

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL – MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Luiz Gustavo Zuliani da Silva

**POLÍTICAS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL NO RIO GRANDE DO
SUL: ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO EM CIDADES DE MÉDIO PORTE DA
METADE SUL**

Santa Cruz do Sul, junho de 2009

Luiz Gustavo Zuliani da Silva

**POLÍTICAS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL NO RIO GRANDE DO
SUL: ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO EM CIDADES DE MÉDIO PORTE DA
METADE SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Heleniza Ávila Campos

Santa Cruz do Sul, junho de 2009

Luiz Gustavo Zuliani da Silva

**POLÍTICAS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL NO RIO GRANDE DO
SUL: ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO EM CIDADES DE MÉDIO PORTE DA
METADE SUL**

Esta Dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Dra. Heleniza Ávila Campos
Professora Orientadora

Dr. Rogério Leandro L Silveira (UNISC)

Dra. Nirce Saffer Medvedovski (UFPel)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar a Deus, criador de todo o universo, pelo dom da vida.

À Mãe Rainha Três Vezes Admirável de Schoenstatt e seu filho Jesus, de quem tudo recebo e que iluminam meus passos.

À Universidade de Santa Cruz do Sul pela oportunidade oferecida.

Aos professores e funcionários do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR), pelos conhecimentos adquiridos durante suas aulas e pelas valiosas contribuições feitas no decorrer deste trabalho, em especial a minha orientadora Prof^a. Dr^a. Heleniza Ávila Campos pela paciência, sabedoria e sua dedicação para a conclusão deste estudo.

A minha família, sem a qual não seria possível trilhar este percurso. Meu pai e minha mãe, pelo amor, carinho e dedicação desde minha concepção. Aos meus irmãos pelo significado que têm na minha vida;

Em memória dos meus tios Ademar e Wilson José Zuliani, mestres que sempre incentivaram os filhos e sobrinhos no caminho do conhecimento.

Em especial a minha esposa Tâmara, que esteve sempre ao meu lado, me apoiando e me incentivando na busca do conhecimento para vencer mais esta etapa da minha caminhada. Ao meu filho Afonso, pelo tempo que deixei de estar ao seu lado em suas brincadeiras e travessuras, amo vocês e agradeço a Deus todos os dias pela família maravilhosa que ele me concedeu.

Aos gestores municipais de habitação, pelo apoio dispensado nas informações necessárias para a pesquisa.

Enfim, a todos aqueles que direta ou indiretamente participaram de mais esta etapa importante.

A música e a arte retratam os Problemas da Moradia no Brasil, onde seus habitantes vivem sem alternativas alimentando-se da fé e de esperanças de que um dia a situação seja diferente:

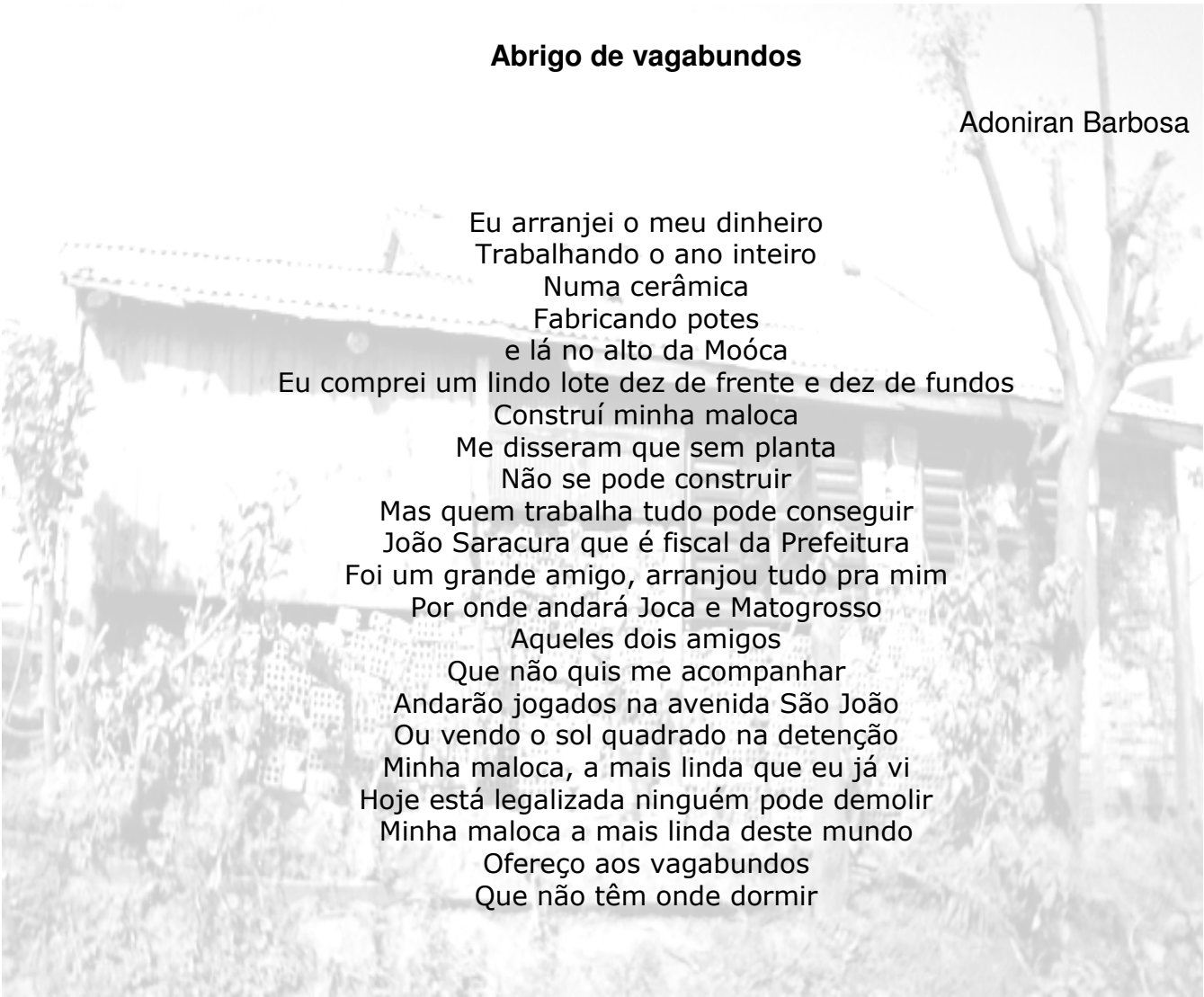
Saudosa maloca

Adoniran Barbosa

Se o sinhô não tá lembrado
Dá licença de contá
Que aqui onde agora está
Esse edirfiço arto
Era uma casa véia
Um palacete assobradado.
Foi aqui seu moço,
Que eu, Mato Grosso e o Joca
Construímos nossa maloca,
Mas, um dia
Nós nem pode se alembrar
Veio os home co'as ferramenta
O dono mandou derrubá.
Peguemos tudo as nossas coisa
E fumos pro meio da rua
Preciá a demolição.
Que tristeza que nós sentia
cada táuba que caía
Duía no coração...
Mato Grosso quis gritá
mas em cima eu falei:
"Os home tá co'a razão
Nós arranja outro lugá"
Só se conformemos quando Joca falô:
"Deus dá o frio conforme o cubertô."
E hoje nós pega páia nas gramas do jardim
e pra esquecê nós cantemos anssim:
Saudosa maloca, maloca querida
donde nós passemos
os dias feliz de nossas vidas.

Abrigo de vagabundos

Adoniran Barbosa



Eu arranjei o meu dinheiro
Trabalhando o ano inteiro
 Numa cerâmica
 Fabricando potes
 e lá no alto da Moóca
Eu comprei um lindo lote dez de frente e dez de fundos
 Construí minha maloca
 Me disseram que sem planta
 Não se pode construir
Mas quem trabalha tudo pode conseguir
 João Saracura que é fiscal da Prefeitura
Foi um grande amigo, arranjou tudo pra mim
 Por onde andaré Joca e Matogrosso
 Aqueles dois amigos
 Que não quis me acompanhar
 Andarão jogados na avenida São João
 Ou vendo o sol quadrado na detenção
Minha maloca, a mais linda que eu já vi
Hoje está legalizada ninguém pode demolir
Minha maloca a mais linda deste mundo
 Ofereço aos vagabundos
 Que não têm onde dormir

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é analisar o crescimento e desenvolvimento da implantação de habitação de interesse social a partir de 1998, tomando-se como objeto de estudo as cinco cidades da Metade Sul do Estado com mais de 100 mil habitantes, sendo elas: Pelotas, Santa Maria, Rio Grande, Uruguaiana e Bagé. A questão central que se coloca é: quais as providências que vêm sendo tomadas pelos gestores no sentido de reduzir as carências habitacionais nas cidades em estudo? Quais as ações ou programas realizados no período de estudo visando amenizar os problemas de habitação para grupos de interesse social nestas cidades? A elaboração da pesquisa foi planejada com ações qualitativas e quantitativas, que utiliza ainda pesquisa bibliográfica e documental. Já a coleta de dados foi feita através de entrevistas semi-estruturada com funcionários da Secretaria de Habitação das cidades e os responsáveis pelo Programa de Aceleração do Crescimento nas cidades em estudo, bem como os engenheiros e técnicos da Redur/Santa Maria e Gidur/Porto Alegre. Por meio dessa metodologia analisou-se a atuação dos agentes no processo de formulação de propostas públicas que visem equacionar as necessidades da cidade especificamente na área de habitação de interesse social para população de até seis salários mínimos. Como resultado, observa-se que os programas PAR e PAC foram os que mais se destacaram entre as ações adotadas nas cidades em estudo. O pensar local deve vir articulado com um esforço de redefinir o aspecto quantitativo de unidades habitacionais e articulá-lo com outras propostas que sejam capazes de atender as necessidades de Habitação no Brasil.

Palavras-Chave: Habitação de Interesse Social, Metade Sul, Políticas Públicas.

ABSTRACT

The aim of this research is to analyze the growth and development of the implantation of habitation of social interest from 1998, having as object of study the five cities of the south half of the state with more than a hundred thousand inhabitants, which are: Pelotas, Santa Maria, Rio Grande, Uruguaiana and Bagé. The main question raised is: Which steps have been being taken by the managers in order to reduce the housing needs in the cities in study? Which actions or programs carried through in the period of study aiming at softening the problems of habitation for groups of social interest in these cities? The elaboration of the research was planned with qualitative and quantitative actions, that also use documentary and bibliographical research. Yet the collection of data was made through interviews semi-structuralized with employees from the Secretary of Habitation of the Cities and the responsible ones for the Program of Acceleration of the Growth in the Cities in study, as well as the engineers and technicians of Redur/Santa Maria and Gidur/Porto Alegre. Through this methodology it was analyzed the performance of the agents in the process of formularization of public proposals that aim at equating the necessities of the city specifically in the area of social habitation for population with up to six minimum wages. As result, is observed that the programs PAR and PAC were the that more they stood out among the actions adopted in the city in study. Thinking of the place must be articulated with an effort to redefine the quantitative aspect of habitational units and articulate it with other proposals that are likely to really take care of the necessities of Habitation in Brazil.

Keywords: Habitation of Social Interest, South Half, Public Politics

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

01 Percentual de Municípios com favelas ou assemelhados, casas de cômodo ou assemelhados, loteamentos irregulares e – ou clandestinos, segundo as grandes regiões - 2008	17
02 Percentual de Municípios com favelas ou assemelhados, casas de cômodo ou assemelhados, loteamentos irregulares e – ou clandestinos, segundo classes de tamanho da população dos municípios - Brasil - 2008.....	18
03 Municípios com mais de 100 mil habitantes no Estado do Rio Grande do Sul.....	19
04 Necessidades habitacionais	26
05 Responsabilidade do DUAP	46
06 Áreas de intervenção do PAC no Brasil	53
07 Cidades com população superior a 100 mil habitantes da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul.....	56
08 Casas do Programa Habitar Brasil em fase de construção na cidade de Santa Maria.	59
09 Casas do Programa Habitar Brasil em fase de acabamento na cidade de Santa Maria.	60
10 Conjuntos Residenciais: Novo Tempo e Noel Guarany em Santa Maria	62
11 Conjuntos Residenciais: Morada do Parque I e II em Santa Maria	63
12 Conjunto Residencial: Vento Norte em Santa Maria	64
13 Localização dos Conjuntos Habitacionais (PAR) na cidade de Santa Maria.....	64
14 Contratos do PAC em Santa Maria	67
15 Casas do Loteamento Cipriano Rocha em fase de construção.....	72
16 Casas do Loteamento Cipriano Rocha habitadas	72
17 Conjunto Residencial Laçador em Pelotas.....	76
18 Localização do PAR no mapa do município de Pelotas	77
19 Fase de construção do Loteamento João Paulo II em Uruguaiana.....	82
20 Localização PAR no mapa da cidade de Uruguaiana	85

21 Localização PAR no mapa da cidade de Bagé	89
22 Loteamento Cidade de Águeda em Rio Grande.....	92
23 Conjunto Residencial Dom Bosco em Rio Grande.....	93
24 Localização PAR no mapa da cidade do Rio Grande	94

LISTA DE TABELAS

1 Programa Habitar Brasil _ BID em Santa Maria	60
2 Programa de Arrendamento Residencial e os investimentos – Santa Maria.....	61
3 Programa de Arrendamento Residencial (PAR): renda, área privativa e valor por unidade – Santa Maria	63
4 Etapas do Contrato nº 229.038-74 – Pró-Moradia/Santa Maria	68
5 Etapas do Contrato nº 229.039-88 – Pró-Moradia/Santa Maria	69
6 Etapas do Contrato nº 218.815-56 – OGU	70
7 Famílias beneficiadas e investimentos do PAC em Santa Maria	71
8 Programa de Arrendamento Residencial em Pelotas.....	75
09 Programa de Arrendamento Residencial: renda, área privativa e valor por unidade – Pelotas	76
10 Programa Carta de Crédito FGTS em Pelotas	80
11 Loteamentos de Habitação de Interesse Social no Município de Uruguaiana.....	83
12 Programa de Arrendamento Residencial – Uruguaiana	84
13 Programa de Arrendamento Residencial: renda, área privativa e valor por unidade – Uruguaiana.....	84
14 Programa Habitar BID em Bagé.....	87
15 Programa de Arrendamento Residencial – Bagé	88
16 Programa de Arrendamento Residencial: renda, área privativa e valor por unidade – Bagé.....	88
17 Programas no loteamento Cidade de Águeda na cidade do Rio Grande.....	91
18 Programa de Arrendamento Residencial – Rio Grande	93
19 Programa de Arrendamento Residencial: renda, área privativa e valor por unidade – Rio Grande	94
20 Síntese dos Programas e déficit habitacional nas cidades com mais de 100 mil habitantes da Metade Sul do Rio Grande do Sul	97

LISTA DE ABREVIATURAS

ABECIP	Associação Brasileira de Crédito Imobiliário e Poupança
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CCFGTS	Conselho Curador do Fundo de Garantia por tempo de Serviço
CEF	Caixa Econômica Federal
CEI	Centro de Estatística e Informações
CIAM	Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
COHAB	Companhia de Habitação
COREDE's	Conselhos Regionais de Desenvolvimento
DHAB	Departamento de Produção habitacional,
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
DUAP	Departamento de Urbanização de Assentamento Precário
DICT	Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação
	Técnica
FAZ	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GIDUR	Gerência de Desenvolvimento Urbano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras
OGU	Orçamento Geral da União
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NBR	Normas Brasileiras
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PCS	Programa de Crédito Solidário
PIB	Produto Interno Bruto
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNH	Política Nacional de Habitação
PPA	Plano Plurianual
PPI	Projetos Prioritários de Investimentos
PROMESO	Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais
REDUR	Representação de Desenvolvimento Urbano
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNH	Secretaria Nacional de Habitação

SNHIS
SPR

Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
Secretaria de Programas Regionais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: Conceitos e evolução na realidade brasileira.....	25
1.1 Alguns conceitos pertinentes: o déficit e a inadequação habitacional.....	25
1.2 Habitação no Brasil	27
1.2.1 Criação e extinção do BNH (1964-1985).....	28
1.2.2 Nova república: a política habitacional no governo José Sarney	34
1.2.3 Os governos Fernando Collor de Mello e Itamar Franco.....	36
1.2.4 O período Fernando Henrique Cardoso	38
1.2.5 Governo Luiz Inácio Lula da Silva	40
1.3 As políticas públicas da habitação: o Plano Nacional de Habitação e a Política Nacional de Habitação	42
1.4 Habitação de Interesse Social: principais programas brasileiros	47
1.4.1 Programa de interesse Social: O Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	51
1.4.2 O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)	52
2 HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: ESTUDOS DE CASO NAS CIDADES COM MAIS DE 100 MIL HABITANTES DA METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL	56
2.1 O caso de Santa Maria.....	57
2.1.1 Habitação de Interesse social em Santa Maria	58
2.1.1.1 O Programa Habitar Brasil_BID em Santa Maria	58
2.1.1.2 Atuação do PAR na cidade de Santa Maria	60
2.1.1.3 O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em Santa Maria	65
2.2 O caso de Pelotas	73
2.2.1 Habitação de Interesse social em Pelotas.....	74
2.2.1.1 Atuação do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) na cidade de Pelotas	74
2.2.1.2 O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em Pelotas	78
2.2.1.3 O Programa Carta de Crédito FGTS (Operações Coletivas) em Pelotas.....	79
2.3 O caso de Uruguaiana	81
2.3.1 Habitação de Interesse social em Uruguaiana.....	81
2.3.1.1 Loteamentos: Vila Vitória e João Paulo II.....	82
2.3.1.2 Atuação do PAR na cidade de Uruguaiana.....	84
2.4 O caso de Bagé.....	86
2.4.1 Habitação de Interesse social em Bagé	87
2.4.1.1 O Programa Habitar Brasil_BID em Bagé	87
2.4.1.2 Atuação do PAR na cidade de Bagé	88
2.5 O caso de Rio Grande.....	90
2.5.1 Habitação de Interesse social no Rio Grande	90

2.5.1.1 Loteamento: Cidade de Águeda.....	91
2.5.1.2 Atuação do PAR na cidade do Rio Grande	92
2.6 Síntese dos programas e ações de Habitação de Interesse Social nas cidades em estudo.....	95
CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
REFERÊNCIAS.....	103
ANEXO A – Roteiro de entrevista	106

INTRODUÇÃO

As desigualdades existentes na realidade urbana brasileira a despeito das políticas habitacionais ao longo do século XX e início do século XXI tem se acentuado não apenas nas grandes cidades, mas também nas cidades de médio porte. O problema tem se agravado, sobretudo em virtude das falhas nas políticas habitacionais, entre 1986, data da extinção do Banco Nacional de Habitação e 1995, quando tem início uma reestruturação mais consistente do setor, as políticas habitacionais foram regidas por vários órgãos que não alcançaram grandes resultados.

Outro fator que tem contribuído para estas desigualdades é o crescimento acelerado da população urbana (IBGE, 2000), sobretudo a partir da década de 1970, quando houve uma inversão em relação às décadas anteriores e a população urbana começou a aumentar gradativamente, no final do século XX mais de 2/3 da população total estavam concentradas nas cidades.

Historicamente, nas Constituições Brasileiras observam-se uma ausência de clareza quanto às competências, no que se refere ao planejamento e gestão, em termos de política urbana, aí incluídas as questões relativas à habitação, saneamento básico e transportes urbanos. No entanto, a Constituição de 1988 apresentou as bases para uma nova forma de atuação no setor ao conceder maior autonomia para os municípios.

O texto constitucional aborda a questão da ocupação e organização das cidades brasileiras de modo explícito e define a divisão de competências entre os três níveis de governo, a partir de princípios como a descentralização administrativa e a participação popular, que passam a formar a moldura das intervenções públicas setoriais incluídas a política urbana nas suas diversas faces.

