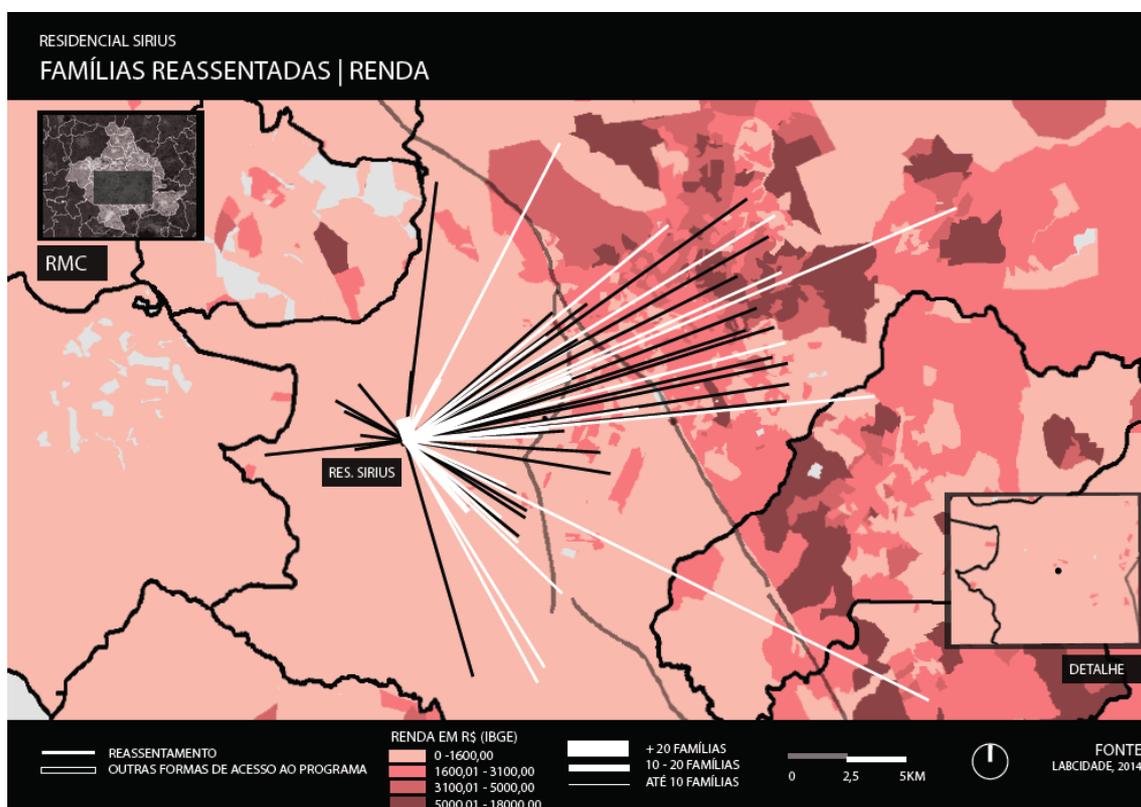
Sinalizando a gravidade desta questão para os moradores destes conjuntos longínquos, entre o total de entrevistados que afirmou que a família pensa em mudar de moradia (53%), 26,7% apontaram a distância para o local de trabalho como a principal causa. Não por acaso: em conjuntos como o Mongaguá e Guarujá, localizados em Cidade Tiradentes, para 68,8% dos entrevistados o tempo de deslocamento casa-trabalho é superior a 1 hora, e para 22,9% é superior a 2 horas. Para algumas famílias essa situação é tão incômoda que, conforme encontramos nos trabalhos de campo, existem moradores destes conjuntos que só vão para seu apartamento nos fins de semana, para evitar os deslocamentos em dias de trabalho e escola.

Essa situação é evidentemente provocada pelo fato da inserção dos empreendimentos do MCMV ter como condição quase estrutural o baixo custo do terreno, o que acarreta em localização ora em amplos terrenos em frentes de

expansão, ora em terrenos menores em periferias já consolidadas, mas ainda monofuncionais e socialmente homogêneas. A presença escassa de estabelecimentos comerciais, empresariais e de serviços nestes bairros contribui para que se caracterizem como bairro-dormitório para os mais pobres, acarretando em longas viagens entre a residência e o trabalho, encarecendo gastos com mobilidade e diminuindo o tempo livre para gozar de opções de lazer e cultura.