A partir da aprovação da Emenda Constitucional 26, de 2000, que inclui a moradia entre os direitos sociais, abre-se um conjunto de expectativas acerca não apenas dos investimentos neste setor, mas também dos resultados em termos de novos projetos em diferentes esferas governamentais. Tal regulamentação permite

por parte da população a cobrança do Estado sobre maiores responsabilidades tanto na formulação quanto na implementação de políticas públicas voltadas à garantia do usufruto desse direito.

Ao contrário do que ocorre no âmbito da política de desenvolvimento urbano, que é considerada matéria de cunho predominantemente municipal, a questão habitacional permeia todas as esferas da administração pública, sem que haja, no texto constitucional, uma definição mais precisa das responsabilidades de cada ente de governo.

A constante busca da melhoria da qualidade de vida no meio urbano deve ser estendida para todas as classes sociais, não interessando a condição financeira familiar, pois entre outros direitos básicos assegurados na Constituição Brasileira está o direito à moradia qualificada.

Um dos grandes problemas do déficit habitacional¹ constitui-se a aglomeração de populações em assentamentos irregulares, favelas, cortiços e ocupações de espaços públicos, por exemplo, sob pontes e viadutos. Este quadro atinge não só as metrópoles, mas também os centros de médio porte, tornando a falta de moradias uma realidade difícil de mudar.

Minimizar os problemas sociais do município é uma das funções do governo municipal. A realocação de famílias em risco para casas fornecidas por órgãos governamentais é insuficiente, sendo necessário também haver uma avaliação, em relação a conjuntos habitacionais, acerca das ações que estão sendo feitas, bem como as já executadas, para solucionarem estes problemas de qualidade e de déficit habitacional.

Neste contexto, este estudo possui o objetivo geral de analisar a Política de Habitação de Interesse Social nas cidades da Metade Sul do Estado do Rio Grande

¹ O déficit habitacional, segundo a Fundação João Pinheiro (FJP) é a medida das carências de moradia de uma determinada sociedade. Essas carências não se referem exclusivamente à quantidade de moradias que faltam para abrigar as pessoas, mas também às condições das moradias existentes. Neste trabalho o Déficit Habitacional será um dos conceitos chave.

do Sul, a partir de 1998, como população superior a 100 mil habitantes, a partir do estudo de dados relativos a programas federais e municipais visando entender o investimento do poder público neste setor.

Como os municípios mais populosos tendem a apontar com maior frequência os problemas investigados, ações e programas habitacionais aparecem em proporções mais elevadas. Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE-2008), a incidência de favelas é maior em municípios mais populosos. Um terço das 5.564 cidades do país declarou a presença de favelas ou assemelhados em seu território. As Regiões Norte e Sul (com 41% dos municípios) apresentam as proporções mais elevadas, seguidas pelo Nordeste (32,7%), Sudeste (29,7%) e Centro-Oeste (19,5%), conforme apresentado na figura 01.

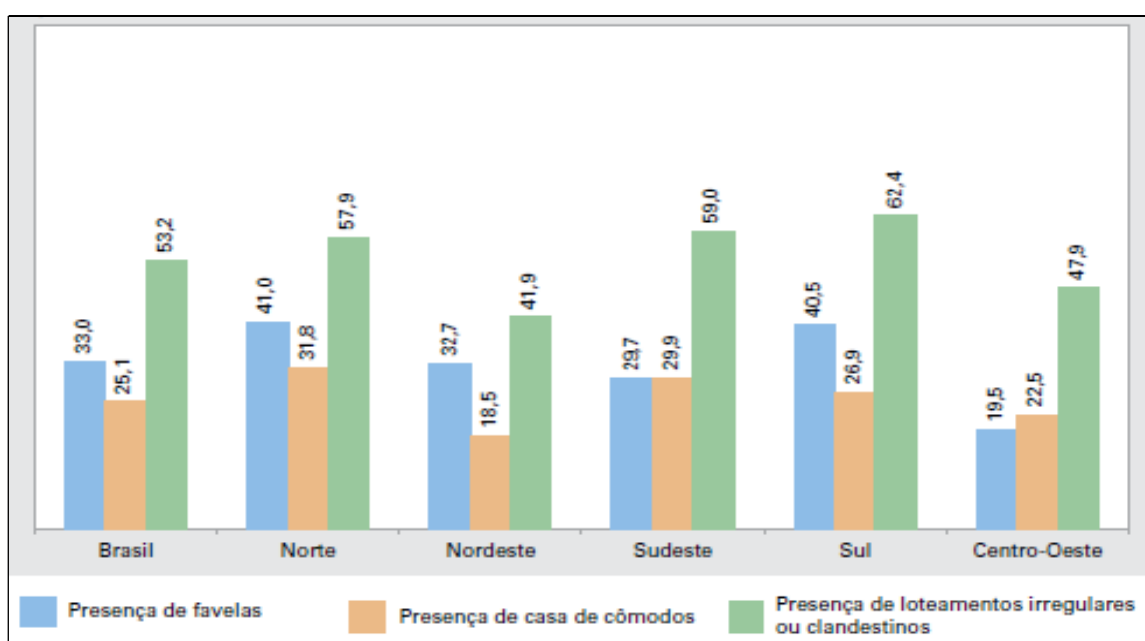


Figura 01- Percentual de municípios com favelas ou assemelhados, casa de cômodos ou assemelhados, loteamentos irregulares e/ou clandestinos, segundo as Grandes Regiões – 2008. Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2008.

Ainda de acordo com IBGE, o problema dos loteamentos irregulares ou clandestinos, que estão presentes em mais da metade dos municípios do país (53,2%), é mais incidente nas regiões Sul (62,4%) e Sudeste (59%), seguidas pelas regiões Norte (57,9%), Centro-Oeste (47,9%) e Nordeste (41,9%).

No estudo do Perfil dos Municípios Brasileiros, realizado em 2008 pelo IBGE (figura 02), podemos observar, com relação à população dos municípios de 100 mil

a 500 mil habitantes, foco deste estudo, que 84,7% declararam ter favelas, 72,1% informaram presença de casa de cômodos e 91,3% alegaram possuírem loteamentos irregulares ou clandestinos. Dados estes muito superiores a média nacional e inferiores somente nos municípios com mais de 500 mil habitantes. Como os dados são relativos, não podemos afirmar que as cidades selecionadas para este estudo façam parte deste percentual, uma vez que o estudo do IBGE não foi aberto por municípios e sim por regiões.

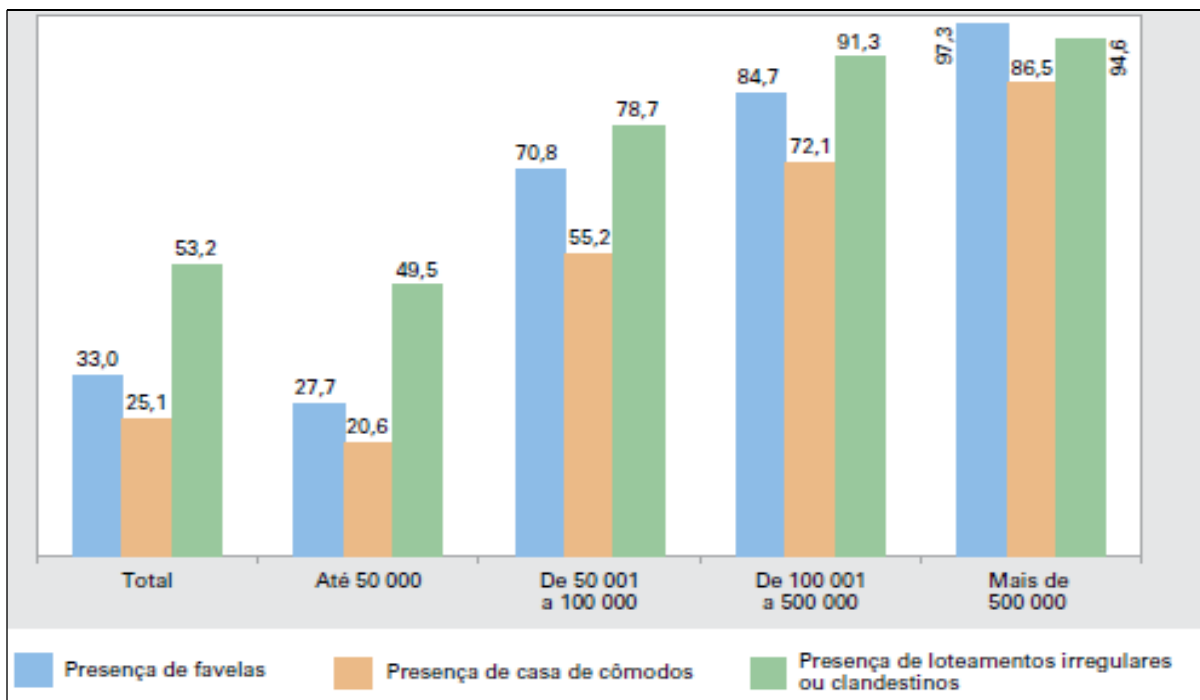


Figura 02 - Percentual de municípios com favelas ou assemelhados, casa de cômodos ou assemelhados, loteamentos irregulares e/ou clandestinos, segundo as classes de tamanho da população dos municípios - Brasil - 2008.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2008.

As nove Regiões Funcionais definidas pelo Estado do Rio Grande do Sul, constituindo-se nas escalas de regionalização do Plano Plurianual 2008-2011. Dos 496 municípios do Estado do Rio Grande do Sul, 17 municípios possuem população com mais de 100 mil habitantes e são distribuídos da seguinte forma (figura 03):

Nove integram a região funcional 1: Porto Alegre, Canoas, Novo Hamburgo,

Gravataí, Viamão, São Leopoldo, Alvorada, Sapucaia do Sul e Cachoeirinha;

Um na região funcional 2: Santa Cruz do Sul;

Um na região funcional 3: Caxias do Sul;

Dois na região funcional 5: Pelotas e Rio Grande;

Dois na região funcional 6: Bagé e Uruguaiana;
 Um na região funcional 8: Santa Maria;
 E um na região funcional 9: Passo Fundo.

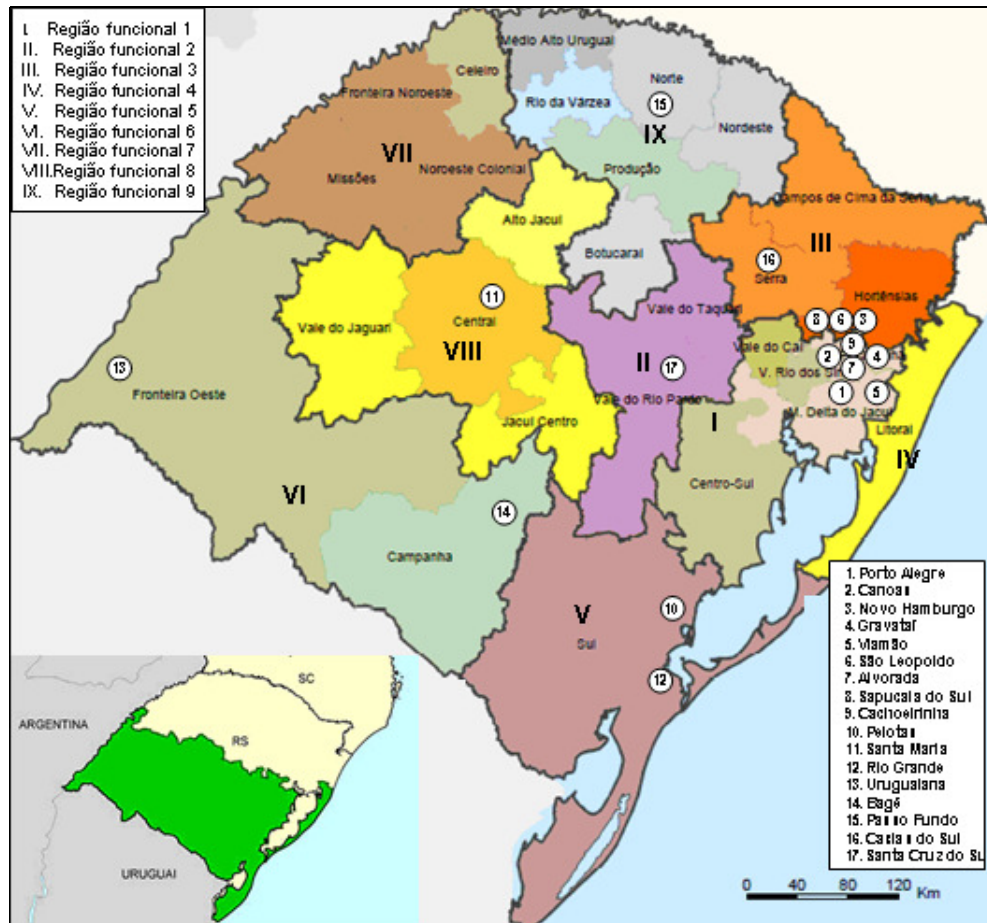


Figura 03: Municípios com mais de 100 mil habitantes no Estado do Rio Grande do Sul.
 Fonte: Adaptado pelo autor (2009) a partir de mapa do Atlas Socioeconômico

A regionalização estabelecida pela Secretaria de Programas Regionais (SPR) do Ministério da Integração Nacional, a qual é responsável pela coordenação de programas de Desenvolvimento Regional, entre eles o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO). Tal Programa reúne um conjunto de ações voltadas para a redução das desigualdades intra e inter-regionais brasileiras, mediante o desenvolvimento endógeno do potencial econômico de espaços selecionados (mesorregiões), em um processo articulado com a sociedade local, incorporando um tratamento diferenciado da questão territorial em bases sub-regionais. Entre as mesorregiões selecionadas encontra-se a Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul.

Segundo dados do Ministério da Integração Nacional, a Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul, recorte espacial de estudo deste trabalho, localiza-se no extremo meridional do país e apresenta a maior área fronteira do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) (Uruguai e Argentina) e é composta por 104 municípios, ocupando uma área aproximada de 153.879 km², com uma população residente de cerca de 2,6 milhões de habitantes, conforme dados do Censo 2000, equivalendo cerca de 52% do território gaúcho e 25% da população do Estado.

Esta região caracteriza-se economicamente pela atividade primária, a qual está alicerçada na pecuária de corte, na criação de ovinos, na pecuária leiteira e na criação de eqüinos. A diversificação da matriz produtiva, inclusive utilizando as potencialidades locais, é uma das alternativas para melhorar a rentabilidade do sistema produtivo.

A ocupação da Metade Sul corresponde à ocupação e povoamento inicial do território do Estado do Rio Grande do Sul e agrega arranjos produtivos que, a despeito das dificuldades econômicas desta mesorregião, ainda tendem a favorecer a permanência da população local no meio urbano. Destacam-se cidades de porte médio importantes como Pelotas, Santa Maria, Rio Grande, Uruguai e Bagé, pela localização geográfica com relação ao seu contexto micro e macro regional; pela participação na rede urbana de articulação, com rodovias, ferrovias, portos, entre outros; pelo seu papel histórico e pela sua condição de oferecer serviços para a comunidade regional.

Nesta região, a estrutura fundiária e a distribuição de renda estão concentradas em grandes proprietários de terra, o que prejudica o desenvolvimento da região, tornando a lógica de ocupação do espaço desigual. O desempenho econômico está abaixo da média nacional e da estadual. Cabe colocar que existe uma descontinuidade estrutural entre a metade sul e o restante do Estado do Rio Grande do Sul, também em relação aos níveis de renda e de concentração.

Há uma imensa migração da população rural para os grandes centros da região em busca de novas condições de vida, ocasionando uma demanda maior por

habitação de interesse social na região, principalmente nos centros intermediário de porte médio, como as cidades de Santa Maria, Pelotas, Bagé, Rio Grande e Uruguaiana. Sendo assim, programas habitacionais destinados à parcela da população precisam ser ampliados, pois é neste segmento social que há a maior carência de habitação, sendo que há pessoas vivendo em habitações precaríssimas, inclusive bastante insalubres, constituindo um grave problema de saúde pública.

Neste contexto, este estudo possui o objetivo de investigar o crescimento e desenvolvimento da política de habitação de interesse social nas cidades da Metade Sul do Rio Grande do Sul, no período entre 1998 e 2008, com população superior a 100 mil habitantes, a partir do estudo de dados relativos a programas federais e municipais visando entender o investimento do poder público neste setor. Toma-se como sujeito de estudo as cidades de: Pelotas, Santa Maria, Rio Grande, Uruguaiana e Bagé.

A questão central que se coloca é: **Quais as políticas e ações que vêm sendo realizadas pelo poder público municipal e federal no sentido de reduzir o déficit habitacional nas cidades em estudo? Quais os principais resultados obtidos nos anos mais recentes visando dirimir os problemas da habitação para grupos de interesse social nestas cidades?**

Mais especificamente, analisar o processo de construção das políticas habitacionais no Brasil, entre o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, visto que neste período as políticas habitacionais sofreram uma renovação efetiva, surgindo novas propostas de políticas voltadas para os grupos de interesse social². Identificar o perfil dos principais programas federais que atuam no sentido de reduzir o déficit habitacional e analisar as ações públicas de investimento e implementação nos municípios selecionados com população superior a 100 mil habitantes na Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul.

Destaca-se a importância de estudos, que abordem as políticas habitacionais de interesse social, lembrando que estas estão diretamente ligadas à qualidade de

² Segmentos populacionais de renda familiar mensal de até três salários mínimos em localidades urbanas e rurais.

vida da população. Ressalta-se que moradia é uma necessidade básica do ser humano, assim como alimentação e vestuário, por isso a relevância de estudos na área.

Este trabalho mostra dados sobre a questão da moradia nas cidades em estudo e possibilita o aprofundamento sobre essa realidade, permitindo um maior planejamento de políticas para o setor, principalmente na esfera da administração pública local.

O recorte temporal da pesquisa dá-se entre 1998 e 2008, período compreendido entre o segundo governo Fernando Henrique Cardoso e o governo Luiz Inácio Lula da Silva. A escolha deste período tem como ponto de partida o segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, momento em que as políticas habitacionais sofreram uma renovação efetiva, surgindo novas propostas de políticas voltadas para a população de baixa renda como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), procurando fugir do modelo de construção de imensos conjuntos habitacionais nos moldes do BNH.

Dando seguimento, o governo Luiz Inácio Lula da Silva começou a implementar mudanças no quadro, criando em 2003, o Ministério das Cidades, que passou a ser o órgão responsável pela política de habitação, integrado à política de desenvolvimento urbano e o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento que tem como um dos seus pilares o setor da habitação.

De acordo com a metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP), as necessidades habitacionais dividem-se em “déficit” e “inadequação”. O déficit habitacional corresponde à necessidade de reposição total de unidades precárias. Já a inadequação corresponde à necessidade de melhoria de unidades habitacionais com determinados tipos de precarização. Neste estudo foi abordado apenas o déficit habitacional, que inclui as famílias conviventes, domicílios improvisados e os cômodos cedidos ou alugados.

Este trabalho configura-se do ponto de vista metodológico, como uma pesquisa analítico-descritiva, procurando-se conhecer e interpretar a realidade, sem

interferir ou modificar a mesma, observando os fatos, transcrevendo-os, analisando-os para depois interpretá-los. O emprego do método analítico justifica-se quando se quer descobrir as leis que determinam o sucesso de um fenômeno e o estabelecimento de um princípio geral, ou seja, algo mais do que uma simples observação.

A abordagem qualitativa se deu neste estudo através do levantamento de dados a partir de questões abertas, análise subjetiva e interpretativa dos questionamentos das entrevistas realizadas nas prefeituras e na Caixa Econômica Federal. Já a pesquisa quantitativa traduz em números opiniões e informações para classificá-los e organizá-los, utilizando métodos estatísticos. Neste estudo, a abordagem quantitativa é expressa através de estatística descritiva, na construção de gráficos, tabelas, percentuais e médias de investimentos, número do déficit habitacional por faixa de renda e o total de famílias beneficiadas com os programas habitacionais de interesse social.