O Mapa 1 mostra a origem dos atuais moradores do Residencial Sirius, em Campinas, e a distribuição de renda na Região Metropolitana de Campinas, mostrando que grande parte das famílias beneficiárias – sorteadas ou reassentadas – saiu de áreas com renda média mais elevada e foram alocadas em uma região historicamente destinada à população de baixa renda da região. Nesse sentido, percebe-se que a localização da moradia para essas famílias piorou com a entrada no PMCMV, tendo em vista que, além de promover o contato com outros grupos sociais, aquelas localidades anteriormente habitadas ofereciam também maiores oportunidades de emprego.

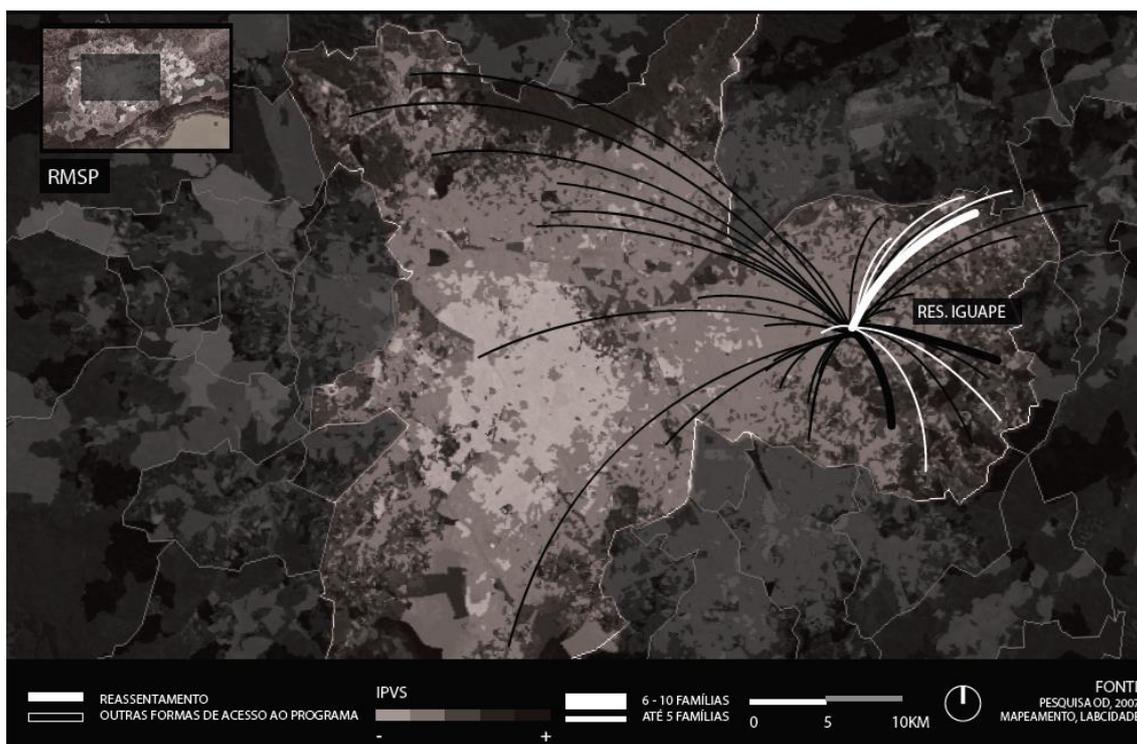
Mapa 1. Residencial Sirius, origem das famílias residentes e renda. Campinas, 2014



No entanto, não se pode ignorar que há também casos em que a localização do empreendimento possibilita uma melhoria nas condições de vida dos beneficiários.

Como mostra o Mapa 2, parte dos moradores do conjunto Iguape (São Paulo), o melhor localizado dentre todos os empreendimentos estudados, veio de áreas de maior vulnerabilidade social, muitas delas áreas de risco que acolhiam assentamentos extremamente precários. Em casos como este, há que se reconhecer o potencial do programa em reduzir a vulnerabilidade da parcela mais pobre da população.

Mapa 2. Conjunto Iguape, Origem de famílias residentes e IPVS. São Paulo, 2014.



A questão da localização dos empreendimentos, contudo, não se resume a indicadores socioterritoriais, como renda, IPVS e densidade de emprego. Como visto nos outros produtos da pesquisa, a inexistência de alguns parâmetros mínimos de urbanidade no seu entorno imediato, relacionados ao desenho e integração à malha urbana, contribui para a precariedade urbanística dos empreendimentos. A Figura 3, do conjunto Sirius, explicita esta situação. Inserido em uma frente de expansão repleta de grandes vazios, as quadras do entorno são demasiado extensas e os diversos bloqueios físicos – extensos muros, ferrovia – impedem a circulação adequadas de pedestres. O próprio desenho do condomínio vem agravar essa situação, a exemplo do seu muro, extenso e com acessos insuficientes. A monotonia paisagística, as condições precárias para circulação de pedestres, os decorrentes problemas de segurança pública, são todos fatores que contribuem para tornar ainda pior a acessibilidade destas moradias, aumentar sua precariedade e a sensação de insatisfação de seus moradores.



Figura 3. Residencial Sirius, barreiras e vazios. Campinas, 2014  
Foto: Equipe LabCidade, 2014.

Destas observações se conclui que a atenção ao direito à uma moradia em localização adequada e com disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, embora já normatizado, foi na prática negligenciado pelo programa MCMV na implementação da maior parte dos empreendimentos estudados. Apesar dos muitos bilhões de reais em subsídios públicos, o programa não impacta a segregação urbana existente, apenas a reforça, produzindo novas manchas urbanas monofuncionais ou aumentando a densidade populacional de zonas guetificadas já existentes.

### **Adequação cultural**

Segundo este elemento do direito à moradia adequada, o projeto, bem como todo o sistema construtivo, devem expressar tanto a identidade quanto a diversidade cultural dos moradores. Com relação ao MCMV, observa-se que o programa, contudo, não favorece esta diversidade.

Conforme já discutido na Parte 1 deste relatório, como o teto do valor pago por UH é fixo, a primeira forma encontrada pelas empresas para maximizar a taxa de retorno

numa operação é através da redução dos custos de produção. A padronização dos projetos, a ampliação da escala de produção e o encurtamento do tempo de execução das obras são algumas das estratégias nesse sentido. Isso tem levado à reprodução em escala nacional de um projeto padrão que não corresponde à diversidade regional e nem sempre responde às necessidades das famílias atendidas. As grandes construtoras se utilizam de sistemas de gestão que permitem reproduzir à exaustão o mesmo projeto “carimbo” das poucas tipologias existentes, reduzindo em muito os custos e potencializando ao máximo possível a margem de lucro no processo construtivo. Como consequência, o padrão construtivo (materiais, instalações, etc.) tende a ser sempre o mais baixo possível, dentro do permitido.

É importante também ressaltar que a uniformidade tipológica não decorre exclusivamente de estratégias empresariais, mas também do próprio desenho do programa, que faz com que os projetos atendam a requisitos pouco flexíveis de número de cômodos, metragem das unidades e materiais, não abrindo margem para que a diversidade da demanda habitacional existente seja levada em consideração na sua elaboração.

As entrevistas são reveladoras de que estes projetos “carimbo” não compreendem as várias formas de morar e de organizar a vida no espaço. Dentre os entrevistados, 68,8% sentem falta de algum espaço ou ambiente que possuíam na moradia anterior. Essa ausência é sentida mais fortemente pelos moradores reassentados (74,5%), que acessaram o programa não através de inscrição voluntária e sorteio, mas porque sofreram remoção de seu lugar de moradia anterior. Do total de moradores, 70,5% apontaram que sentem falta de um quintal, 18,3% sentem falta de um área de serviço, e 15,5% de espaços externos, como varanda, sacada, etc. A falta “de um lugar pras crianças brincarem” ou “pra estender as roupas” é sentida por 71,1% dos moradores que afirmam preferir a moradia anterior do que a atual, e por 69,7% dos que afirmaram pensar em mudar de casa.

É interessante observar que a questão do quintal tem duas dimensões. De um lado aquela do espaço em si, da existência de uma área externa onde se possa descansar, pendurar roupa, onde as crianças possam brincar, uma área para atividades que não se pode realizar dentro do apartamento, etc. Mas ainda há outra dimensão importantíssima do quintal: ele representa a possibilidade de expansão da residência. Nele se poderia construir o cômodo extra que se faça necessário, fazer o puxadinho caso a família aumente ou para vender alguma coisa, prestar algum serviço. Logo, ele

representa também a possibilidade de expansão da família e de se estabelecer uma unidade produtiva geradora de renda.

Essa última possibilidade é muito relevante considerando-se que historicamente as habitações das famílias de baixa renda nas cidades servem não apenas como lugar de residência, mas funcionam também como espaço de trabalho, onde se produz – como roupas e alimentos a serem vendidos –, ou onde serviços são ofertados – o caso de cabeleireiros, manicure, oficinas de reparo, etc. O modelo de unidade habitacional do MCMV não considera essa multifuncionalidade da moradia, tendo a própria normativa do FAR passado a permitir uso misto nas unidades que financia apenas a partir da Portaria 168, em 2013. Naqueles empreendimentos em que não há previsão para estes usos, observa-se o seu surgimento espontâneo em puxadinhos improvisados, conforme vimos no conjunto Sirius, em Campinas. Esses são inclusive necessários ao cotidiano das famílias, considerando a ausência de comércio pré-existente nestas áreas.