A pesquisa bibliográfica e documental foi feita através da verificação e análise de documentos do governo federal referente à segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso (1998 – 2001) e a gestão do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2002 - atual) no que tange às políticas definidas pelo governo federal para minimizar os efeitos do déficit habitacional. Ainda do ponto de vista da pesquisa bibliográfica, foram lidas teses e dissertações referentes à questão habitacional, bem como artigos e documentos do Ministério das Cidades e da Fundação João Pinheiro, onde se buscou informações acerca de processos históricos das políticas habitacionais e seus efeitos na redução do déficit habitacional na região de estudo.

Quanto à pesquisa documental, buscaram-se dados relativos a planos, programas e relatórios sobre habitação de interesse social nos municípios em estudo, procurou-se verificar os recursos disponibilizados, fontes de financiamento, bem como quantidade e localização de projetos aprovados e implementados nos municípios.

Os instrumentos para coleta de dados foram questionários dirigidos semi-

estruturados e anotações para registros dos dados. Dentre as categorias de análise destaca-se o grupo de agentes participantes do processo ocorrido nos municípios, os quais foram entrevistados no processo de coleta de dados. Dentre eles, destacam-se: funcionários da Secretária de Habitação dos Municípios e os responsáveis pelo Programa de Aceleração do Crescimento nos Municípios em estudo, bem como os engenheiros e técnicos da Redur/Santa Maria e Gidur/Porto Alegre.

Os dados secundários foram obtidos principalmente da Redur/Santa Maria e Gidur/Porto Alegre, referentes ao período entre o ano de 1998 e Dezembro de 2008. Já, os dados relativos à estimativa anual de população dos municípios em estudo foram obtidos no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e no Programa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD).

Destaca-se que, à medida que os dados iam sendo coletados, analisados e interpretados, procurava-se identificar as relações entre eles; assim, surgiam novas questões ou a necessidade de reformular as anteriores. Muitas vezes, recorreu-se a novos encontros com as pessoas já entrevistadas, para explorar mais profundamente algum ponto da entrevista que ficou obscuro ou para esclarecer novos assuntos.

Cabe salientar que houve dificuldade de acesso a dados referentes às políticas habitacionais na Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano do Governo do Estado do Rio do Grande do Sul e em alguns municípios, como Bagé e Rio Grande, dificultando a realização deste estudo. No município de Santa Maria, a dificuldade maior foi de conseguir dados referentes ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), motivado pela recente troca de governo no município e pelo fato de o atual governo ser de oposição ao governo que saiu e estar organizando as secretarias quando da coleta das informações.

O trabalho está estruturado em três seções. A primeira seção apresenta alguns conceitos pertinentes ao tema da habitação de interesse social. A segunda seção apresenta os estudos de caso de cada município objeto de estudo. E por fim, a terceira seção apresenta as considerações gerais do estudo.

1 HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: Conceitos e evolução na realidade brasileira.

Esta seção destaca os conceitos e a evolução na realidade brasileira da habitação de interesse social, apresentando uma revisão da literatura pertinente ao tema da habitação no Brasil e procura explicitar as principais abordagens utilizadas no estudo.

Está estruturada em quatro partes: a primeira enfoca alguns conceitos pertinentes a habitação de interesse social; a segunda trata da habitação no Brasil; a terceira aborda as políticas públicas da habitação relevantes: o Plano Nacional de Habitação e a Política Nacional de Habitação, e, a última trata dos principais programas de habitação de interesse social.

1.1 Alguns conceitos pertinentes: o déficit e a inadequação habitacional

De acordo com a Fundação João Pinheiro (FJP - 2002), o déficit habitacional vem a ser apenas uma parcela do que mais amplamente denomina-se “necessidades habitacionais”; a outra parcela é constituída pelas moradias inadequadas, ou seja, aquelas que apresentam deficiências graves de infra-estrutura básica: energia elétrica; esgotamento sanitário; abastecimento de água; coleta de lixo e/ou uma ocupação excessivamente densa.

Na figura 04 a seguir, Ferreira (2005) demonstra a divisão das necessidades habitacionais em déficit e inadequação habitacional.

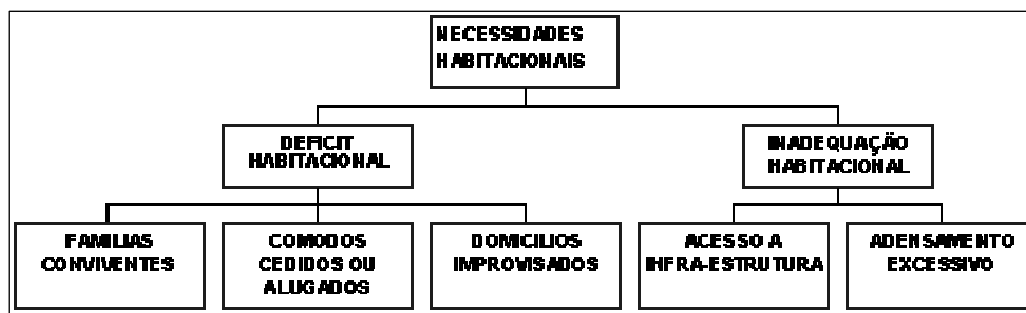


Figura 04 - Necessidades habitacionais
 Fonte: FERREIRA, A. (2005, p 05).

Os dois pilares das necessidades habitacionais são o déficit habitacional e a inadequação habitacional, de modo mais específico, o conceito de déficit engloba:

- a) as moradias sem condições de habitabilidade que, devido à precariedade das construções ou em virtude do desgaste sofrido, precisam ser repostas, os chamados “domicílios improvisados”;
- b) a pressão para o incremento do estoque de moradias devido à co-habitação familiar. Nessa condição encontram-se as famílias conviventes e as que residem em quartos ou cômodos alugados ou cedidos.

Na definição da Fundação João Pinheiro (2002), os componentes do déficit são assim subentendidos:

- Domicílio improvisado: é o domicílio localizado em construções para fins não residenciais (lojas, fábricas, etc.), mas que estava servindo de moradia por ocasião do Censo Demográfico realizado pelo IBGE no Brasil no ano de 2000; Também são considerados “domicílios improvisados” os prédios em construção, vagões de trem, carroças, tendas, barracas, trailers, grutas, bem como aqueles situados sob pontes, viadutos, etc.
- Famílias conviventes: situação em que convivem duas ou mais famílias em um mesmo domicílio.
- Cômodo cedido ou alugado: domicílio particular composto por um ou mais aposentos, localizado casa de cômodos, cortiço, entre outros, cedido pelo proprietário ou cujo aluguel é pago por um ou mais de seus moradores.

Ou seja, não apenas os domicílios improvisados apontam a necessidade de produção de moradias que os substituam como também à coabitação familiar reflete a insuficiência do estoque habitacional para atender à demanda.

Já o conceito de inadequação indica a possibilidade e pertinência de outras formas de provisão habitacional, que não apenas a construção de novas unidades: como, por exemplo, a provisão de infra-estrutura. Para a Fundação João Pinheiro, a inadequação engloba:

- a) as moradias que apresentam deficiências graves de infra-estrutura básica: energia elétrica; esgotamento sanitário; abastecimento de água; coleta de lixo;
- b) as moradias onde há adensamento excessivo: ou seja, com mais de três pessoas por dormitório.

Cabe ressaltar que, para a Fundação João Pinheiro, essa diferenciação evita a superestimação das necessidades habitacionais, que ocorre quando se soma déficit e inadequação, bem como a falsa idéia de que somente unidades novas são demandadas. O conceito de inadequação permite a quantificação de clientelas potenciais para programas complementares específicos, que não envolvem a construção de novas unidades, mas resultam em melhorias na qualidade de vida de seus moradores.

1.2 Habitação no Brasil

De acordo com Bonduki (2000) o modelo desenvolvimentista se consolidou no período de crescimento econômico e desigualdade, os problemas urbanos foram agravados quando se intensificou o processo de urbanização, emergindo grandes cidades, juntamente com a queda da remuneração do trabalhador. As ações públicas caracterizadas pelo “crescimento e desenvolvimento a qualquer custo” e a centralização de poderes no Estado com a solução dos problemas urbanos, sem que houvesse, nesse período, proposta de participação e debate junto à sociedade. Conforme salienta Bonduki, 2004, p 73.

O clima político, econômico e cultural durante a ditadura Vargas (1930-45) colocou em cena o tema habitação com uma força jamais vista anteriormente. Num quadro em que todas as questões econômicas tornaram-se preocupação do poder público e das entidades empresariais envolvida na estratégia de desenvolvimento nacional, o problema da moradia emergiu como aspecto crucial das condições de vida do operariado, pois absorvia porcentagem significativa dos salários e influía no modo de vida e na formação ideológica dos trabalhadores.

O período Vargas foi caracterizado por políticas que não contemplavam as características, culturas locais e especificidades. Leroy (1997) entende que as características sócio-econômicas da região são tão importantes quanto os recursos naturais do local na formação das potencialidades regionais.

Para Bonduki (2000) os países latino-americanos tiveram a partir da segunda metade do século XX a ascensão de governos militares. As políticas do Regime Militar brasileiro foram marcadas pelo autoritarismo, centralização da gestão e ausência de participação da sociedade em geral, dentre outros aspectos. Caracterizou este período a desarticulação das políticas setoriais, a construção de unidades habitacionais para setores de maior renda e o direcionamento de recursos vultosos para grandes obras, em detrimento das iniciativas na área social.

No próximo item serão analisadas as políticas habitacionais a partir da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), seu auge e declínio durante o governo militar.

1.2.1 Criação e extinção do BNH (1964-1985)

Marcando uma nova fase da política habitacional federal, nasce o Banco Nacional da Habitação (BNH), fundado em 1964, cujo objetivo principal era dar sustentabilidade ao sistema de crédito habitacional, por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), para financiar a produção de moradias.

Santos (1999) sustenta que a situação do setor habitacional, anterior à entrada em funcionamento do Sistema Financeiro Habitacional (SFH), era das mais graves. Com a intensificação do processo de urbanização do País e com a crescente demanda por habitação, acumulou um déficit de moradias estimado em oito milhões de habitações, antes de o governo militar instalar-se. Para solucionar tal problema, foi criado pelo recém-implantado governo militar o Sistema Financeiro Habitacional, cujo órgão central era o Banco Nacional da Habitação.

Segundo Granemann (2001), o principal objetivo à viabilização do SFH é o de criar uma dinâmica auto-sustentável de obtenção de recursos e de investimento na

área habitacional, visando reparar os problemas acumulados no setor até aquela época. No mesmo período, pela Lei 4.380, é instituído o Plano Nacional de Habitação (PNH), e criados o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Com essas medidas, é dado o primeiro passo para a mudança na política habitacional.

O Plano Nacional de Habitação surge num momento crucial, para o novo regime dar provas de que é capaz de atacar problemas sociais. É preciso mostrar que o novo governo é receptivo às necessidades da população e que pode, sem demagogia, agir pronta e seguramente em benefício dela. Granemann (2001) destaca, ainda, que o órgão central do Sistema Financeiro de Habitação era o Banco Nacional de Habitação, ao qual cabe estabelecer as condições gerais de funcionamento e promover a construção e a aquisição da casa própria para a população de baixa renda. Já havia a idéia de um banco social.

No que se refere às fontes de recursos, o autor destaca que são, originalmente, compostas de recurso a fundo perdido do Orçamento Geral da União (OGU), e da contribuição de proprietários de imóveis alugados. No entanto, em 1966, com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), esses recursos também são agregados como fonte de financiamento habitacional.

O FGTS constitui, no início do Sistema, o suporte financeiro da política habitacional, que permite conferir um tratamento sistemático ao atendimento das necessidades habitacionais das camadas mais pobres da população. Desse modo, aumenta sua importância com o passar do tempo, pois era necessário diminuir os investimentos a fundo perdidos para frear a descapitalização do sistema e gerar uma base sustentável de financiamento.

Conforme Vasconcelos e Cândido 1996, p.14,

Com a finalidade de incrementar o setor, que estava passando por um forte declínio, devido ao racionamento de crédito em virtude da elevação das taxas de inflação e a fixação do teto dos juros nominais em 12% ao ano, era necessário compatibilizar o reajuste das prestações e dos saldos devedores com os juros do financiamento. Logo, a reforma financeira de 1964 instituiu a correção monetária, que permitia ao SFH atrair poupança para o setor e capitalizar o sistema, dando-lhe capacidade de refinanciamento.

Observa-se que o modelo tinha como base o financiamento ao produtor e não ao usuário final; sendo assim, o financiamento era concedido ao produtor, ou seja, às construtoras. Interessava a elas a queda do custo da unidade habitacional, não só para que pudessem enquadrar o empreendimento ao público de interesse social ao qual o BNH se propunha a atender, mas também para aumentarem os próprios lucros.

Maricato (1987) observa que a gestão era centralizada, portanto, raras foram as realizações de governos municipais ou estaduais na área de habitação. O aumento da centralização de recursos e das decisões nas mãos do governo federal ocorre durante o período que vai do início do regime militar, 1964, até seus últimos anos, de 1982 a 1985. A referida autora ressalta que, na época do Banco Nacional de Habitação, avaliavam-se as habitações, as que não apresentassem determinado padrão deveriam ser substituídas por novas. Para enfrentar o problema, acreditava-se que era necessário priorizar a construção de novas edificações.

De acordo com a avaliação anterior, as moradias precárias em favelas, sem infra-estrutura adequada, deveriam ser todas demolidas. Evidentemente os programas orientados por essa decisão contribuíram muito mais para a indústria da construção civil, do que era para solucionar problemas mais graves de moradia.

Quando o Banco Nacional de Habitação buscou reduzir o custo da moradia para tentar atender a uma população que vinha se empobrecendo, ao invés de alterar o processo de gestão e produção que encarecia o produto final, apoiando iniciativas que a população já vinha promovendo, optou por rebaixar a qualidade da construção e o tamanho da unidade, financiando moradias cada vez menores, mais precárias e distantes que deixam saudades da qualidade dos conjuntos residenciais dos IAPs. Mesmo assim, estas soluções permaneciam inacessíveis à população de renda baixa que, sem alternativas, continuou a auto-empreender a construção da casa, de modo cada vez mais improvisado, em loteamentos precários ou em favelas (BONDUKI, 2004, p. 320).

Assegura Freitas (2002) que não foi só em qualidade que a produção habitacional perdeu, mas quando excluiu grande parcela da população da possibilidade de financiar sua moradia, impulsionou um processo definitivo de auto-empreendimento da casa popular que, por conseqüência, não teve outra saída senão improvisar-se em loteamentos clandestinos e favelas.

Vasconcelos e Cândido Júnior (1996) destacam que o Sistema Financeiro Habitacional atinge seu auge no final da década de 70 e início da década de 80, quando ocorre o financiamento de 400 mil novas unidades residenciais por ano. No entanto o sistema enfrentava um problema crônico, ou seja, o descompasso entre os reajustes salariais e os das prestações. A interferência do governo para resolver tal problema não foi eficiente, levando, posteriormente, ao declínio do Banco Nacional de Habitação.

A política habitacional constitui, conforme Carrion (1991), um aspecto da política econômica e social mais abrangente, portanto, deve ser resolvida conjuntamente. A estrutura montada em 1964 fundamenta-se em dois princípios essenciais:

1. O sistema deve ser autofinanciável, ou seja, pelo menos garantir o retorno dos financiamentos concedidos e, na medida do possível (dependendo da faixa de renda da população atendida), operar com lucro;
2. A modalidade básica de acesso à moradia consiste na compra da casa própria. Noutros termos, deve-se imprimir uma ótica empresarial, de mercado, ao enfrentamento do problema da habitação.

A mesma autora argumenta que as possibilidades de acesso à moradia, antes de 1964, eram maiores, pois havia mais opções, era possível adquirir, por exemplo, a casa própria por etapas: primeiro, comprando o lote, depois, o material e, finalmente, construir contando com o apoio oficial do governo.

Para contornar situações difíceis na área de habitação, em decorrência não só da limitação de recursos para financiar imóveis novos, mas também da inadimplência que aumentava muito, o governo retomou esta forma de financiamento a partir de meados da década de 70, financiando lotes urbanizados e materiais de construção com o lançamento de programas e mutirão habitacional.

Carrion 1991, p. 296, lembra que,

A partir de 1964, predominara a prática de venda de casa própria: o interessado comprava o lote com a moradia, e essa era a modalidade básica de acesso à habitação, financiada dentro das normas vigentes. Com a crise do SFH e o agravamento da situação econômico-social nos anos 80, essa solução mostrou-se muito cara, e o aumento da inadimplência, a dificuldade dos mutuários em quitar suas prestações, fez com que a atuação do Governo se direcionasse para programas do tipo mutirão, em que as prefeituras entram, por vezes, com os terrenos e a infra-estrutura, e a população, com o seu trabalho.

Outro ponto fundamental da política estabelecida, a partir de 1964: foi criado um Banco, não um órgão de fomento. Dessa forma, deveriam ser cobrados juros pelos empréstimos concedidos, não podendo o Banco ser deficitário, pois ainda que público fosse uma empresa.

Granemann (2001) observa que, com o passar do tempo, a Caderneta de Poupança começa a se transformar na principal fonte de recursos. As características de rentabilidade, liquidez e segurança desse ativo financeiro, associadas a uma pequena estabilização, permitiram que a população de todas as camadas da sociedade, inclusive os de baixa renda, a escolhessem como principal instrumento de poupança.

Cardoso (2001) observa que o período BNH deixou marcados alguns pontos relevantes sobre a política habitacional, como, por exemplo, a concepção de que os recursos do FGTS são as únicas fontes para o investimento habitacional, afirmando a dependência dos governos locais em relação à iniciativa do governo federal e, ainda, a visão de que fazer política habitacional refere-se unicamente construir conjuntos. Idéia que persiste entre muitos técnicos do setor.

O autor adverte que permanece de pé, em circunstâncias bastante fragilizadas, a estrutura técnico-administrativa burocratizada e com pouca iniciativa dos órgãos estaduais. Em todos os pontos, pode-se verificar que tal modelo revela-se, hoje, completamente inadequado. No que se refere a dados quantitativos, o referido autor destaca que, após duas décadas de política habitacional, foram produzidas cerca de 4,5 milhões de unidades, com 48,8% do total destinadas aos setores médios, e 33,5% formalmente destinadas aos setores populares.

O poder público, a partir de 1964, afirma Freitas (2002), financiou uma quantidade extremamente expressiva do espaço urbano brasileiro. Em algumas cidades, quase 40% das moradias construídas, no período foram, de alguma maneira, financiadas por organismos oficiais. Já Granemann (2001) destaca que alguns critérios teriam que ser definidos para aplicação dos recursos no setor habitacional, para que se fosse possível compatibilizar a rentabilidade dos financiamentos concedidos com o custo do dinheiro captado.

Os financiamentos habitacionais de baixa renda eram concedidos a juros baixos, dado seu caráter social. Em face disso, a população de baixa renda não poderia solicitar financiamentos aos agentes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, cujas fontes de recursos são captadas junto ao público que exige uma remuneração mais adequada. Em vista disso, ocorre a necessidade de estruturar-se o Sistema Financeiro de Habitação, em níveis de atendimento pelos diferentes agentes do Sistema.

O mercado habitacional foi assim segmentado em três níveis, atendido pelos diferentes agentes do SFH, a saber: 'mercado popular' (famílias com renda mensal de até três salários mínimos e atendidos pelas COHAB's), 'mercado econômico' (famílias com renda de três a seis salários mínimos e atendidos por organizações mutualistas, sem fins lucrativos, denominadas Cooperativas Habitacionais) e 'mercado médio' (atendido pelos agentes financeiros do SBPE). Os dois primeiros eram financiados basicamente com recursos do FGTS, enquanto que o mercado médio era financiado com recursos das cadernetas de poupança (ABECIP, 1994, p. 31 apud GRANEMANN, 2001, p. 82).