Figura 4. Barracas de comércio improvisado ao redor do conjunto Sirius, Campinas, 201

Foto: Equipe LabCidade, 2013.

Uma análise da adequação cultural destas moradias aos seus habitantes aponta também para a problemática da forma condomínio, multiplicada pelo PMCMV. A organização condominial estabelecida nos conjuntos, imposta aos moradores, gera uma nova forma de sociabilidade com regras e uma estrutura de gestão coletiva com as quais a maioria dos beneficiários não estão familiarizados. Observou-se que uma série de conflitos decorrem deste arranjo, desde problemas corriqueiros do viver em condomínio, como brigas por causa de barulho ou pela proibição de animais

domésticos, até conflitos mais sérios, por exemplo em casos em que a figura do síndico torna-se “super-poderosa” e passa a intervir autoritariamente na organização do condomínio e na vida de seus moradores.

Por fim, cumpre apontar que a forma condomínio também acarreta mais um ônus econômico para as famílias, na medida em que transfere da esfera pública para a privada a responsabilidade de gestão e manutenção das áreas comuns dos empreendimentos. Alguns municípios têm inclusive incentivado esta forma a fim de se eximirem da responsabilidade por estes espaços, uma vez que, se fossem entregues sob a forma de loteamentos, esta manutenção recairia sobre eles.

### **Acessibilidade**

Segundo este elemento, a moradia adequada deve ser acessível a grupos vulneráveis da sociedade, como idosos, mulheres, crianças, pessoas com deficiência, pessoas com HIV, vítimas de desastres naturais etc., ao mesmo tempo em que deve-se levar em consideração as necessidades especiais nesses grupos. Além disso, é fundamental que não exista qualquer discriminação no acesso à moradia em função de sexo, raça, crença, orientação sexual e/ou condição econômica.

O programa MCMV possui medidas que buscam garantir a acessibilidade e isonomia na seleção de beneficiários, através das diferentes formas de acesso ao programa. Em primeiro lugar, o sorteio de famílias inscritas procura garantir o direito à não discriminação, ao mesmo tempo em que garante – ao menos em tese – que os beneficiários se encaixam nos intervalos de renda a que as diferentes faixas do programa se destinam. Já a priorização do atendimento a grupos vulneráveis é garantido através do Artigo 3º da lei que institui o programa, e determina que a indicação de beneficiários do MCMV – outra forma de acesso ao programa – deve observar requisitos de prioridade de atendimento para famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar, famílias com pessoas com deficiência e famílias residentes em áreas de risco ou insalubres que tenham sido desabrigadas. A mesma lei assegura ainda que, do total de unidades habitacionais construídas no âmbito do PMCMV em cada município, um mínimo de 3% sejam adaptadas ao uso por pessoas com deficiência, medida que busca garantir a adequação das moradias às necessidades especiais dos seus usuários. O Estatuto do Idoso, Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003, por sua vez, também garante que idosos sejam beneficiados com pelo menos 3% das unidades habitacionais providas por programas habitacionais

públicos ou subsidiados com recursos públicos, garantia que se tornou diretriz do PMCMV instituída pela Portaria N. 363, de 12 de agosto de 2013.

No entanto, a maior especificidade do MCMV neste quesito diz respeito ao tratamento dado pelo programa às mulheres em diferentes frentes. Primeiramente, a priorização do atendimento a famílias chefiadas por mulheres. Além disso, a sua normativa determina também que os contratos e registros para a Faixa 1 deverão ser formalizados, preferencialmente, em nome da mulher, mesmo em famílias não chefiadas por elas. Por fim, a Medida Provisória 561, publicada no dia 8 de março de 2012, Dia Internacional da Mulher, acrescentou à lei o art. 35-A, que garante que em caso de divórcio, o título de propriedade do imóvel adquirido no âmbito do PMCMV, com subvenções oriundas de recursos do Orçamento-Geral da União, do FAR e do FDS, será registrado em nome da mulher ou a ela transferido, independentemente do regime de bens aplicável, excetuados os casos que envolvam recursos do FGTS e nos casos em que haja filhos do casal e a guarda seja atribuída exclusivamente ao marido. Nesse último caso, o título da propriedade do imóvel será registrado no nome daquele que tiver a guarda dos filhos.

Dados colhidos nas entrevistas revelam que o programa está conseguindo atingir um número significativo de mulheres beneficiárias – dentre nossos entrevistados, 33% dos chefes de famílias são mulheres. Com relação aos idosos, apesar de apenas 2,6% do total de moradores dos nossos empreendimentos serem idosos, eles representam 5,5% dos beneficiários, comprovando assim, de forma positiva, a sua efetiva priorização pelo programa.

## **Conclusão**

A partir da análise de nossos estudos de caso, parece possível afirmar que a produção habitacional através do programa Minha Casa Minha Vida apresenta tanto avanços quanto problemas do ponto de vista dos padrões internacionais estabelecidos para a efetivação do direito à moradia adequada.

Em relação à segurança da posse, o programa assegura, de forma positiva, às famílias o título de propriedade privada individual desde que quitadas todas as parcelas devidas. As entrevistas realizadas demonstraram como os próprios moradores consideram importante essa segurança conferida pelo MCMV

Como visto na análise do Custo Acessível, contudo, o comprometimento do orçamento familiar com as despesas com a moradia continua alto para as famílias das faixas de renda mais baixas, o que torna preocupante a sustentabilidade do programa para este grupo a longo prazo. Isso principalmente quando se leva em conta que os custos inerentes à

moradia regularizada vão além da prestação, incluindo taxas condominiais e contas de energia elétrica, água, etc.. Nesse sentido, embora o MCMV aparente ser positivo do ponto de vista da segurança da posse e do custo acessível para as famílias com renda superior a R\$ 950,00 mensais e que procuravam escapar do aluguel; acreditamos que a forma de posse e o modelo de financiamento adotados provavelmente não são os mais adequados para as famílias com renda menor e para famílias em situações de grande vulnerabilidade e instabilidade.

Da análise das condições de Habitabilidade oferecidas pelas unidades, encontramos uma melhoria das condições para uma parcela das famílias, especialmente aquelas provenientes de situações de extrema precariedade construtiva. No entanto, ficou evidente que estas unidades não estão plenamente adequadas a todos os tamanhos e arranjos familiares, sendo necessário que sejam ofertadas diferentes tipologias para famílias com necessidades diversas.

Foi importante perceber que o MCMV representou uma significativa melhoria das condições de acesso à infraestrutura básica (água, luz, saneamento, etc.) para a maior parte das famílias. Contudo, a questão do custo do terreno tem determinado a produção de empreendimentos em localizações desprovidas ou com difícil acesso a equipamentos, comércio e serviços, segundo a percepção dos moradores e os levantamentos de campo realizados pela pesquisa. Ainda em relação à Localização, observou-se que os empreendimentos situam-se distantes da oferta de trabalho/emprego, em áreas homogêneas de baixa renda e segregadas e inseridos em tecidos urbanos pouco diversificados, o que incorre em perda de oportunidade de vivenciar a cidade em sua diversidade, considerados aí emprego, lazer, cultura, sociabilidade, entre outros. Dessa forma, o programa acaba por adensar bairros-dormitórios guetificados já existentes ou mesmo produzir novos bairros nestas condições.

As principais questões identificadas do ponto de vista da Adequação Cultural foram: (1) a reprodução massificada de um mesmo modelo de habitação, desconsiderando a diversidade regional e cultural das famílias beneficiárias; e (2) a adoção em larga escala da forma condomínio, que acarreta uma série de problemas de caráter cultural, econômico e de gestão. No tocante à Acessibilidade, o programa parece estar sendo bem sucedido em priorizar alguns grupos vulneráveis, principalmente no caso de mulheres chefes de família, idosos e portadores de deficiência.

Antes de concluir a presente análise, são necessários dois comentários de caráter geral do programa em relação ao direito à moradia adequada. Embora não fosse objeto de estudo, apareceu fortemente ao longo de nossa pesquisa a questão das remoções forçadas. Constatamos a presença de famílias removidas na maioria de nossos empreendimentos, constituindo 35,4% do total de famílias entrevistadas. Dentre esses casos, é importante apontar que entrevistamos famílias que afirmavam terem sido removidas sob o pretexto de que se situavam em situação de risco que, na prática, não existia.