A partir dessas reflexões, o autor destaca que o Banco Nacional de Habitação assumiu papel duplo, ou seja, o de Banco Social e o de Banco Central do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), garantindo a liquidez e solvabilidade do Sistema.

A seguir, é apresentada na Nova República, a entrada do governo Sarney e a extinção do Banco Nacional de Habitação, em 1986, ocorrendo uma imensa confusão institucional, em virtude das constantes reformulações nos órgãos responsáveis pela questão urbana e pelo setor habitacional, terminando com a incorporação do BNH à Caixa Econômica Federal (CAIXA).

1.2.2 Nova República: a política habitacional no governo José Sarney

Um dos maiores desejos da classe média brasileira, na década de 70, era de deixar de pagar aluguel e adquirir uma moradia. BOLAFFI (1977) entendia a casa própria, junto com a alimentação e o vestuário, como o principal investimento para a constituição de um patrimônio, ligando-se subjetivamente a uma posição mais elevada e ao sucesso econômico.

Conforme Bolaffi (1983) do orçamento do BNH em 1975, apenas 3% foram destinados à construção de moradias populares, o banco foi criado muito mais para atender os requisitos políticos dos governos que conduziram o “milagre econômico” do que para resolver o problema habitacional do país. Neste caso, muito mais como uma agência imobiliária para a classe média do que um recurso para resolver o problema habitacional brasileiro.

Atualmente, ainda faz parte da lista de sonhos de uma parcela significativa da população a aquisição desse ativo, embora venha perdendo importância relativa para a educação, saúde e previdência privada. Esta perda, não foi devido à realização do sonho da moradia pela população, mas, em grande parte, devido à deficiência destes serviços que antes eram supridos pelo Estado (JUNQUEIRA e VITA, 2002).

Com a extinção do BNH e a crise do Sistema Financeiro de Habitação, já na segunda metade da década de 1980, houve um processo de desarticulação das políticas habitacionais, ocorrendo à fragmentação institucional e, principalmente, a diminuição dos recursos disponíveis para investimentos na área.

Freitas (2002) observa que o período de 1985 a 1989 destacou-se pela profunda crise institucional, pela qual passou a questão habitacional. O governo federal atuou de maneira fragmentada, descolado de uma política consistente e de um plano de governo que priorizasse o atendimento à população de baixa renda.

Santos (1999) declara que, quando se implantou a chamada Nova República, o quadro existente no setor habitacional apresentava um baixo desempenho social, alto

nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema, sem a penalização dos mutuários. O autor ressalta que mesmo os pesados investimentos realizados nos programas alternativos daquele período, se por um lado tiveram o mérito de focalizar uma faixa de renda que vinha sendo negligenciada; por outro, foram objeto de todo tipo de má utilização de recursos, o que contribuiu para enfraquecer as COHAB's, portanto, aumentar a centralização da política habitacional.

O autor afirma ainda, que não é surpreendente que a atuação do governo da época, na área habitacional, tenha sido classificada pelo IPEA (1989, p. 34) como “um conjunto de ações segmentadas, sem articulação adequada a uma política consistente e coerente com os objetivos expressos nos planos de governo, que determinam tratamento prioritário à população de baixa renda”.

Na segunda metade dos anos 1980, a crise do Sistema Financeiro de Habitação e a extinção do BNH criaram um vácuo com relação às políticas habitacionais, por meio de um processo de desarticulação progressiva da instância federal, com fragmentação institucional, perda de capacidade decisória e redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área.

Cardoso (2001) ressalta que entre 1986, data da extinção do BNH, e 1995 quando tem início uma reestruturação mais consistente do setor, a política habitacional foi regida por vários órgãos que se sucederam ao longo do período, sem conseguir grandes resultados. O autor adverte que na chamada Nova República, as áreas de habitação e desenvolvimento urbano percorreram uma longa *via-crúcis* institucional.

No período Pós-BNH (a partir de 1986), conforme Coelho (2002), a política habitacional se desarticulou e passou a estar subordinada a vários ministérios, passando durante o governo Sarney, a responsabilidade pela habitação por diversas mudanças ministeriais, chegando a estar vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano; Ministério da Habitação e Urbanismo e ao Ministério da Habitação e Bem-Estar Social, mas a Caixa Econômica Federal, como órgão gestor do Sistema Financeiro da

Habitação, passou a ser a maior responsável pela política habitacional implementada.

O autor acrescenta que, no final da década de 1980, a Lei 7.839/89 viria centralizar as contas vinculadas do FGTS na Caixa Econômica Federal, o que significaria um aumento de arrecadação. A mesma Lei restabelecia, em novas bases, o Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS) que deveria ser o principal responsável pelo estabelecimento de diretrizes e programas de alocação de todos os recursos do FGTS em consonância com a política de desenvolvimento urbano estabelecida pelo Governo Federal.

Em razão da crise ao longo de toda a década de 1980 e do distanciamento cada vez maior de grande parte da população da mercadoria habitação, em virtude da redução do poder aquisitivo, destaca Wiltgen (1988), o direcionamento das construções, por parte das empresas, voltou-se à população de renda alta, que não depende do sistema financeiro da habitação.

Na próxima subseção será analisado o período dos governos de Fernando Collor de Mello e do presidente Itamar Franco, período em que o orçamento de praticamente a metade da década de noventa fora prejudicado pela má utilização dos recursos para o setor.

1.2.3 Os governos Fernando Collor de Mello e Itamar Franco

A atuação do governo Collor, na área da habitação, sustenta Cardoso (2001), foi caracterizada por processos em que os mecanismos de alocação de recursos passaram a obedecer, preferencialmente, a critérios clientelistas ou ao favorecimento de aliados do governo central.

O mesmo autor observa que a utilização predatória dos recursos do FGTS, que caracterizou os últimos dois anos em que Collor esteve no poder, teve conseqüências graves sobre as possibilidades de expansão do financiamento habitacional, levando à suspensão, por dois anos, de qualquer financiamento no período subsequente.

Como salienta Gonçalves (apud SANTOS, 1999), a retomada das operações com recursos do FGTS reiniciou, nos anos de 1990 e 1991, quando foram contratadas cerca de 530 mil unidades, sendo 360 mil somente no ano de 1991. Ainda de acordo com o referido autor, o volume de operações contratadas, nesses dois anos, comprometeu o orçamento dos anos seguintes, impedindo a realização de novas operações. Ele afirma que, durante o conturbado governo Collor (1990-1992), o quadro de crise das políticas públicas na área de habitação se agravou e foi marcado por mudanças sem grandes efeitos na área de habitação.

Cumprido destacar que o período em questão foi marcado pela desvinculação dos programas habitacionais dos de saneamento e desenvolvimento urbano (o que contraria o relativo consenso de que a integração desses programas produz resultados socialmente mais eficientes), pela ausência de controle sobre a qualidade das habitações construídas e, principalmente, pela irresponsabilidade na gestão das fontes de recursos dos programas, notadamente o FGTS.

Cardoso (2001) lembra que, após o *impeachment* de Collor e a posse de Itamar Franco, a gestão das políticas públicas na área de habitação sofreu relevantes alterações. Os programas na área de habitação popular, então sob o controle do Ministério do Bem-Estar Social, foram redesenhados e passaram a exigir a participação de conselhos com participação comunitária dos governos locais e uma contrapartida financeira desses últimos aos investimentos da União.

O autor declara que tais mudanças aumentaram o controle social e a transparência da gestão dos programas do governo e constituíram-se em ponto de inflexão, importante na condução das políticas públicas na área de habitação popular.

O governo Itamar Franco, segundo Cardoso (2001), lançou os programas “Habitar Brasil” e “Morar Município”, com recursos oriundos do Orçamento e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF).

É interessante notar que os programas, como o Habitar - Brasil e o Morar-Município, ou foram mantidos na gestão posterior, como no caso do Habitar - Brasil,

ou serviram de base para a formulação de programas semelhantes.

Conforme Coelho (2002), o FGTS suspendeu novas contratações, no período de 1992 a 1994, por causa das irregularidades cometidas no governo Collor. Em decorrência disso, o governo Itamar, que assumiu após o impedimento de Collor, tentou resgatar a credibilidade pública instituindo mecanismos para a conclusão e comercialização de todas as obras que estavam paradas, além de lançar programas, como o Habitar - Brasil, com recursos de origem orçamentária.

O autor destaca que uma iniciativa relevante no governo Itamar, foi à busca de consolidação de uma nova conceituação de déficit, que gerou a contratação da Fundação João Pinheiro (FJP - 2002), que vem servindo de base para a definição e quantificação do déficit habitacional. A partir daí surgem dados que possibilitaram a definição de propostas mais específicas para solucionar o problema do déficit habitacional.

A noção de déficit desenvolvida pela FJP é, a rigor, conseqüência de uma evolução na concepção de política habitacional que, recentemente, tornou-se relativamente hegemônica, estando presente nos programas implementados pelo FGTS, a partir de 1995.

As medidas adotadas no governo Itamar Franco tiveram reflexo direto no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso como verão na próxima subseção.

1.2.4 O período Fernando Henrique Cardoso

O início do período FHC caracterizou-se como o período de renovação efetiva da política habitacional, de acordo com Coelho (2002). Nele, surgiram novas propostas de políticas voltadas para a urbanização, procurando fugir do modelo de construção de imensos conjuntos habitacionais nos moldes do BNH. Contudo o governo falhou no atendimento em grande escala à população de baixa renda, na qual se concentra o maior volume do déficit habitacional. A maior parte dos

programas desenvolvidos atendeu faixas de renda com maior poder aquisitivo.

Lorenzetti (2001) salienta que, para reorientar a estrutura de formulação e operação da política habitacional, o Governo Fernando Henrique Cardoso extingue o Ministério do Bem-Estar Social e cria a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), no âmbito do Ministério de Planejamento e Orçamento. A linha básica de atuação da SEPURB consiste na descentralização da execução de programas específicos nas áreas de habitação, saneamento e infra-estrutura para estados e municípios, ficando a União com funções normativas e reguladoras, que podem ser exercidas via processo legislativo convencional, por meio da edição de medidas provisórias.

Já Cardoso (2001) ressalta que a reorganização do aparato institucional teve amplas conseqüências sobre o papel desempenhado pela Caixa Econômica Federal, que passou a ter sua atuação limitada ao papel de agente operador dos recursos do FGTS e agente financeiro do SFH, enquanto à SEPURB coube o papel de formulação e coordenação das ações que passam a integrar habitação, saneamento e infra-estrutura e estão baseadas em uma articulação intra e intergovernamentais.

Lorenzetti (2001) destaca os principais programas habitacionais do Governo FHC, que podem ser agrupados em três conjuntos:

1. Programas de financiamento aos governos municipais ou estaduais, em geral, a fundo perdidos ou subsidiados, destinados especialmente às populações com rendimentos familiares inferiores a três salários mínimos;
2. Programas de financiamento direto às famílias, destinados à compra, construção e/ou melhoria das condições de habitação de famílias com renda mensal inferior a doze salários mínimos;
3. Programas e ações visando à melhoria do funcionamento do mercado habitacional.

A principal alteração na política de habitação introduzida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, conforme Coelho (2002) foi à criação de programas voltados para o financiamento direto ao mutuário final, ao contrário do que ocorria

antes, quando o financiamento estava voltado para a produção (Programas Carta de Crédito Individual e Associativo).

Vale ressaltar que, no governo FHC, ocorreu a definição de um novo conceito de déficit habitacional, sendo um dos reflexos do “novo ambiente” que passaram a vigorar na política habitacional do País. O conceito de déficit passou a estar diretamente relacionado com o que uma sociedade considera moradia adequada e como ela entende o enfrentamento desse problema; isto influenciou diretamente a concepção de política habitacional e o desenho dos programas.

Coelho (2002) observa que o trabalho da Fundação João Pinheiro (FJP), que se tornou a principal referência para se tratar da questão de moradia, a partir da metade da década de 90, tem grande importância exatamente por rever a noção de déficit. Ao incorporar a nova conceituação de déficit da Fundação João Pinheiro, o governo modificou o que passou a ser entendido como moradia adequada e reconheceu a chamada cidade real, ou seja, reconheceu os assentamentos populares informais e as moradias precárias como um segmento fundamental de intervenção pública, não para substituí-las, mas para melhorá-las.

A nova visão sobre o déficit é central na política que se formulou, pois criou uma referência para o desenho de novos programas e modalidades e para a distribuição dos recursos entre eles, referência esta seguida no governo Luiz Inácio Lula da Silva que está descrita na próxima subseção.

1.2.5 Governo Luiz Inácio Lula da Silva

Desde 2000 a partir de uma emenda constitucional, a moradia foi considerada direito social pela Constituição da República. Dessa forma, o texto do Estatuto da Cidade na prática cria a possibilidade da existência de leis e atos para regularizar a assistência técnica.

A Lei 10.257 que institui o Estatuto da Cidade aprovada em 2001 deixa claro no Artigo 4º, inciso V, letra "r" que a assistência técnica é um instrumento da política

urbana que deve ser oferecido gratuitamente para grupos sociais menos favorecidos.

O governo Lula começou a implementar mudanças no atual quadro, com a criação do Ministério das Cidades em 2003, que passa a ser o órgão responsável pela política de desenvolvimento urbano, e dentro desta, pela política setorial de habitação.

Atualmente, a Política de Habitação se dá dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, não restringindo a habitação exclusivamente a casa, mas incorporando o direito à infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, a fim de garantir direito à cidade.

Em 2003, o governo organizou a realização das conferências municipais, regionais e estaduais das cidades, que resultou na criação do Conselho das Cidades e aprovação das diretrizes para nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Como principais objetivos para resolver o problema, o governo federal determinou alguns objetivos que a Política Nacional de Habitação deve seguir, são eles:

- a. Universalizar o acesso à moradia digna em um prazo a ser definido no Plano Nacional de Habitação,
- b. Promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade;
- c. Fortalecer o papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados;
- d. Tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes, objetivando potencializar a capacidade de investimentos com vistas a viabilizar recursos para sustentabilidade da PNH;
- e. Incentivar a geração de empregos e renda dinamizando a economia, apoiando-se na capacidade que a indústria da construção apresenta em mobilizar mão-de-obra, utilizar insumos nacionais sem a necessidade de importação de materiais e equipamentos e contribuir com parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB).

Não podemos deixar de fazer menção neste trabalho ao movimento pela reforma urbana brasileira, analisando em uma perspectiva histórica, pode-se dizer que tanto a criação do Ministério das Cidades, como a implantação do Conselho das Cidades e a realização das conferências nacionais são conquistas deste movimento que, desde os anos 80, vem construindo um diagnóstico em torno da produção e gestão das cidades e propondo uma agenda. Segundo Santos Junior (1995) agenda esta centrada em quatro pilares importantes, são eles:

1. Na institucionalização da gestão democrática das cidades;
2. na municipalização da política urbana;
3. Na regulação pública do solo urbano com base no princípio da função social da propriedade imobiliária;
4. Na inversão de prioridade no tocante à política de investimentos.

Para o Ministério das Cidades, o fortalecimento e reestruturação das associações habitacionais e das cooperativas, se constituem um dos pontos centrais para a construção de um novo Sistema Nacional de Habitação, avaliando a capacidade e condições de produção cooperada de moradia de interesse social no contexto da política habitacional.

Em abril de 2004 foi criado o Programa de Crédito Solidário (PCS), cujo objetivo principal é atender às necessidades habitacionais da população de baixa renda, organizada sob forma cooperativa ou associativa. Os recursos para financiar são do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), além daqueles oriundos da participação do Distrito Federal, Estados e Municípios.

1.3 As políticas públicas de habitação relevantes: o Plano Nacional de Habitação e a Política Nacional de Habitação

O Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) tem o objetivo, de acordo com o Ministério das Cidades (2008), de orientar o planejamento das ações públicas e privadas visando melhor direcionar os recursos existentes e aqueles a serem

mobilizados para o enfrentamento das necessidades habitacionais do país, bem como articular as instâncias de governo e superar a dispersão das ações e programas habitacionais, propondo novos arranjos institucionais de forma a articular as fontes de recursos públicos e sob gestão pública, criar as condições para ampliar a atuação do setor privado e mobilizar os movimentos sociais buscando contribuir na superação do déficit habitacional.

O Plano Nacional de Habitação é parte de um processo de planejamento de longo prazo do Governo Federal, que pressupõe revisões periódicas e articulação com outros instrumentos de planejamento e orçamento, como o Plano Plurianual (PPA). Conforme Ministério das Cidades, o horizonte de planejamento é o ano de 2023, com suas revisões correspondentes aos anos de elaboração dos PPA's: 2011-2015 e 2019. A elaboração do Plano Nacional de Habitação envolve três etapas: a contextualização, a elaboração de cenários e metas, e a definição do plano de ação, estratégias e implementação.

Já no que se refere à Política Nacional da Habitação (PNH), foi aprovada pelo Conselho Nacional das Cidades em dezembro de 2004. Esta obedece a princípios e diretrizes que têm como principal meta garantir à população, o acesso à habitação digna, e considera fundamental para atingir seus objetivos a integração entre a política habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano.

O Sistema Nacional de Habitação, principal instrumento da Política Nacional de Habitação prevê a integração entre os três níveis de governo e com os agentes públicos e privados envolvidos com a questão; e define as regras que asseguram a articulação financeira, de recursos onerosos e não onerosos necessária à implementação da Política Nacional de Habitação. Inclui ainda a criação de dois subsistemas: o de Habitação de Interesse Social e o de Habitação de Mercado. Pela Lei 11.124/2005 cria-se o sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) tem como objetivo principal implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, que compõe a quase totalidade do

déficit habitacional do País. De acordo com o Ministério das Cidades este se fundamenta na integração e articulação entre os programas e ações habitacionais das três esferas de governo: União, Estados e Municípios que devem exercer uma atuação conjunta para estabelecer metas, harmonizar as políticas de subsídio e equacionar o déficit. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008)

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, sendo integrado pelos seguintes órgãos e entidades: Ministério das Cidades (órgão central), Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Caixa Econômica Federal, Conselho das Cidades, Conselhos dos Estados, Distrito Federal e municípios, Órgãos e Instituições da Administração Pública direta e indireta dos Estados, entidades privadas que desempenham atividades na área habitacional e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional.

Entre as fontes do SNHIS estão o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

No que diz respeito ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), suas principais aplicações são: produção, aquisição, conclusão, ampliação, reforma, melhoria e requalificação de unidades habitacionais em áreas urbanas ou rurais e lotes urbanizados, bem como urbanização e regularização fundiária. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008)

Destaca-se ainda a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) que é responsável pela implementação da Política Nacional de Habitação, em articulação com as demais políticas públicas e instituições voltadas ao desenvolvimento urbano, com o objetivo de promover a universalização do acesso à moradia.

De acordo com o Ministério das Cidades (2008), esta secretaria desenvolve e coordena ações que incluem desde o apoio técnico aos entes federados e aos setores produtivos até a promoção de mecanismos de participação e controle social

nos programas habitacionais, coordenar e apoiar as atividades referentes à área de habitação no Conselho das Cidades.

Os seguintes departamentos são os responsáveis pelo desenvolvimento dos Programas e Ações no âmbito da Secretaria:

- Departamento de Produção Habitacional (DHAB);
- Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica (DICT): atua diretamente na promoção da Política Nacional de Habitação, do Plano Nacional de Habitação e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

Já o Departamento de Urbanização de Assentamento Precários (DUAP), de acordo com o Ministério das Cidades (2008), tem a atribuição de propor a elaboração e promover a implementação de programas de apoio ao setor público e entidades civis sem fins lucrativos, com o objetivo de melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos precários e ampliar o acesso à moradia digna da população de baixa renda nas áreas urbana e rural. Além disto, tem responsabilidade pelo acompanhamento, monitoramento e gestão das ações de habitação incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Os programas e ações geridos pelo DUAP têm como público-alvo famílias com renda de até três salários mínimos e são implementados mediante concessão de financiamentos ou transferência de recursos para Estados, Distrito Federal ou Municípios, por intermédio de contratos de repasse com a CAIXA ou de empréstimo com o BNDES e CAIXA.