Não foi possível neste estudo avaliar como ocorreram os diversos processos de remoção e posterior reassentamento realizados pelo poder público nas cidades estudadas, porém encontramos indícios de situações em que houve uma piora da condição de moradia de algumas famílias e identificamos de, forma geral, um grau maior de insatisfação dos removidos com as unidades. Como já mencionamos, a maior parte dos moradores removidos de favelas já haviam alcançado as condições necessárias ao reconhecimento do direito de posse e não necessariamente estavam expostos a condições reais de risco, casos em que a realização de investimentos na infraestrutura básica (saneamento, energia elétrica, etc.) *in situ* poderia ser uma solução mais adequada

De qualquer forma, é importante que se aponte que tais processos de remoção devem sempre se pautar pelo respeito e realização progressiva do direito à moradia, seguindo, portanto, as diretrizes estabelecidas nos documentos internacionais sobre o tema, especialmente o Comentário Geral nº 07 do CESCR e as diretrizes apresentadas ao Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2007 pelo então Relator Especial para o Direito à Moradia Adequada, Miloon Kothari.

Por fim, como comentado na introdução, a plena efetivação do direito à moradia adequada é indissociável da efetivação de outros direitos humanos, de acordo com o princípio da indivisibilidade de direitos. Dessa forma, encontramos nos empreendimentos casos em que a vulnerabilidade é tão extrema que o direito à moradia não pode ser adequadamente concretizado sem que sejam atendidos outros direitos fundamentais. O acesso à moradia, nestes casos, é apenas uma das dimensões e a adoção do modelo da propriedade privada individual requereria uma rede de proteção social permanente para esses grupos que equacionasse a questão do emprego, da saúde, etc.. Em muitas situações, a propriedade individual e os ônus dela decorrentes não se apresentam como a melhor solução, sendo políticas de locação social, por exemplo, alternativas viáveis. Enfrentar essa questão é essencial não só para a própria sustentabilidade do programa a longo prazo – evitando a inadimplência e a venda ou abandono de unidades – mas principalmente para proporcionar aos seus beneficiários um efetivo padrão de vida adequado.

### **Referências bibliográficas**

BONDUKI, N., Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais – Uma metodologia para avaliar programas de habitação. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)

\_\_\_\_\_. Lei 10.257 (Estatuto da Cidade), de 10 de julho de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)

\_\_\_\_\_. Lei 10.741 (Estatuto do Idoso), de 1º de outubro de 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm)

\_\_\_\_\_. Medida Provisória 514, de 1 de dezembro de 2010, convertida na Lei 12.424/2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Mpv/514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Mpv/514.htm)

\_\_\_\_\_. Medida Provisória 561, publicada no dia 8 de março de 2012, convertida na Lei 12.693/2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/Mpv/561.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/Mpv/561.htm)

COHEN, S. C. Habitação saudável como caminho para promoção da saúde. Tese de Doutorado apresentada à Escola Nacional de Saúde Pública. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2004.

COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (CESCR). Comentário Geral nº 4. Genebra: Organização das Nações Unidas, 1991.

\_\_\_\_\_. Comentário Geral nº 7. Genebra: Organização das Nações Unidas, 1997.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Nota Técnica – Déficit Habitacional no Brasil 2010. Belo Horizonte: FJP, 2014.

MARÇAL, T. Direito fundamental social à moradia. Rio de Janeiro: Lerfixa Editora, 2011.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria 168, de 12 de abril de 2013. Disponível em: [http://downloads.caixa.gov.br/arquivos/habita/mcmv/Portaria\\_M\\_Cidades\\_168.pdf](http://downloads.caixa.gov.br/arquivos/habita/mcmv/Portaria_M_Cidades_168.pdf)

\_\_\_\_\_. Portaria 363, de 12 de agosto de 2013. Disponível em: [http://downloads.caixa.gov.br/arquivos/habita/mcmv/Portaria\\_363\\_12\\_ago\\_2013.pdf](http://downloads.caixa.gov.br/arquivos/habita/mcmv/Portaria_363_12_ago_2013.pdf)

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, adotada em Bogotá em 1948. Disponível em: [http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao\\_Americana.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm)

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Health principles of housing, de 1989. Disponível em: [http://whqlibdoc.who.int/publications/1989/9241561270\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/1989/9241561270_eng.pdf)

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://www.un.org/en/documents/udhr/>

\_\_\_\_\_. Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), de 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

\_\_\_\_\_. Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

OSÓRIO, L. M. The Social Function of Property and the Human Rights to Security of Tenure in Latin America with a Particular Focus on Brazil. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de Essex, 2013.

OSÓRIO, L. M. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, B; FERNANDES, E. (org.) Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

RELATORIA ESPECIAL DA ONU PARA O DIREITO À MORADIA ADEQUADA, Relatório Temático sobre Segurança da Posse apresentado ao Conselho de Direitos Humanos da ONU em março de 2013. Disponível em: [http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2013/02/AHRC2246\\_English.pdf](http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2013/02/AHRC2246_English.pdf)

RELATORIA ESPECIAL DA ONU PARA O DIREITO À MORADIA ADEQUADA, Diretrizes para Segurança da Posse dos pobres urbanos apresentadas ao Conselho de Direitos Humanos da ONU em março de 2014. Disponível em: [http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2014/01/A-HRC-25-54\\_en.pdf](http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2014/01/A-HRC-25-54_en.pdf)

RONALD, R. The ideology of home ownership. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.