Vale ressaltar que são atendidas famílias de até três salários mínimos com relação aos dois aspectos do déficit habitacional, o quantitativo e qualitativo. No que se relaciona ao déficit quantitativo, a atuação ocorre no sentido de ampliar o acesso à moradia digna da população de baixa renda nas áreas urbana e rural, atuando no sentido de reduzir a necessidade quantitativa de moradias, decorrente da coabitação familiar, do ônus excessivo com aluguel e dos domicílios rústicos ou improvisados, para as faixas de baixa renda da população nas áreas urbana e rural.

Com relação ao déficit qualitativo, os programas e ações atuam na melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos humanos precários, buscando resolver a precariedade da moradia caracterizada por vários aspectos: irregularidade fundiária e/ou urbanística; deficiência da infra-estrutura; ocupação de áreas sujeita a alagamentos, deslizamentos ou outros tipos de risco; altos níveis de densidade dos assentamentos e das edificações combinados à precariedade construtiva das unidades habitacionais; enormes distâncias percorridas entre a moradia e o trabalho associadas a sistemas de transportes insuficientes, caros e com alto nível de desconforto e insegurança; além da insuficiência dos serviços públicos em geral, principalmente os de saneamento, educação e saúde.

Segundo dados do Ministério das Cidades (2008), a figura 05 abaixo apresenta os programas, ações, fonte de financiamento e agente operador sob responsabilidade do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários (DUAP).

Fonte	Programa	Ação	Agente Operador
FNHIS (2) Repasse	Habitação de Interesse Social	Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social	CAIXA
	Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários.	Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	
OGU Repasse	Projetos Prioritários de Investimentos – PPI Intervenções em Favelas	Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	
FGTS Financiamento	Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público - PRÓ-MORADIA	Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários	
		Produção de Conjuntos Habitacionais	
		Desenvolvimento Institucional	
FAT Financiamento	Projetos Multissetoriais Integrados	Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários	BNDES

Figura 05 - Responsabilidade do DUAP¹

Fonte: Ministério das Cidades

¹ Todos estão inseridos no PAC.

² Não estão no PAC as emendas parlamentares e a seleção realizada em 2006.

É importante ressaltar que no caso de recursos provenientes do Orçamento Geral da União ou do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, a implementação dos programas e ações ocorre via transferência de recursos a Estados, Distrito Federal, municípios ou entidades civis sem fins lucrativos através de contratos de repasse firmados entre a Caixa Econômica Federal (CAIXA) e estas organizações.

No caso de recursos provenientes de outras fontes, tais como Fundo de Garantia e Tempo de Serviço (FGTS) e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), a implementação se dá via financiamento a Estados, Distrito Federal e municípios contratados junto à Caixa Econômica Federal (FGTS) ou Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (FAT).

O acesso das pessoas físicas se dá pelo cadastro junto às prefeituras que executam programas direcionados para a melhoria das condições de moradia das populações de seus municípios. Conforme IBGE (2008) a maior parte desses programas está localizada na construção de unidades habitacionais, ainda que sejam também muito freqüentes ações voltadas para a melhoria das unidades residenciais e oferta de material de construção, ambas bastante disseminadas em todo o Território Nacional. Programas dirigidos para a regularização da posse da terra e para a urbanização de assentamentos são destaques em cidades de maior porte populacional.

1.4 Habitação de Interesse Social: principais programas brasileiros

A cidade, enquanto materialidade das atividades urbanas resulta em um processo social e histórico onde se entrelaçam determinantes sociais, econômicos, políticos, culturais, espaciais e ambientais. Kanashiro (2004) lembra que enquanto processo social, a cidade deve ser entendida em suas mutações no tempo e no espaço de relações sociais que se estabelecem no seu contexto histórico e geográfico. É importante considerar que a cidade é um lugar de vivência e convivência de seus habitantes. Para a autora o habitar em uma cidade implica,

necessariamente, o desenvolvimento de quatro atividades básicas, essencialmente articuladas entre si: morar, trabalhar, lazer e circular.

Kanashiro (2004) destaca que resultou do IV CIAM - 1933 (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna) a criação da Carta de Atenas, que preconizava a organização das cidades segundo as quatro funções básicas citadas anteriormente, através da idéia de zoneamento. A carta definia como elementos do urbanismo o sol, o verde e o espaço e que por meio das funções básicas, autônomas entre si, dar-se-ia a organização da sociedade na cidade contemporânea. Esta concepção está na base do Planejamento Urbano, instrumento básico de ordenação de cidades, refletindo os ideais do funcionalismo a partir do zoneamento do uso do solo.

A referida autora lembra que sessenta e cinco anos depois, em 1998, a Comunidade Européia representada por onze países, publica um novo documento intitulado *New Charter of Athens*, na qual rediscutiram questões urbanas mais apropriadas para os nossos tempos, que teve como objetivo geral definir uma agenda urbana e conseqüentemente o papel do Planejamento Urbano destacando quatro pontos-chave: favorecer coesão social e econômica, promover o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida, melhorar o transporte e promover competitividade econômica e emprego.

As recomendações finais do documento são delineadas em dez itens: economia, demografia e habitação, cultura e educação, meio ambiente, questões sociais, sociedade informatizada, escolha e diversidade, movimento, segurança e saúde. Cabe lembrar, portanto, que a moradia deve ser compreendida como atividade, numa dimensão qualitativa e não como simples abrigo, numa dimensão meramente quantitativa. Enquanto atividade, a moradia deve ligar-se obrigatoriamente a todas as demais atividades, enriquecendo o bairro em que está inserida.

Kanashiro (2004) observa que esta perspectiva redefine o conceito de habitação que não é limitado a casa em si, ou seja, tão somente o espaço físico que compõe a moradia de indivíduos, familiares ou grupos sociais. Habitação é aqui

entendida também enquanto articulação de fatores e elementos situados extramuros: a habitação vinculada à rua, ao comércio local, aos serviços públicos, ao transporte, a infra-estrutura necessária para a qualidade de vida da população.

Para Abiko (1995) Habitação de Interesse Social ou habitação social é um termo usado pelo extinto Banco Nacional da Habitação envolvendo os seus programas para faixas de menor renda. Este termo continua a ser utilizado por várias instituições e agências na área habitacional. O referido autor lembra que a habitação popular não pode ser entendida como um produto e sim como um processo, com uma dimensão física, e também como resultado de um processo complexo de produção com determinantes políticos, sociais, econômicos, jurídicos, ecológicos, tecnológicos.

A habitação deve atender os princípios básicos de habitabilidade, segurança e salubridade (...) na função ambiental, a inserção no ambiente urbano é fundamental para que sejam assegurados os princípios básicos de infra-estrutura, saúde, educação, transportes, trabalho, lazer, etc. Além de determinar o impacto dessas estruturas sobre os recursos naturais disponíveis. Além de ser o cenário das tarefas domésticas, a habitação é o espaço no qual muitas vezes ocorrem, em determinadas situações, atividades de trabalho, como pequenos negócios, já a função econômica da moradia é inquestionável: sua produção oferece novas oportunidades de geração de emprego e renda, mobiliza vários setores da economia local e influencia os mercados imobiliários e de bens e serviços. (ABIKO, 1995, p. 72)

Assim, além de conter um espaço confortável, seguro e salubre, é necessário que seja considerada de forma mais abrangente os serviços urbanos, a infra-estrutura urbana e os equipamentos sociais.

Abiko (1995) ressalta que a Habitação de Interesse Social pode ser caracterizada segundo alguns requisitos básicos, entre eles:

- É destinada a faixas de baixa renda, até 03 salários mínimos;
- É financiada pelo poder público, mas não necessariamente produzida pelos governos, pode ser assumida por empresas, associações e outras formas instituídas de atendimento à moradia;

- O interesse social da habitação, pode também manifestar-se em relação a outros aspectos, como situações de risco, preservação ambiental ou cultural;

É importante ressaltar que a Constituição Federal do Brasil de 1988, como diretriz de políticas públicas, previa o princípio da função social do uso do solo urbano. Sob este princípio, o conceito de Interesse Social é constitucionalmente incorporado às políticas habitacionais para os setores de população de baixa renda.

Com a promulgação do Estatuto das Cidades (Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001), que regulamenta a Constituição, foi ratificada a função social do solo urbano assumindo a habitação efetivamente o caráter de direito básico da população. As políticas e estratégias habitacionais para a população de baixa renda passam a ser legalmente submetidas ao interesse da sociedade, sobretudo em nível local nos municípios, onde se dão os impactos de sua implantação.

De acordo com o Estatuto das Cidades (2001), a partir de julho de 2006, é obrigatória a adoção e planos diretores de desenvolvimento urbano, para municípios com mais de 20 mil habitantes. Destinam-se a assegurar a função social da propriedade urbana, como a concessão de direito real de uso e as zonas especiais de interesse social, o usucapião urbano e o parcelamento e edificação compulsória de áreas e imóveis urbanos.

O Estatuto das Cidades também procura categorizar a habitação de interesse social quanto a faixas de renda restrita e localizada em zonas “especiais”, assim apontadas por critérios de localização, usos afins e particularidades ambientais, entre outros. Conforme Ministério das Cidades (2008) a habitação de interesse social e suas variáveis, portanto, interage com uma série de fatores sociais, econômicos e ambientais, e é garantida constitucionalmente como direito e condição de cidadania.

A seguir, serão comentados os principais programas desenvolvidos no período proposto neste estudo: o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

1.4.1 Programa de interesse Social: O Programa de Arrendamento Residencial (PAR)

O Governo Federal lançou em 1999 o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), regido pela Lei nº 10.188, de 2001, para atender exclusivamente à necessidade de moradia da população de baixa renda dos grandes centros urbanos. O acesso ao Programa tem se dado mediante contrato de arrendamento residencial com opção de compra ao final do período contratado, o Programa tem como agente financiador o Fundo de Arrendamento Residencial. (Ministério das Cidades, 2008).

O programa é destinado às famílias com renda de dois até seis salários mínimos. Entre os agentes envolvidos encontram-se: Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal, Poder Público e Sociedade Civil organizada, empresas do ramo da construção civil, empresas do ramo da administração imobiliária e arrendatário.

Cabe lembrar que o Programa trouxe aspectos interessantes como a ocupação de áreas com infra-estrutura já implantada, bem como a recuperação e legalização de cortiços. Sendo consideradas áreas de atuação, aquelas inseridas nas regiões metropolitanas e nos centros urbanos de grande porte, incluindo todas as capitais estaduais. Como centros urbanos de grande porte foram definidos os municípios com população urbana com mais de 100 mil habitantes, de acordo com o Censo Demográfico 2000 (Fonte IBGE).

De acordo com Lima (2007), deverão ser observados alguns parâmetros isolados ou conjuntamente quando da implantação das unidades do Programa, são eles: inserção na malha urbana, viabilidade de aproveitamento de áreas públicas e a existência de infra-estrutura básica como água, energia elétrica, transporte público, vias de acesso e solução de esgotamento sanitário.

Conforme o autor, empresas da construção civil que se habilitam ao programa são as responsáveis pela construção das unidades habitacionais. Após a conclusão dos empreendimentos as famílias que atendem aos requisitos de enquadramento no Programa arrendam as mesmas pelo período de 180 meses com opção de compra

no final do prazo contratado, sendo a CAIXA a responsável pela seleção dos arrendatários, indicados pelo poder público, após análise da capacidade de pagamento da taxa de arrendamento.

A Lei 11.474 de 15 de maio de 2007 altera a Lei 10.188 de 12 de fevereiro de 2001 possibilitando a aquisição antecipada do imóvel arrendado a partir do 60º mês, de forma à vista ou parcelada, com utilização dos recursos da conta vinculada do FGTS.

Cabe ressaltar ainda que, como no Brasil cerca de 90% do déficit habitacional situam-se em famílias cuja renda está entre 0 e 3 salários mínimos, o Ministério das Cidades, na tentativa de atender a esse público, estabeleceu diretrizes que limitam as especificações do produto final, como por exemplo, a área do imóvel e alguns acabamentos. Sendo assim, criou o PAR Especial para atender a população com renda de 2 a 4 salários mínimos.

1.4.2 O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado no segundo mandato do governo Lula, em janeiro de 2007, tem como objetivo proporcionar o desenvolvimento urbanístico e social, bem como acelerar o crescimento econômico do país.

O PAC prevê projetos de infra-estrutura em 3 eixos: infra-estrutura logística (rodoviária, ferroviária, portuária, hidroviária e aeroportuária), infra-estrutura energética (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural e energias renováveis) e infra-estrutura social e urbana (luz para todos, saneamento, habitação, metrô, recursos hídricos). A figura 06 apresenta as áreas de Intervenção do PAC no Brasil.

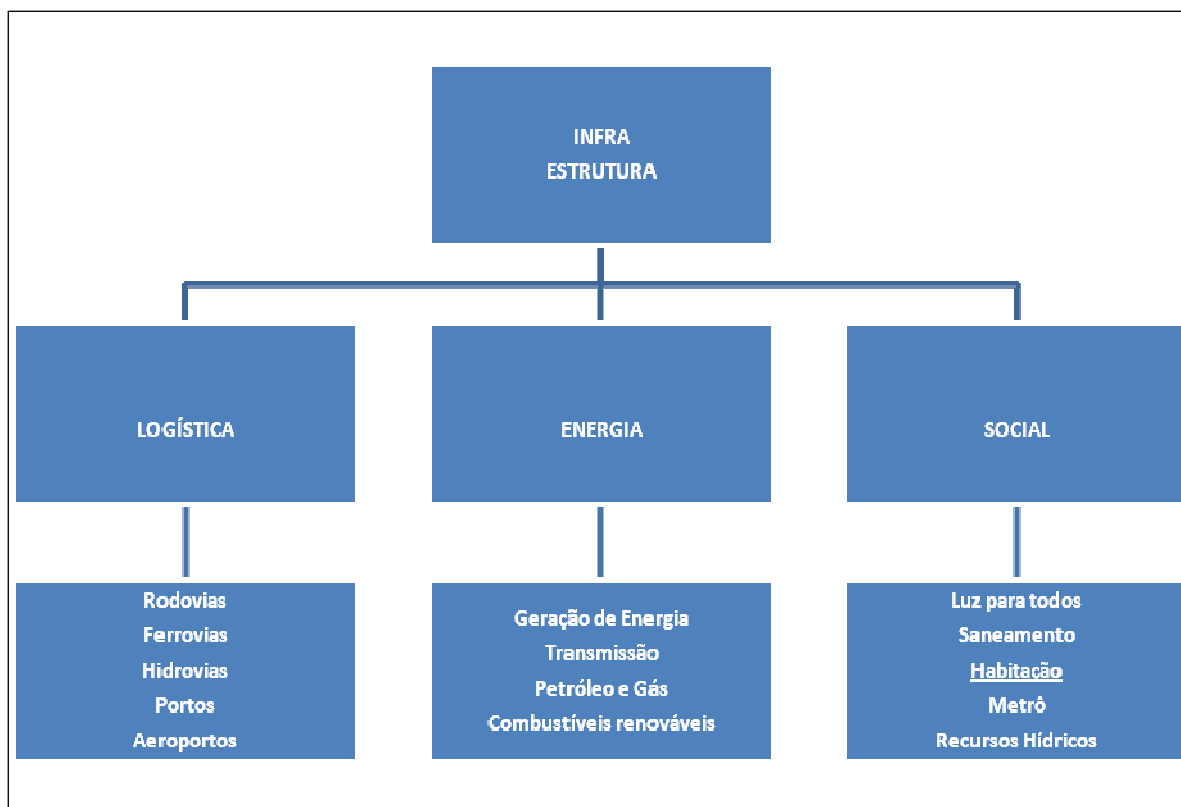


Figura 06 - Áreas de Intervenção do PAC no Brasil

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de informações do site do Governo Federal, 2008

O Programa de Aceleração do Crescimento tem como critérios de seleção os municípios com IDH inferior à média nacional, município com índice de mortalidade infantil superior à média nacional, áreas sujeitas a fatores de risco ou degradação ambiental, áreas sujeitas a doenças endêmicas, situação de emergência ou calamidade pública, integração a outras intervenções ou programas da União ou das demais esferas de governo, aprovação por Conselhos Estaduais, Distritais ou Municipais. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

Conforme o Ministério das Cidades, as diretrizes gerais para seleção dos projetos do PAC para urbanização de favelas foram:

- Projetos de grande porte com impacto na articulação e integração do território;
- Recuperação ambiental;
- Eliminação de gargalos da infra-estrutura logística (ocupações em áreas de aeroportos, portos e ferrovias);
- Prevenção/mitigação do impacto de grandes instalações de infra-estrutura nacional;

- Complementação de obras já iniciadas.

Cabe observar que as intervenções propostas para serem contempladas pelo PAC devem ter ações necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade da população localizada em área inadequada à moradia, visando a sua permanência ou realocação por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social.

A implementação das intervenções do PAC relativa à infra-estrutura social (habitação) são geridas pelo Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal, responsável pela operacionalização e fiscalização de como está sendo empregado o recurso destinado pelo programa.

Enfim, o PAC busca resgatar a visão e o planejamento de longo prazo e busca melhorar o ambiente de investimentos, mantendo a previsibilidade, estabilidade e regras mais claras para a realização de investimentos, voltando o crescimento a fazer parte da agenda, depois de ausente, na maior parte das últimas décadas, em virtude da política econômica estar dominada pelos objetivos de ajuste e estabilidade macroeconômicos, (DIEESE, 2007).

Refletindo sobre os programas, cabe lembrar que o PAC não pode ser entendido como um plano de desenvolvimento do país, pois se restringe a um conjunto de medidas sem articulação com outros setores da política nacional. Por outro lado, também não é um programa de governo, pois este último é mais amplo, sendo que as políticas públicas são implementadas por diversos ministérios, órgãos públicos e empresas estatais. (DIEESE, 2007).

De acordo com Haag, Ricardo e Rodrigues (2007), o PAC visa retomar o papel do Estado como direcionador dos investimentos e, conseqüentemente do crescimento econômico do País. No entanto, de acordo com os autores, evidencia-se a limitação deste papel, frente à política de juros altos que têm grande influência sobre a dívida pública e a taxa de câmbio, reduzindo o investimento público e desestimulando o privado. Mesmo assim, as medidas propostas pelo programa podem significar algum distanciamento do pensamento hegemônico neoliberal que

defende a maior eficiência do livre mercado na alocação dos investimentos (DIEESE, 2007).

Já o PAR, conforme Bonates (2008) caracterizou-se, a princípio, pela construção de conjuntos de pequeno porte preferencialmente localizados na malha urbana, seguindo uma tendência de aproveitamento dos vazios urbanos, contrariamente à prática do BNH, marcado pelo modelo periférico de implantação. Num segundo momento, todavia, parece desenhar-se uma tendência, na qual o programa passa a implantar conjuntos fora da malha urbana, em localidades mais afastadas.

Essa transformação está relacionada a vários aspectos, dentre os quais se destacam o redirecionamento do programa, numa proporção de 50% do total dos recursos alocados, para a faixa da população de até quatro salários mínimos; e a incompatibilidade entre o preço do solo urbano e o custo máximo pré-estabelecido pelo programa para a aquisição das unidades³ – problema encontrado principalmente nas regiões Sul e Sudeste. Esses dois aspectos tendem a incentivar a ocupação de glebas em localidades mais afastadas, onde o preço do solo urbano é mais baixo.

Na seção seguinte apresenta-se análise e a interpretação das políticas públicas adotadas nos municípios de Santa Maria, Pelotas, Bagé, Rio Grande e Uruguaiana, estudos de caso deste trabalho.

³ Em 2002, no normativo da CAIXA (2002, p.7), havia uma diferenciação no valor das unidades: o valor máximo deveria ser de R\$ 22.400,00; nos municípios que integram as regiões metropolitanas dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, poderia atingir até R\$28.000,00; e, para unidades enquadradas em programas de revitalização de áreas históricas, poderia atingir R\$ 35.000,00. O valor médio recomendado era de R\$ 15.000,00.

2 HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: ESTUDOS DE CASO NOS MUNICÍPIOS COM MAIS DE 100 MIL HABITANTES DA METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL

Apresentam-se nesta sessão os resultados obtidos a partir do levantamento dos programas de Habitação de Interesse Social nas cidades da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul com população superior a 100 mil habitantes, bem como o número de famílias beneficiadas e os investimentos realizados no período deste estudo. A figura 07 a seguir apresenta as cinco cidades do estudo, que são: Santa Maria, Pelotas, Bagé, Rio Grande e Uruguaiiana.



Figura 07 – Cidades com população superior a 100 mil habitantes da metade sul do Estado do Rio Grande do Sul

Fonte: Adaptado por Rauber - Laboratório de Geoprocessamento/UNISC, 2009

Esta seção está estruturada em cinco subseções: a primeira enfoca o estudo de caso da cidade de Santa Maria, a segunda trata da cidade de Pelotas, a terceira aborda os programas de habitação na cidade de Uruguaiiana, a quarta discute os programas de habitação de interesse social na cidade de Bagé e a quinta e última trata do caso da cidade do Rio Grande.

2.1 O caso de Santa Maria

O município de Santa Maria possuía em 2000 uma população de 243.611 habitantes fixos, (dados Censo 2000), e aproximadamente mais de 30 mil habitantes flutuantes. Segundo dados Fundação de Economia e Estatística (FEE), localiza-se no centro do Estado do Rio Grande do Sul a 286 km da capital Porto Alegre. Santa Maria apresentou, no período de 1991 a 2000 uma taxa de crescimento demográfico de 1,86% (Prefeitura Municipal de Santa Maria, 2008).

Santa Maria concentra na zona urbana em torno de 95% da população e na zona rural, o equivalente 5%. Sua taxa de urbanização de 91,74 % também é superior a do Estado que é de 78,66 %. No sistema urbano do Rio Grande do Sul (Dados IBGE), Santa Maria é a 5ª maior cidade do Estado em população, depois de Porto Alegre, Caxias do Sul, Pelotas e Canoas.

Por sua posição geográfica central e por situar-se na metade sul do estado, foi estratégica na questão dos conflitos com os "países do Prata", sendo que por várias décadas os investimentos concentrados foram referentes à segurança nacional. O município destaca-se na região, no estado e no país como cidade portadora das seguintes funções relacionadas à prestação de serviços: Comercial, Educacional, Médico Hospitalar, no Rodoviário e Militar Policial.

Assim, o setor terciário tem grande importância para o município e para a região em que se insere, revelando a alta importância deste setor na economia do município, destacando-se o comércio, os serviços públicos, incluindo os da Universidade Federal de Santa Maria, e os militares. Cabe salientar que as funções urbanas terciárias absorvem mais de 80% da população ativa do município, principalmente o setor ocupado em atividade comercial e educacional. Ainda no aspecto funcional, aparece em segundo lugar o setor primário (Agropecuário) e em terceiro lugar, o setor secundário, que no geral são indústrias de pequeno e médio porte, voltadas principalmente para o beneficiamento de produtos agrícolas, metalurgia, mobiliários, calçados, laticínios, entre outros.

2.1.1 Habitação de Interesse social em Santa Maria

No município de Santa Maria, estão sendo implementados três programas voltados para a Habitação de Interesse Social, são eles: o Habitar Brasil-BID, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), no período de estudo.

O Habitar Brasil-BID, tem como órgão gestor o Ministério das Cidades, sendo a Caixa Econômica Federal o agente financeiro, técnico e operacional e responsável pela implementação do programa. Incentiva a geração de renda e o desenvolvimento em assentamentos de risco ou favelas com a finalidade de promover melhorias nas condições habitacionais, construindo novas moradias, implantando infra-estrutura urbana, saneamento básico e recuperando áreas ambientalmente degradadas (CAIXA, 2008). O PAC e o PAR, já foram mencionados anteriormente na seção 1.

Nas seções a seguir, apresentam-se os três programas para Habitação de Interesse Social implementados Na cidade de Santa Maria bem como os seus resultados.

2.1.1.1 O Programa Habitar Brasil _ BID em Santa Maria

As informações a seguir resultam de dados obtidos através da Redurism/ CAIXA, acerca do programa Habitar Brasil _ BID na cidade de Santa Maria. O projeto possui como fonte de financiamento o Orçamento Geral da União.

A vila Maringá, na cidade de Santa Maria, apresenta muitos problemas de ordem sócio-econômica, além das condições de moradia um dos agravantes está no desemprego, influenciado pela dificuldade de inserção no mercado de trabalho, motivado pela baixa escolaridade e falta de qualificação profissional, o que contribui para o declínio da qualidade de vida.

Caracterizando-se como um local com grande carência de habitação, sendo que este estado de carência vem sendo minimizado com a implantação do programa. Com investimento na ordem de um milhão de reais, foram beneficiadas 73 famílias do Loteamento Diácono João Luiz Pozzobon na Vila Maringá com renda entre um e dois salários mínimos, com contrato de concessão de direito ao uso dos terrenos, sendo este um importante passo do projeto. As fotos abaixo ilustram o início da construção das casas no loteamento e a fase de acabamento das mesmas.



Figura 08 – Casas do Programa Habitar Brasil em fase de construção na cidade de Santa Maria.
Fonte: Arquivo SMIHS, 2003



Figura 09 – Casas do Programa Habitar Brasil em fase de acabamento na cidade de Santa Maria.

Fonte: Arquivo SMIHS, 2004

Tabela 1 Programa Habitar Brasil-BID em Santa Maria - 2008

Localização	Vila Maringá
Famílias beneficiadas	73
Investimentos	R\$ 953.141,07
Renda	1 a 2 SM

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de dados da Redur/Santa Maria, 2008

As famílias terão 15 anos para pagar o contrato e a mensalidade equivale aproximadamente a R\$ 17,00 podendo depois disso, se seguido rigorosamente o contrato, receber o Termo de Quitação, encaminhando assim a escritura definitiva do imóvel.

2.1.1.2 Atuação do PAR no município de Santa Maria

No município de Santa Maria, foram aprovados oito conjuntos residenciais no período de 2001/2008. Os projetos têm como responsável uma parceria entre governo federal e a prefeitura municipal. A entidade responsável pelo financiamento é a Caixa Econômica Federal e a execução das obras é de responsabilidade de construtoras licitadas pela prefeitura do município.

Até final do ano de 2008, recorte final deste trabalho, sete conjuntos já estavam executados e habitados e um encontrava-se em construção. Os dados da tabela 02 demonstram que foram investidos mais de 42 milhões de reais com o programa no município, beneficiando 1.520 famílias.

A partir dos dados da tabela 2, podemos destacar que os implementos estão distribuídos em três regiões da cidade, sendo que a região sul foi a que mais recebeu investimentos, 56 % do total investido no município e 60,52% do total das famílias beneficiadas, seguida pela região oeste com 480 famílias beneficiadas e um total de aproximadamente 14 milhões de reais investidos na região.

Tabela 2 – Programa de Arrendamento Residencial e os investimentos– Santa Maria - 2008.

Programa	Nome	Famílias beneficiadas	Investimentos
Região Sul			
PAR	Novo Tempo	200	4.500.000,00
PAR	Noel Guarany	200	4.500.000,00
PAR	Luiz Bavaresco	200	4.500.000,00
PAR	Vento Norte	120	3.720.000,00
PAR	Medianeira	200	6.800.000,00
Região Oeste			
PAR	Morada do parque I	240	7.071.600,00
PAR	Morada do parque II	240	7.071.600,00
Região Leste			
PAR	Araçá	120	4.559.998,90
TOTAL		1520	42.723.198,90

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de dados da Redur/Santa Maria, 2008

No ano de 2003 teve início à construção de três projetos no município (Novo Tempo, Noel Guarany e Luiz Bavaresco), todos localizados na zona sul e o término das obras foram concluídos no ano seguinte, o residencial Luiz Bavaresco foi o que apresentou maior área privativa entre os três empreendimentos, com 48,61 m², mesmo custo médio por unidade, mas com o menor valor médio por metro quadrado, perfazendo um total de R\$ 462,87 o metro quadrado construído, os três projetos previam renda familiar mensal de até seis salários mínimos.

A figura abaixo ilustra os condomínios Novo Tempo e Noel Guarany já construídos e habitados.



Figura 10 – Conjuntos Residenciais: Novo Tempo e Noel Guarany em Santa Maria.
Fonte: Registro fotográfico do autor, 2008

Já na tabela 3 estão apresentados os dados da renda familiar, área privativa e custo unitário das unidades habitacionais dos conjuntos construídos em Santa Maria. Com relação ao custo dos investimentos, destacamos os conjuntos Novo Tempo, Noel Guarany e Luiz Bavaresco, que beneficiaram 200 famílias cada projeto e tiveram um custo unitário médio de R\$ 22.500,00 por apartamento.

O Conjunto residencial Araçá, em fase de construção até o fechamento deste trabalho, foi o residencial com o maior custo médio por metro quadrado (R\$ 801,18), seguido pelo Morada do Parque II onde o valor do metro quadrado foi em média de R\$ 767,12.

Tabela 3 – Programa de Arrendamento Residencial (PAR): renda, área privativa e valor por unidade – Santa Maria

Nome – (Início e fim da obra)	Renda	Área privativa (m ²)	Valor unidade
Novo Tempo – (2003-2004)	até 6 sal.	43,88	22.500,00
Noel Guarany – (2003-2004)	até 6 sal.	43,88	22.500,00
Luiz Bavaresco (2003 - 2004)	até 6 sal.	48,61	22.500,00
Vento Norte (2005 - 2006)	3 a 6 sal	48,66	31.000,00
Medianeira (2006 - 2007)	1,2 a 1,8 mil	46,65	34.000,00
Morada do parque I (2005 - 2007)	600 a 1200,00	43,22	29.465,00
Morada do parque II (2006 - 2007)	600 a 1200,00	38,41	29.465,00
Araçá (2008 - 2009)	1 a 2 mil	47,43	37.999,99

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de dados da Redur/Santa Maria, 2008

Abaixo fotos dos empreendimentos que tiveram suas construções iniciadas no ano de 2005, os conjuntos Vento Norte e Morada do Parque I, este finalizado juntamente com o Residencial Morada do Parque II em 2007, ambos situados na região oeste da cidade. O residencial Vento Norte foi finalizado em 2006, sendo o quarto empreendimento entregue no município e localizado na região sul.



Figura 11 – Conjuntos Residenciais: Morada do Parque I e II em Santa Maria.
Fonte: Registro fotográfico do autor, 2008



Figura 12 – Conjunto Residencial: Vento Norte em Santa Maria.
Fonte: Registro fotográfico do autor, 2008

Na figura 13 encontra-se o mapa da cidade com a localização dos empreendimentos do Programa de Arrendamento Residencial na cidade de Santa Maria.

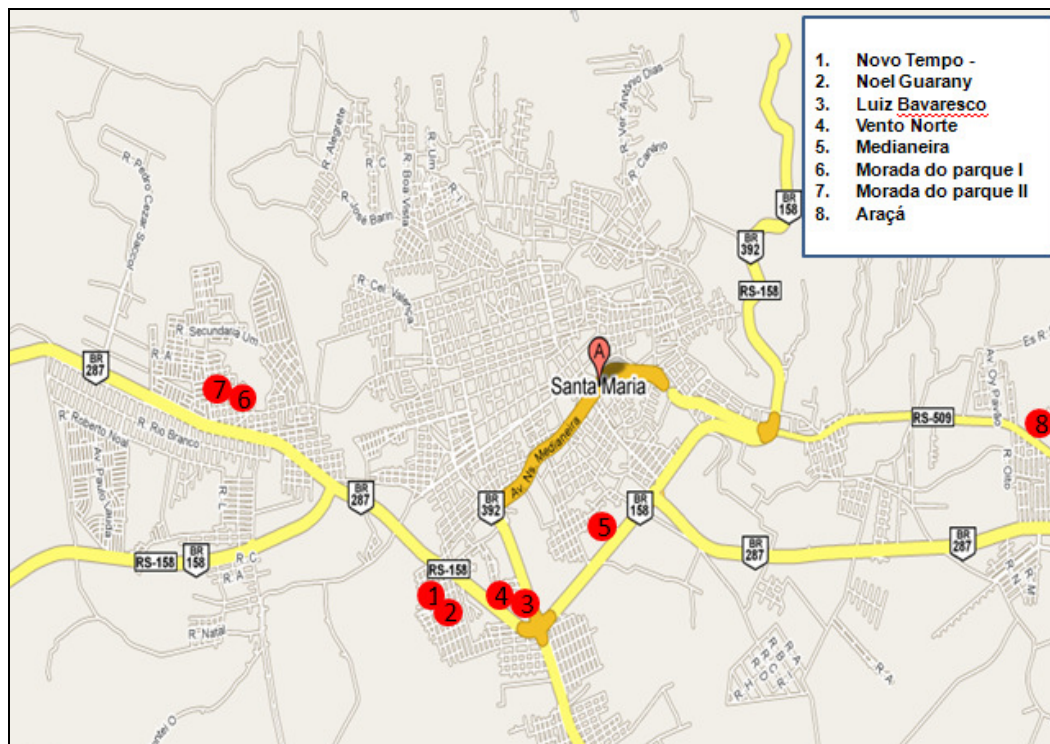


Figura 13 – Localização dos Conjuntos Habitacionais (PAR) na cidade de Santa Maria
 Fonte: Adaptado pelo autor a partir de mapas do Google – Dados cartográficos, Tela Atlas, 2009

Pode-se observar que os empreendimentos estão distribuídos em três regiões da cidade (sul, leste e oeste), sendo que na região sul foi maior a concentração dos empreendimentos, com cinco unidades habitacionais. As unidades estão distribuídas distantes do centro da cidade, mas em regiões onde a carência de moradias torna-se mais evidente.

O tempo previsto para realização de cada projeto é aproximadamente um ano. De acordo com a Prefeitura do Município há previsão de avaliação pós-ocupação, sendo enviado relatório a cada dois meses para a Caixa Econômica Federal (CAIXA).

No que se refere aos componentes do projeto habitacional, a qualidade da construção habitacional (NBR), segundo os engenheiros da Redur de Santa Maria, o padrão de acabamento construtivo utilizado é baixo. Nenhum deles houve participação da população beneficiada no projeto, como mutirões, por exemplo. Em

alguns empreendimentos há uma preocupação com as áreas comuns, havendo a instalação de áreas de convívio e lazer, como salões de festas e pracinhas para crianças.

Os empreendimentos se caracterizam pela área útil reduzida das unidades residenciais, em média 45 m², e pela quantidade e disposição dos cômodos, quase sempre as mesmas, sendo que cada unidade habitacional possui uma 01 sala (estar/jantar), 02 quartos, cozinha com pequena área de serviço e 01 banheiro social. No geral os edifícios de apartamentos, possuem quatro unidades de moradia por pavimento, dispostas simetricamente em torno da escada e do hall social.

Observa-se que neste tipo de moradia não há uma preocupação maior com as questões ambientais, visto que a grande maioria não leva em consideração a incidência solar, ventilação natural e orientação dos ventos, causando um desconforto aos habitantes.

Ou seja, a tendência da moradia popular segue arquiteturas padronizadas, tentando resolver o problema da moradia popular apenas pelo lado econômico (quantidade de unidades habitacionais), sem levar em consideração outros aspectos importantes para o dia-a-dia dos habitantes como: distância dos empreendimentos ao centro da cidade, disponibilidade de rede de transporte até o local de trabalho dos moradores, acesso a escolas, postos de saúde, policiais, entre outros.

2.1.1.3 O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em Santa Maria

Os projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC/Santa Maria), conforme informações Redur/Santa Maria/CAIXA possuem duas fontes de financiamento: o Orçamento Geral da União (OGU) e o Programa Pró-Moradia, sendo que ambos necessitam de contrapartida das Prefeituras envolvidas.

O município de Santa Maria foi beneficiado com três contratos, o primeiro OGU (nº 218.815-56) e o segundo, Pró-Moradia (nº 229.038-74), denominados intervenção na Bacia do Arroio Cadena e Vacacaí Mirim, localizados na zona urbana

do município. Já o terceiro contrato (nº 229.039-88) está localizado na zona oeste do município e é denominado de Nova Santa Marta.

As duas primeiras intervenções irão beneficiar um universo de 7.809 famílias (6.523 famílias através do contrato OGU e 1.286 famílias pelo contrato Pró-Moradia). A proposta prevê o reassentamento de famílias residentes em áreas de risco e em habitações sem condições de habitabilidade, com a execução de seis loteamentos com 2.352 lotes urbanizados e unidades habitacionais. A intervenção prevê também a regularização de áreas já habitadas com execução de 1.268 módulos sanitários e 588 melhorias habitacionais.

O terceiro contrato beneficiará, até 2012, um universo de 5.500 famílias, com aproximadamente 25.000 pessoas. A proposta prevê a regularização fundiária, obras de infra-estrutura e habitação na ocupação da Nova Santa Marta. Estão previstos a execução de rede de esgoto cloacal e elevatória, redes de drenagem pluvial, pavimentação primária e asfáltica, execução de unidades habitacionais, melhorias habitacionais, complementações de redes de água e energia elétrica, recuperação ambiental, arborização, áreas de lazer equipamentos comunitários, regularização fundiária e trabalho social.

Ressalta-se que os critérios para escolha das áreas de intervenção são vilas que se encontram em área de risco, ocupação de vazios urbanos e vilas que apresentam condições de sub-habitação.

A figura 14 a seguir, ilustra os dados informados pela Redur de Santa Maria referente aos contratos, bem como os valores investidos e o número de famílias beneficiadas em cada programa.

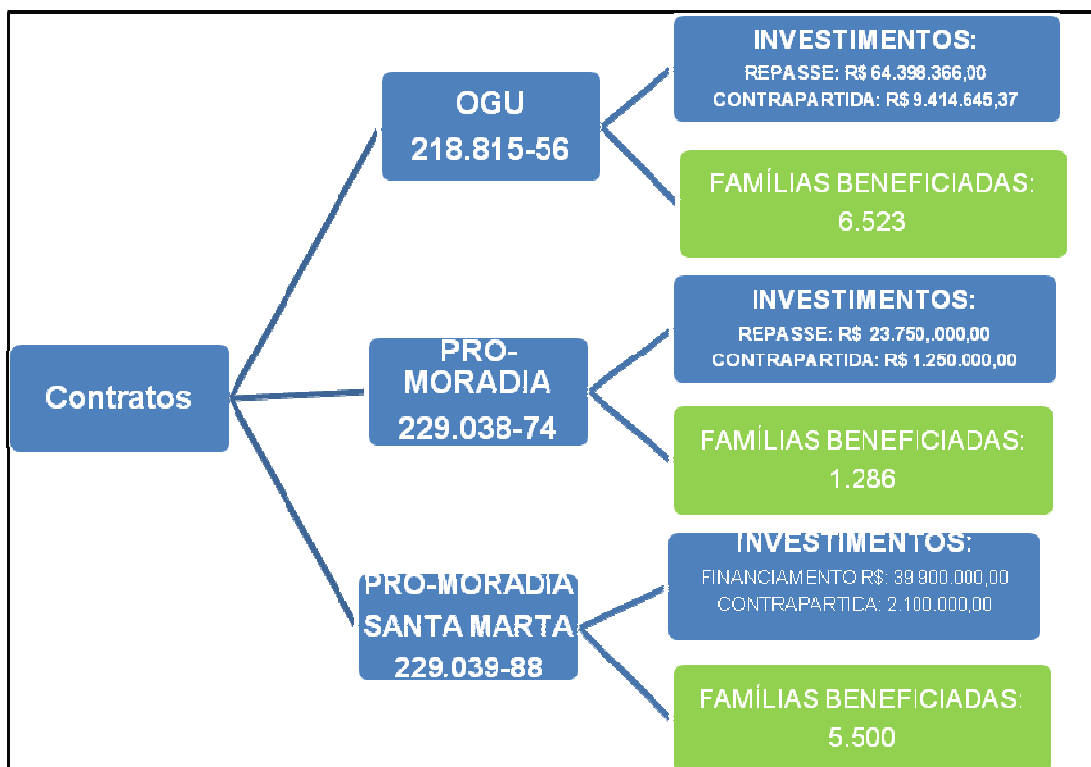


Figura 14 - Contratos do PAC/Santa Maria
Fonte: Redur/Santa Maria, 2008

O projeto global prevê a execução de redes de abastecimento de água (36.000 metros), redes de esgoto sanitário (40.000 metros), redes de drenagem pluvial (45.000 metros), pavimentação (452.000 m²), energia elétrica e iluminação pública (37.000 metros), recuperação ambiental de áreas onde serão retiradas famílias (260.000 m²), aquisição de áreas para loteamentos, equipamentos comunitários (29 unidades), macro drenagem (Arroio Cadena e afluentes - 12.000 m), arborização (20.000 mudas), regularização fundiária, trabalho social e gestão de projetos (Redur/CAIXA 2008).