RUGGIE, J. Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework. Apresentado ao Conselho de Direitos

Humanos da ONU em março de 2011. Disponível em: <http://business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/ruggie/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf>

## Referências Bibliográficas

ARANTES, Pedro; FIX, Mariana (2009). 'Minha Casa Minha Vida', o pacote habitacional de Lula. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/content/blogcategory/66/171/>.

BARONE, Márcia (2009). "Pobreza e mobilidade: como os pobres se locomovem no espaço metropolitano". In BÓGUS, L. M. M.; PASTERNAK, S. (orgs.). Como anda São Paulo. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles.

BÓGUS, Lúcia M. M.; PASTERNAK, Suzana (orgs.) (2009). Como anda São Paulo, Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles.

BONDUKI, Nabil (2009). "Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida". In: Teoria e Debate, n. 82. São Paulo: Editora Perseu Abramo.

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel (1979). "Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho". In MARICATO, E. (org.) A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-Ômega.

BRIGGS, Xavier de S (ed.). (2005) The Geography of Opportunity: Race and Housing Choice in Metropolitan America. Washington: The Brookings Institution.

BURTON, Elizabeth; JENKS, Mike, WILLIAMS, Katie (ed). (1996). *The Compact City: A Sustainable Urban Form?* London: Routledge.

CARDOSO, Adauto (org) (2013). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital.

COMIN, Alvaro (2011). "Cidades-regiões ou hiperconcentração do desenvolvimento? O debate visto do Sul". In KOWARICK, L.; MARQUES, E. (orgs.). São Paulo: novos percursos e atores (sociedade, cultura e política). São Paulo: Ed. 34/CEM.

DEL RIO, Vicente (1990). *Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento*. São Paulo: Pini.

ENGLISH PARTNERSHIP; HOUSING CORPORATION (2014). *Urban Design Compendium 1 & 2*. 2. Ed. London: Llewelyn-Davies, 2007. Disponível em: <[http://www.homesandcommunities.co.uk/urban-design-compendium?page\\_id=&page=1](http://www.homesandcommunities.co.uk/urban-design-compendium?page_id=&page=1)> Acesso em: 01 jul 2014.

FRY, Hildebrand. *Designing the City: Towards a More Sustainable Urban Form*. London: E & FN Spon, 1999.

GEHL, Jan. *Cities for People*. Island Press, 2010.

GIRARDET, Herbert (2004). *Cities People Planet: Livable Cities for a Sustainable World*. Wiley-Academy.

INSTITUTO DE DESAROLLO URBANO (Bogotá) (2014). *Guia Práctica de la Movilidad Peatonal Urbana*. 2005. Disponível em: <[http://www.idu.gov.co/web/guest/tramites\\_doc\\_manuales](http://www.idu.gov.co/web/guest/tramites_doc_manuales)> Acesso em: 01 jul 2014.

INSTITUTE FOR TRANSPORTATION & DEVELOPMENT POLICY. (2014) *TOD (Transit-oriented Development) Standard*. V. 2.1. 2014. Disponível em: <<https://go.itdp.org/display/live/TOD+Standard>> Acesso em: 01 jul 2014.

JACOBS, Jane (2000). *Morte e vida das grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes.

KOWARICK, Lucio; MARQUES, Eduardo (orgs.) (2011). São Paulo: novos percursos e atores (sociedade, cultura e política). São Paulo: Ed. 34/CEM.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente C. (2013). *Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: Onde fica a Política Habitacional?* Texto para discussão 1853. IPEA: Rio de Janeiro, agosto de 2013.

MARICATO, Ermínia (1996). *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec.

\_\_\_\_\_ (2009). O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. *Carta Capital*, 27 de maio de 2009.

MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (orgs.) (2005). São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais. São Paulo: SENAC São Paulo.

MARQUES, Eduardo; REQUENA, Carolina (2013). O centro voltou a crescer? Trajetórias demográficas diversas e heterogeneidade na São Paulo dos anos 2000. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 95, pp. 17-36.

MASCARÓ, Juan Luis (1987). *Desenho Urbano e Custos de urbanização*. Brasília: MHU;SAM.

\_\_\_\_\_ (1997). *Manual de Loteamentos e Urbanização*. 2 ed. Porto Alegre: Sagra Luzzatto.

MORETTI, Ricardo de Sousa (1997). *Normas urbanísticas para habitação de interesse social: recomendações para elaboração*. São Paulo: Instituto de Pesquisas Tecnológicas.

MOYA, Maria Encarnación (2011). "Os estudos sobre a cidade: quarenta anos de mudança nos olhares sobre a cidade e o social". In KOWARICK, L.; MARQUES, E. (orgs.). São Paulo: novos percursos e atores (sociedade, cultura e política). São Paulo: Ed. 34/CEM.

PASTERNAK, Suzana. (2009). "Aspectos demográficos da Região Metropolitana de São Paulo". In BÓGUS, L. M. M.; PASTERNAK, S. (orgs.) (2009). *Como anda São Paulo*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles.

PITTS, Adrian (2004). *Planning and design strategies for Sustainability and profit*. Oxford, UK: Architectural Press.

RODRIGUEZ, Alfredo; SUGRANYES, Ana (org) (2005). *Los con Techo: un desafío para la política de vivienda social*. Ediciones SUR. Chile.

ROLNIK, Raquel; FRÚGOLI, Heitor (2001). "Reestruturação urbana da metrópole paulistana: a Zona Leste como território de rupturas e permanências". *Cadernos Metrôpole*, nº 6, São Paulo, pp. 55-83.

ROYER, Luciana Oliveira (2014). *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. São Paulo: Annablume.

SANTOS, Carlos Nelson F (1988). *A cidade como um jogo de cartas*. Niterói: EDUFF/São Paulo: Projeto.

SHIMBO, Lúcia Zanin (2000). *Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese (Doutorado), Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos.

TASCHNER, Suzana P. (2001). *Desenhando os espaços da pobreza*. Tese (Livre-Docência), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, São Paulo.

VILLAÇA, Flávio (1998). *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo: Nobel/FAPESP.

## ***Legislação e publicações governamentais***

BRASIL. Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001. Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2001. Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, altera as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

BRASIL. Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências.

BRASIL. Medida Provisória nº. 514, de 1 de dezembro de 2010. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e 4.591, de 16 de dezembro de 1964, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 5.796, de 6 de junho de 2006. Regulamenta a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

BRASIL. Decreto nº 7.494, de 16 de junho de 2011. Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 465, de 30 de outubro de 2011. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 610, de 26 de dezembro de 2011. Dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº. 518, de 8 de novembro de 2013. Dá nova redação à Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição, requalificação e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

CAMPINAS. Lei Complementar nº. 15, de 27 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Campinas.

CAMPINAS. Lei nº. 6.031, de 29 de dezembro de 1988. Dispõe sobre o uso e ocupação do solo no Município de Campinas.

CAMPINAS. Lei nº. 10.410, de 17 de janeiro de 2000. Dispõe sobre empreendimentos habitacionais de interesse social, e estabelece outras normas sobre habitação popular.

CAMPINAS. Lei nº 13.580, de 11 de maio de 2009. Dispõe sobre o Plano de Incentivos a Projetos Habitacionais Populares, vinculado ao Programa Federam "Minha Casa Minha Vida".

CAMPINAS. Secretaria Municipal de Habitação (2011). Plano Municipal de Habitação de Campinas.

HORTOLÂNDIA. Lei nº. 665, de 09 de junho de 1998. Dispõe sobre o uso do solo.

HORTOLÂNDIA. Lei nº. 2.092, de 04 de julho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Hortolândia.

HORTOLÂNDIA. Lei nº. 2.305, de 09 de novembro de 2000. Dispõe sobre o Programa de Incentivos Fiscais para Empreendimentos Habitacionais no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, estabelecendo condições para o alcance do incentivo de que trata a presente lei.

OSASCO. Lei Complementar nº. 125, de 03 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Osasco.

OSASCO. Lei nº. 1.485, de 12 de outubro de 1978. Estabelece os objetivos e as diretrizes para uso e ocupação do solo.no Município de Osasco.

OSASCO. Lei nº. 1.485, de 12 de outubro de 1978. Estabelece os objetivos e as diretrizes para uso e ocupação do solo.no Município de Osasco.

OSASCO. Lei nº. 4.433, de 07 de julho de 2010. Dispõe sobre a concessão de isenção de impostos municipais para empreendimentos habitacionais de interesse social vinculados ao Programa Minha Casa, Minha Vida do Governo Federal.

OSASCO. Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (2012). Plano Local de Habitação de Interesse Social.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº. 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico.

SÃO PAULO. Lei nº. 13.885, de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Habitação (2010). Plano Municipal de Habitação.