As tabelas 4, 5 e 6 a seguir apresentam os contratos realizados para o município de Santa Maria por etapas, loteamentos, unidades (se área ocupada ou construção de novas unidades) e a infra-estrutura a ser construída. Na tabela quatro estão as etapas do contrato nº 229.038-74, na tabela cinco o Contrato nº 229.039-88 e a tabela seis o Contrato nº 218.815-56.

Tabela 4 – Etapas do Contrato nº 229.038-74 – Pró-Moradia/Santa Maria

ETAPAS	LOTEAMENTO	UNIDADES	INFRAESTRUTURA
1ª	Vila Esperança	Área ocupada	Execução de ponte na Rua General Osório e canalização aberta do arroio Cadena.
	Vila Urlândia e Vila Santos	Área ocupada	Esgoto cloacal, drenagem pluvial e pavimentação.
2ª	Vila Ecologia Vila Oliveira	Área ocupada Área ocupada	Esgoto cloacal e pavimentação. Pavimentação
3ª	Km 3	Área ocupada	Esgoto cloacal, drenagem pluvial, área de lazer e centro comunitário.
4ª	Vila Rigão e Vila Caramelo	Área ocupada	Esgoto cloacal, e Arroio Cadena, continuação da canalização aberta – 3º trecho.
5ª	Loteamento PAC 2 Loteamento PAC 6	Área ocupada 350	Infra-estrutura completa. Infra-estrutura completa e Av. Dom Ivo – 3.º trecho

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de dados da Redur/Santa Maria, 2008

Cabe ressaltar que no contrato 229.038-74 – Pró-Moradia/Santa Maria é prevista a regularização fundiária e o trabalho social em todas as áreas de intervenção, sendo que está em andamento a 1ª etapa, com 0,05 % de percentual executado. A previsão de término é abril/2012.

Da primeira a quarta etapas e parte da quinta, as unidades a serem construídas são em áreas já ocupadas, onde o programa prevê obras de infraestrutura para melhorar as condições de vida das famílias instaladas nestas regiões. Conforme dados obtidos na Secretaria de Habitação do município, as famílias instaladas em áreas que apresentam risco serão realocadas para outras áreas com infraestrutura completa. Estas famílias serão beneficiadas na quinta etapa, denominada PAC 6, onde serão construídas 350 novas unidades.

Conforme o caderno de orientação técnico Social (COTS), elaborado pela Caixa Econômica Federal e Ministério das Cidades área de risco apresenta uma ou mais das seguintes condições: terreno alagadiço ou sujeito a inundações; aterrado com material nocivo à saúde pública; insalubre; com declividades que exijam obras especiais para implantação segura de edificações; localizado em áreas de servidão de linhas de alta tensão, rodovias, ferrovias e dutos; sujeito a deslizamentos; sujeito

a índices de poluição que impeçam a habitabilidade e salubridade; que apresente confirmação geológica e risco natural que desaconselhe à ocupação humana. A tabela a seguir apresenta as etapas do Contrato 229.039-88 – Pró-Moradia/Santa Maria.

Tabela 5 – Etapas do Contrato nº 229.039-88 – Pró-Moradia/Santa Maria

ETAPAS	LOTEAMENTO	UNIDADES	INFRAESTRUTURA
1ª	Projetos de infra-estrutura	Área ocupada	Projetos de infra-estrutura, rede de esgoto cloacal/elevatórias, projeto urbanístico, terraplanagem, drenagem, pavimentação e recuperação ambiental.
2ª	Drenagem pluvial e pavimentação.	Área ocupada	Estão previstos a pavimentação e drenagem pluvial de 38 km de vias urbanas, em pavimentação primária e asfáltica (transporte coletivo).
3ª	Fazenda Nova Santa Marta	500	Unidades habitacionais, melhorias habitacionais e complementação de redes de água e energia elétrica.
4ª	Regularização fundiária	Área ocupada	Recuperação ambiental, arborização, áreas lazer equipamentos comunitários e regularização fundiária.

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de dados da Redur/Santa Maria, 2008

Observa-se que no contrato 229.039-88 – Pró-Moradia/Santa Maria, está em andamento a 1.º e a 2.º etapas com percentual global executado de 3,63 %. A previsão de conclusão das obras também é abril/2012, segundo dados da Redur/Santa Maria e da secretaria de Habitação do município.

Este contrato prevê a construção de 500 unidades novas na Fazenda Nova Santa Marta, uma região de ocupação com carência de infra-estrutura básica, além de projetos de infra-estrutura completa e regularização fundiária com melhorias como recuperação ambiental, arborização, áreas de lazer, equipamentos comunitários em locais que não oferecem risco as famílias instaladas neste local, aproveitando a estrutura existente para oferecer melhorias e reduzir o índice de inadequação habitacional, parcela das necessidades habitacionais existentes em grande parte da Fazenda Nova Santa Marta.

Na seqüência, apresenta-se o contrato nº 218.815-56 do Orçamento Geral da União e suas etapas.

Tabela 06 – Etapas do Contrato nº 218.815-56 – OGU

ETAPAS	LOTEAMENTO	UNIDADES	INFRA-ESTRUTURA
1ª	Cipriano Rocha	543	Água, esgoto, energia elétrica, pavimentação, área lazer e centro comunitário.
2ª	Vilas Lídia e Arco Íris	Área ocupada	Esgoto cloacal (rede e elevatórias), drenagem pluvial, pavimentação e área de lazer.
	Vila Kenedy	Área ocupada	Drenagem pluvial e pavimentação
	Vila Carolina	Área ocupada	Drenagem pluvial e pavimentação
3ª	Loteamento PAC I	64	Água, esgoto, energia elétrica, pavimentação, área lazer e centro comunitário.
4ª	Vila Oliveira KM2	Área ocupada Área ocupada	Esgoto cloacal e drenagem pluvial Esgoto cloacal, drenagem pluvial, pavimentação, área de lazer e centro comunitário.
	Vila Ecologia Av. João Pessoa	Área ocupada Área ocupada	Execução de drenagem pluvial. Esgoto cloacal, drenagem pluvial e pavimentação.
	Vila Cerro Azul	Área ocupada	Esgoto cloacal, drenagem pluvial, pavimentação e área de lazer.
	Vila Renascença	Área ocupada	Esgoto cloacal (rede e elevatórias), drenagem pluvial e pavimentação.
	Vila Esperança	Área ocupada	Drenagem pluvial e pavimentação.
5ª	Arroio Cadena		Canalização aberta do arroio Cadena, e execução nas margens do arroio Cadena da Av. Perimetral Dom Ivo Lorscheiter 1.º e 2.º trechos
6ª	Loteamento PAC 3	380	Infra-estrutura completa, áreas de lazer e centro comunitário.
	Loteamento PAC 4	200	Infra-estrutura completa.
	Loteamento PAC 5	286	Infra-estrutura completa.
	Vila Lorenzi		Rede de esgoto cloacal, drenagem pluvial, pavimentação primária e asfáltica, área de lazer e centro comunitário.
7ª		Área ocupada	Melhorias habitacionais, instalações hidráulico-sanitárias e regularização fundiária trabalho Social em todos os locais de intervenções.

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de dados da Redur/Santa Maria, 2008

Neste contrato 218.815-56 do Orçamento Geral da União, estão em andamento as etapas 1, 2, 3, 4 e 5, com percentual global de entrega equivalente a 21,06 %. A previsão de término das obras é dezembro/2009. Estão concluídas as intervenções nas vilas Kenedy, Carolina, Esperança, João Pessoa e Ecologia.

Este contrato, com o maior percentual de entrega dos três contratos assinados no município pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), está distribuído em várias regiões da cidade, beneficiando locais com carência de infraestrutura, colaborando para a redução do déficit no que diz respeito à inadequação.

Já, na tabela 7 estão apresentados os contratos que possuem apenas construção de unidades habitacionais e seus investimentos, com a finalidade de reduzir o déficit de moradias nas áreas selecionadas. Os investimentos serão superiores a 44 milhões de reais, totalizando um incremento de unidades superior a 2.300 novas moradias.

Tabela 7 – Famílias beneficiadas e investimentos do PAC em Santa Maria

Programas/contratos	Famílias Beneficiadas	Investimentos (R\$)
Pró-Moradia/229.039-88		
Nova Santa Marta	500	8.000.000,00
Pró-Moradia/229.038-74		
Loteamento PAC 6	350	5.709.711,02
Sub Total	850	13.709.711,02
OGU/ 218.815-56		
Loteamento Cipriano Rocha	543	10.699.882,29
Loteamento PAC 1	64	1.498.252,36
Loteamento PAC 3	380	7.761.638,32
Loteamento PAC 4	200	4.097.024,57
Loteamento PAC 5	286	6.609.067,77
Sub Total	1473	30.665.865,31
Total	2.323	44.375.576,33

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de dados da Redur/Santa Maria, 2008

Dos contratos assinados no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), aproximadamente 70% dos valores envolvidos com a construção de novas unidades habitacionais está concentrado no contrato nº 218.815-56 (tabela 6), o que representa aproximadamente 63% das unidades a serem construídas, deste total 543 unidades estão sendo construídas no Loteamento Cipriano Rocha, este loteamento já está com toda a infra-estrutura completa e em julho de 2008 começaram a construção das casas, geminadas (com dois quartos, cozinha, banheiro e área para futura ampliação). Abaixo fotos do empreendimento com área em fase de construção e algumas unidades já habitadas.



Figura 15 – Casas do Loteamento Cipriano Rocha em fase de construção.
Fonte: Registro fotográfico do autor, 2009.



Figura 16 – Casas do Loteamento Cipriano Rocha habitadas.
Fonte: Registro fotográfico do autor, 2009.

Conforme informações da Prefeitura Municipal de Santa Maria em 2008, os projetos do PAC para o município possuem projetos com ações integradas, como: pavimentação asfáltica (transporte coletivo), pavimentação primária (demais vias), construção de áreas de lazer, construção dos centros comunitários, recuperação

ambiental de áreas desocupadas, arborização das vias, implantação de hortas comunitárias e trabalho social.

O trabalho social é de grande importância para atuar junto às famílias beneficiadas pelo programa, tendo como objetivo promover de maneira sustentável a melhoria da qualidade de vida da população. O trabalho desenvolvido pelo PAC Santa Maria tem um equipe responsável, como quadro de profissionais com coordenador, assistente social, engenheiro florestal, geógrafo, psicólogo, artista plástico, estagiários e cadastradores.

Dados do IBGE (Censo 2000) apontam que o município de Santa Maria apresentava uma população urbana de 230.696 habitantes, com estoque de domicílios urbanos de 68.671, o que representa aproximadamente três pessoas por domicílio e déficit habitacional urbano na ordem de 6.053 unidades habitacionais, segundo dados da Fundação João Pinheiro (FJP) totalizando 8,81 % dos domicílios existentes.

Considerando os dados do censo de 2000 e os programas implementados no município no período de 2001 a 2008, podemos destacar que foram ou estão sendo implementadas aproximadamente 3.916 novas unidades, o que representa 64,69% da estimativa do déficit habitacional, deste total aproximadamente 1473 foram entregues até a finalização deste trabalho, o que representa 37,62% das unidades.

2.2 O caso de Pelotas

O município de Pelotas é o mais populoso da Metade Sul do Rio Grande do Sul e o terceiro do Estado, possui uma população de 323.158 habitantes (dados Censo 2000), sendo que 93% deste total residem na zona urbana do município. Localizado na encosta do Sudeste, às margens do Canal São Gonçalo que liga as Lagoas dos Patos e Mirim, as maiores do Brasil, ocupando uma área de 1.608 km². Pelotas está localizada a 220,5 quilômetros de Porto Alegre, a capital do estado e apresentou taxa de crescimento demográfico de 1,38% ao ano no período entre 1991 e 2000.

A vocação econômica do município é o [agronegócio](#) e o [comércio](#). Neste último segmento há grande representatividade de [árabes](#) oriundos principalmente do [Líbano](#). A região é a maior produtora de [pêssego](#) para a [indústria](#) de conservas do país, além de produzir outros produtos como [aspargo](#), [pepino](#), [figo](#) e [morango](#). O município também é grande produtor de [arroz](#) e rebanho bovino de corte, possui a maior produção de [leite](#) do estado (Prefeitura Municipal de Pelotas).

Há também a presença de indústrias ligadas ao setor de têxtil, curtimento de couro e [panificação](#). Reflorestamento para produção de [papel](#) e [celulose](#) tem sido uma atividade econômica emergente em toda a região. O município é grande centro comercial, atraindo compradores para as suas galerias e lojas localizadas no calçadão e bairros. No município é realizada todos os anos a tradicional Feira Nacional do Doce (Fenadoce), festa de eventos ancorada pelos famosos doces de origem [portuguesa](#) (Prefeitura Municipal de Pelotas).

2.2.1 Habitação de Interesse social em Pelotas

No município de Pelotas, foram implementados três programas voltados para a Habitação de Interesse Social, são eles: o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Carta de Crédito FGTS (Operações Coletivas), que tem como pré-requisito a formalização de parceria entre a Caixa Econômica Federal e uma entidade organizadora no intuito de viabilizar o acesso à casa própria.

2.2.1.1 Atuação do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) no município de Pelotas

Cabe salientar que o Programa de Arrendamento Residencial utiliza recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), exclusivo do programa, e visa à aquisição de unidades habitacionais em construção, concluídas e a reformar para arrendamento residencial à população de baixa renda, prioritariamente concentrada nos grandes centros urbanos (Ministério das Cidades 2008).

Em Pelotas o programa foi iniciado em 2002 com a construção do conjunto residencial “Guerreiro”, situado no bairro Três Vendas e que beneficiou 160 famílias. Ao todo foram aprovados 21 conjuntos residenciais no período de 2002/2008. Até o final do ano de 2008 dezessete conjuntos já se encontravam executados e habitados e quatro ainda não executados. Os dados da tabela 08 demonstram que foram investidos até o final do ano de 2008 mais de R\$ 79 milhões com o programa no município, beneficiando 2.997 famílias⁴.

Tabela 8 - Programa de Arrendamento Residencial em Pelotas

Programa	Famílias beneficiadas	Investimento
Solar do Sul	160	4.000.000,00
Bairro Cidade	136	3.046.399,56
Duque de Caxias	112	2.900.000,00
Solar das Palmeiras	300	8.850.000,00
Estrela Gaúcha	300	8.850.000,00
Laçador	120	2.688.000,00
Cruzeiro	111	2.860.000,00
Princesa do Sul	260	5.850.000,00
Regente	124	3.199.200,00
Jardins da Baronesa	96	2.755.200,00
Guerreiro	160	3.583.226,76
Alta Vista	132	2.956.800,00
Paraíso	240	7.000.000,00
Querência II	149	4.336.000,00
Querência I	297	8.078.403,62
Marcílio Dias	160	4.960.000,00
Porto	140	3.612.000,00
Total	2.997	79.525.229,94

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de dados da Gidur/Porto Alegre, 2008

A falta de informações referentes à área total ou privativa de alguns dos conjuntos residenciais da cidade de Pelotas impossibilita uma análise mais detalhada, podemos destacar os conjuntos Guerreiro e Princesa do Sul, onde o custo médio por metro quadrado das unidades ficou entre R\$ 567,25 e R\$ 605,65, respectivamente.

⁴ Total este aumentado para 3.674 famílias beneficiadas com os quatro novos projetos aprovados, são eles: Solar dos Almeida, XV de julho, Terra Sul e Simon Bolívar, como 160, 217, 180 e 120 famílias beneficiadas, respectivamente.



Figura 17 – Conjunto Residencial Laçador em Pelotas.
Fonte: Registro fotográfico do autor, 2009.

Considerando a área privativa, também foram às unidades melhor distribuídas (considerando as informadas), assim como o residencial Guerreiro, todos com 39,48 m² de área privada.

Tabela 9 – Programa de Arrendamento Residencial: renda, área privativa e valor por unidade – Pelotas

Nome – (Início e fim da obra)	Renda	Área privativa (m ²)	Valor unidade (R\$)
Solar do Sul	Até 6 SM	39,48	25.000,00
Bairro Cidade	Até 6 SM	*	22.400,00
Duque de Caxias	Até 6 SM	45,00**	25.892,86
Solar das Palmeiras	Até 6 SM	33,88	29.500,00
Estrela Gaúcha	Até 6 SM	33,88	29.500,00
Laçador	Até 6 SM	*	22.400,00
Cruzeiro	Até 6 SM	*	25.765,77
Princesa do Sul	Até 6 SM	37,15	22.500,00
Regente	Até 6 SM	38,25	25.800,00
Jardins da Baronesa	Até 6 SM	37,46	28.700,00
Guerreiro	Até 6 SM	39,48	22.395,17
Alta Vista	Até 6 SM	*	22.400,00
Paraíso	Até 6 SM	33,77	29.166,67
Querência II	De R\$ 525,00 a R\$ 1.751,00	33,88	29.100,67
Querência I	Média de 2,7 SM	33,88	27.200,00
Marcílio Dias	Média de 4 SM	39,48	31.000,00
Porto	Até 6 SM	*	25.800,00

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de dados da CAIXA, 2008

* Valores não informados.

** Área total.

Quanto à análise do tamanho dos empreendimentos a recomendação inicial era de até 160 unidades habitacionais por conjunto. Com a modificação das regras de aprovação pela CAIXA permitiram-se conjuntos com até 300 unidades habitacionais. Dos 17 empreendimentos entregues no município 12 possuem no máximo 160 unidades habitacionais e cinco acima da recomendação inicial. Dos quatro empreendimentos aprovados dois estão dentro da recomendação inicial (Solar dos Almeida e Simon Bolívar) e os outros dois com unidades habitacionais acima da recomendação inicial (XV de julho e Terra Sul).

Segundo Medvedovski (2005), os riscos na continuidade e sustentabilidade do PAR estão direcionados com a dificuldade do entendimento dos programas habitacionais de interesse social como um serviço público de provimento e acompanhamento continuado e ainda com a participação do cidadão, falta aos arrendatários orientação quanto ao modo condominial de morar, bem como a falta de participação na gestão além do aumento do tamanho dos empreendimentos.

Abaixo segue o mapa com a localização dos 17 empreendimentos concluídos até o final de 2008 na cidade de Pelotas.

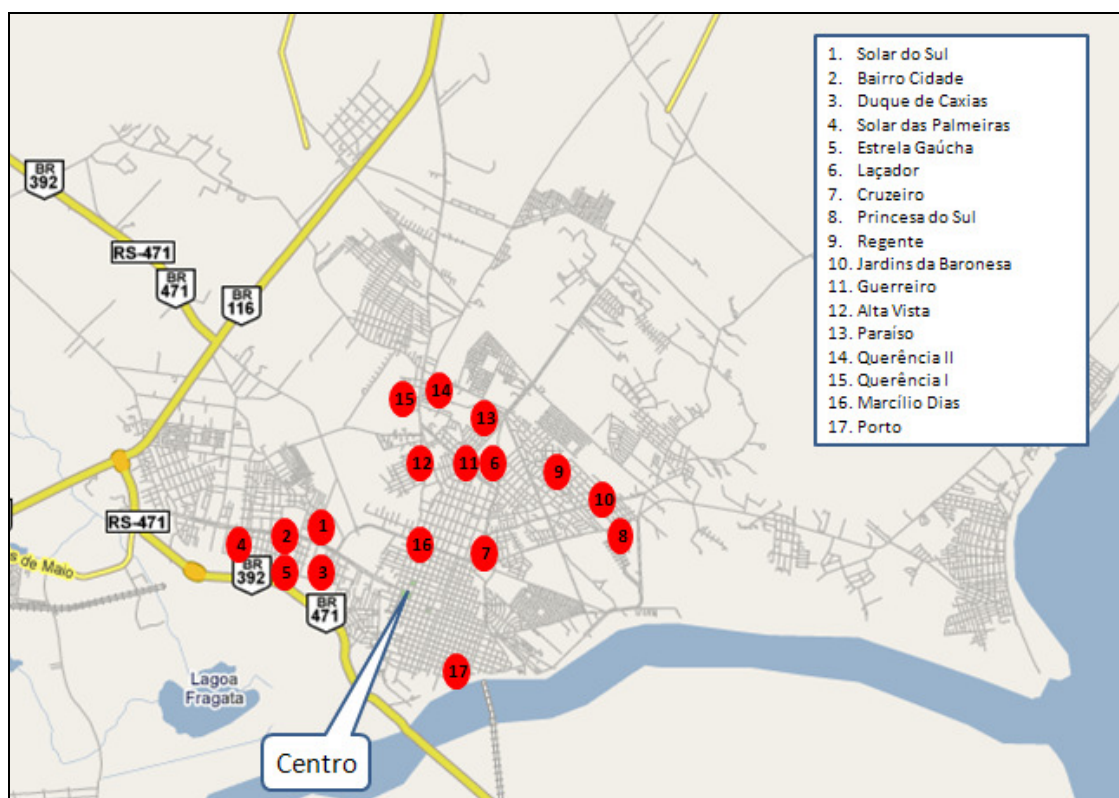


Figura 18: Localização do PAR no mapa do município de Pelotas

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de mapas do Google – Dados cartográficos, Tela Atlas, 2009

Os empreendimentos estão distribuídos de forma equitativa em três grandes bairros residenciais (Fragata, Areal e Três Vendas), com cinco conjuntos habitacionais cada. No centro, devido à carência de terrenos com preços e dimensões compatíveis com as regras do programa, tem-se apenas um conjunto, assim como o Porto, antiga zona industrial com existência de infra-estrutura, mas com degradação urbana e abandono.

De acordo com Medvedovski (2005), em seu estudo sobre a inserção na malha urbana/entorno, indica que os moradores quando foram instados a declarar pontos positivos sobre seus conjuntos habitacionais, a grande maioria dos entrevistados colocaram a localização como atributo positivo, o Residencial Princesa do Sul foi o que apresentou mais atributos negativos neste aspecto, assim como quanto a infra-estrutura do entorno.

2.2.1.2 O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em Pelotas

Os projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC/Pelotas), conforme informações Gidur/CAIXA possuem como fonte principal de financiamento, o Orçamento Geral da União, com contrapartida da Prefeitura municipal.

Deverão ser investidos R\$20 milhões em saneamento básico, destes o Governo Federal destinará R\$ 16 milhões e a contrapartida do Governo Municipal será de R\$ 4 milhões. Também serão investidos R\$ 23 milhões na construção de casas populares.

No município de Pelotas as ações do PAC Habitação cobrem quatro grandes áreas: Vila Farroupilha (área I), Loteamento Anglo (área II), Loteamento Osório (área III) e Loteamento Ceval (área IV). O projeto prevê diminuir o déficit de habitação para a parcela da população residente em favelas. No projeto consta a construção de 900 casas populares, construção de uma estação de drenagem e de uma estação de tratamento de esgoto.

As ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na Vila Farroupilha (área I) prevêm a construção de 347 unidades habitacionais novas de dois dormitórios, creche, centro comunitário, infra-estrutura do local com redes de iluminação pública, drenagem pluvial, rede coletora de esgoto, água, casa de bombas para prevenir alagamentos, pavimentação total do novo loteamento e uma nova avenida.

2.2.1.3 O Programa Carta de Crédito FGTS (Operações Coletivas) em Pelotas

Programa criado pelo Conselho Curador do FGTS para atender as necessidades habitacionais das famílias de baixa renda, por meio da concessão de financiamento e subsídios. É uma linha de financiamento que tem como pré-requisito a formalização de parceria entre a CAIXA e a entidade organizadora no intuito de viabilizar o acesso à casa própria (CAIXA, 2008).

A Resolução 518 incorpora a política de habitação do Ministério das Cidades e visa ao atendimento prioritário das famílias com baixa renda mensal. Pela Resolução foi ampliado o subsídio oferecido pelo FGTS, aumentando a capacidade de compra dos interessados. As entidades organizadoras são as responsáveis pelo planejamento, elaboração e implementação das unidades habitacionais (urbanas ou rurais). Estas podem ser cooperativas, sindicatos, associações, condomínios, pessoas jurídicas voltadas à produção habitacional, e poder público representado por prefeituras municipais, governos estaduais ou companhias e empresas estaduais ou municipais de habitação vinculadas ao poder público (Ministério das Cidades 2009).

Os recursos têm origem no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), com contrapartida da Entidade Organizadora. O gestor do programa é o Ministério das Cidades e o agente operador a Caixa Econômica Federal (CAIXA). O programa é destinado a pessoas físicas organizadas sob a forma coletiva, representados por uma entidade organizadora, e os beneficiários finais devem ter renda familiar mensal bruta mínima de R\$ 200,00 e máxima de R\$ 1.875,00 (CAIXA, 2008).

Em Pelotas, o programa contempla a execução de 441 casas populares projetadas em 10 loteamentos, com investimento de mais de R\$ 1.000.000,00. Os empreendimentos contam com infra-estrutura de água, esgoto e energia elétrica e foram distribuídos da seguinte forma:

Tabela 10 - Programa Carta de Crédito FGTS em Pelotas

Loteamento	Famílias beneficiadas
Dunas	112
Getúlio Vargas	102
Darci Ribeiro	72
Mário Meneguetti	56
Ceval	23
Vila Peres	11
Balneário dos Prazeres	20
Vila Governação	15
Pestano	09
Fraget	21
Total	441

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de dados da Gidur/Porto Alegre, 2008

O programa prevê ações de aquisição de material de construção para reforma ou ampliação, de terreno e construção, de lote urbanizado e construção de unidade habitacional, sendo o valor máximo de investimento de R\$ 30.000,00. Valor este correspondente aos custos e indiretos necessários à execução das obras e serviços.

Dados do IBGE (Censo 2000) apontam que o município de Pelotas apresentava uma população urbana de 301.081 habitantes, com estoque de domicílios urbanos de 91.609, o que representa aproximadamente três pessoas por domicílio e déficit habitacional urbano na ordem de 9.175 unidades habitacionais totalizando 10,02 % dos domicílios existentes, segundo dados da Fundação João Pinheiro (FJP). Considerando os dados do censo de 2000 e os programas implementados no município no período de 2001 a 2008, podemos destacar que foram ou estão sendo implementadas aproximadamente 5.015 novas unidades, deste total aproximadamente 2.997 foram entregues até a finalização deste trabalho, o que representa aproximadamente 60% do total das unidades aprovadas para implementação no município.

2.3 O caso de Uruguaiana

O município de Uruguaiana possui uma população de 126.936 habitantes, (dados Censo 2000). De acordo com a Prefeitura Municipal é o quarto Município em área territorial do Estado, sendo sobrepujado apenas por Alegrete (7.808 Km²), Santana do Livramento (6.963 Km²) e São Gabriel (6.011 Km²).

A área urbana do Município é de 45,3 Km², dividida em 36 bairros, a ociosidade do espaço urbano é da ordem de 40% gerando deseconomias de escala urbana, pois a densidade populacional é de apenas 23,4 habitantes por hectare. Concentra na zona urbana em torno de 94% da população e na zona rural, o equivalente 6%.

Segundo dados FEE, localiza-se no extremo oeste do Estado do Rio Grande do Sul a 649 km da capital Porto Alegre. Sendo que, os principais setores da economia são (% do PIB da região), Agropecuária (11,8%), Indústria (23,8%), Comércio/Serviços: 64,4 %.

2.3.1 Habitação de Interesse social em Uruguaiana

Na cidade de Uruguaiana foram realizados quatro projetos efetivos de construção de unidades habitacionais: dois Loteamentos (Vila Vitória e João Paulo II) e dois empreendimentos pelo Programa Arrendamento Residencial (PAR) do Governo Federal.

Houve atividades de produção de melhorias nas habitações, como construção de banheiros, de 2000 a 2004 com programas do Governo Federal e regularizações de lotes durante todo o período de 1999 a 2008.

2.3.1.1 Loteamentos: Vila Vitória e João Paulo II

Entre os projetos pode-se destacar a construção de 16 unidades habitacionais no local de um assentamento, denominado Vila Vitória, o assentamento foi realizado com recursos próprios da Prefeitura Municipal de Uruguaiana.

No projeto do assentamento Vila Vitória, foi investido R\$ 299.129,69, recurso este exclusivo do Governo Municipal, na construção de 16 casas, com 36,28 metros quadrados cada, tendo dois quartos, banheiro, sala e cozinha, instalação elétrica, hidráulica e rede de esgoto, com filtros aeróbicos.

Destaca-se também a construção de um loteamento para 881 casas, denominado Loteamento João Paulo II, onde duas ações já foram contratadas, um grupo de 40 unidades habitacionais e boa parte da infra-estrutura básica para este loteamento e outra com a produção de 100 unidades habitacionais neste mesmo loteamento.



Figura 19 – Fase de construção do Loteamento João Paulo II em Uruguaiana
Fonte: Registro fotográfico do autor, 2009.

A Secretaria Municipal de Habitação aguarda recursos do Governo Federal para contratação de mais um lote de casas no ano de 2009. O Loteamento João Paulo II foi realizado com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse

Social (FNHIS) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O investimento total par este projeto é de 18 milhões de reais, conforme apresentado na tabela abaixo, com custo médio por unidade habitacional de aproximadamente R\$ 20.500,00.

Tabela 11 – Loteamentos de Habitação de Interesse Social no Município de Uruguaiana

Programa	Nome	Famílias beneficiadas	Investimentos
Prefeitura Municipal	Vila Vitória	16	299.129,69
FNHIS	João Paulo II	881	18.000.000,00
TOTAL		897	18.299.129,69

Fonte: Secretaria Municipal de Habitação do Município de Uruguaiana, 2008

Quanto à localização de implantação dos projetos, salienta-se que os dois locais (Vila Vitória e João Paulo II) de produção se localizam na região sudoeste da cidade, em áreas periféricas.

Quanto ao Saneamento básico, podemos destacar que existe rede de energia Elétrica no loteamento Vila Vitória, mas no loteamento João Paulo II foi construído 40% da rede de média e baixa tensão. A Vila Vitória possui rede de esgoto, já no loteamento João Paulo II foi construído 60% da rede pluvial e cloacal, e inclusive uma estação própria de tratamento de esgoto para os 881 lotes.

No que se refere à rede de telefonia, no loteamento João Paulo II não foi construído por ainda não existir demanda, o loteamento Vila Vitória já possui. No que se refere à área de lazer, O loteamento Vila Vitória encontra-se em frente à Praça do Quartel General, espaço público municipal. Já para o loteamento João Paulo II está previsto 30.000 m² de áreas verdes, praças, parques e centros comunitários.

Quanto à participação da população no projeto do loteamento Vila Vitória, a ação iniciou com a reunião dos moradores sugerindo a desapropriação do terreno ocupado, motivados por sucessivas ordens de despejos. As reuniões periódicas foram balizando o projeto e as ações do Município. No loteamento João Paulo II as participações são mais limitadas. O sistema de mutirão foi substituído pela

contratação dos futuros moradores, através da construtora vencedora, para trabalharem na obra, nas diversas atividades, tais como serventes, pedreiros, ferreiros, entre outros.

Já quanto aos transportes, há linhas municipais de ônibus no loteamento Vila Vitória, no João Paulo II estão prevista linhas, não ativadas por ainda não existir demanda. Quanto a segurança, o Vila Vitória fica a 200 metros do Quartel General do Exército, mas distante de uma delegacia. O mesmo caso encontra-se o Loteamento João Paulo II, está próximo deste mesmo quartel, mas distante de posto policial. Existe a determinação de lote para este posto no projeto, mas ainda sem perspectivas de execução.

2.3.1.2 Atuação do PAR no município de Uruguaiana

Na cidade de Uruguaiana foram aprovados dois conjuntos residenciais no período de 2007/2008. Os dados das tabelas 12 e 13 demonstram que foram investidos mais de sete milhões de reais com o programa no município, beneficiando 224 famílias, com custo médio por unidade de R\$ 34.000,00. A área total das unidades é de 52,00 m² o que representa um custo efetivo por m² de aproximadamente R\$ 653,00.

Tabela 12 – Programa de Arrendamento Residencial – Uruguaiana

Programa	Nome	Famílias beneficiadas	Investimentos
PAR	Primavera	112	3.807.353,84
PAR	Califórnia	112	3.808.000,00
TOTAL		224	7.615.353,80

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de dados da Redur/Santa Maria, 2008

Tabela 13 – Programa de Arrendamento Residencial: renda, área privativa e valor por unidade – Uruguaiana

Nome – (Início e fim da obra)	Renda	Área Total (m ²)	Valor unidade
Primavera – (2006 – 2007)	Até 6 SM	52,00	34.000,00
Califórnia – (2006 – 2007)	Até 6 SM	52,00	34.000,00

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de dados da Redur/Santa Maria, 2008

Na figura 20 encontra-se o mapa da cidade dividido por regiões e a localização dos empreendimentos do Programa de Arrendamento Residencial na

cidade. Os dois conjuntos estão localizados no bairro São João e distantes do centro em aproximadamente 2,2 km.

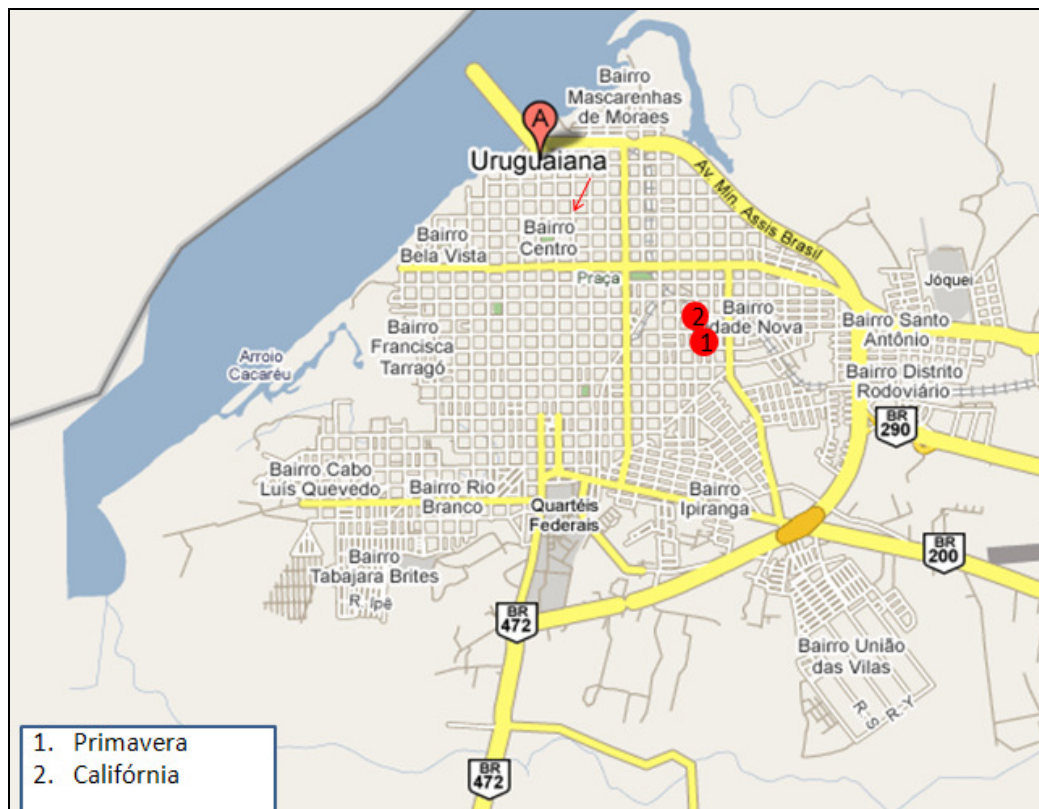


Figura 20 – Localização PAR no mapa da cidade de Uruguaiiana

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de mapas do Google – Dados cartográficos, Tela Atlas, 2009

Conforme já ressaltado, na cidade de Uruguaiiana foram realizados dois projetos do Programa de Arrendamento Residencial. Os projetos têm como responsável uma parceria entre Governo Federal e a Prefeitura Municipal de Uruguaiiana. A entidade responsável pelo financiamento é a Caixa Econômica Federal e a execução das obras é de responsabilidade de construtoras licitadas pela Prefeitura do Município.

Em fim, cabe salientar ainda que a execução de todas as ações seja de responsabilidade das construtoras licitadas, com fiscalização direta do corpo técnico municipal. Nos programas Federais, ainda há uma supervisão da execução pelos técnicos da CAIXA (Redur/Santa Maria).

O tempo previsto para realização dos projetos foi de aproximadamente um ano. De acordo com a Prefeitura do Município há previsão de avaliação pós-ocupação nos três projetos, ainda estão contemplados com o Trabalho Técnico Social, onde as famílias são acompanhadas em reuniões educativas periódicas, antes e após a ocupação das unidades habitacionais. Esta avaliação é executada pelo Departamento de Habitação do Município, que dispõe de Arquitetos e Assistentes Sociais no quadro funcional.

No que se refere aos componentes dos projetos habitacionais, a qualidade da construção habitacional (NBR), o padrão de acabamento construtivo utilizado é baixo. Balizados pelas exigências da resolução 460 e subseqüentes, onde caracterizam a Habitação de Interesse Social. Nenhum deles houve participação da população beneficiada, como mutirões, por exemplo.

2.4 O caso de Bagé

O município de Bagé está localizado no sudoeste do Rio Grande do Sul, na faixa de fronteira com o Uruguai, distante 310,46 quilômetros da capital Porto Alegre. Possui uma população de 118.767 habitantes, (dados Censo 2000). Segundo dados (FEE/2005) o município possui uma área de 4.095,5 quilômetros quadrados e uma densidade de 29,3 habitantes por quilômetro quadrado.

De acordo com os dados do Censo 2000, na última década, a população local apresentou uma taxa média de crescimento anual de 1,07%, a taxa de urbanização diminuiu em 1,71%, passando de 83,34% em 1991 para 81,92% em 2000. A taxa de analfabetismo está em torno de 7,7%. A mão de obra local é absorvida, geralmente, pela Prefeitura e pelas indústrias locais e pelo setor agropecuário.

Por sua posição geográfica desempenhou importante papel na história do Estado, desde o tempo do Império. A região foi alvo permanente de disputas entre índios, portugueses e espanhóis. Na atualidade, Bagé é caracterizada como um município eminentemente agropecuário apresenta grandes propriedades rurais,

sendo referência nacional na criação de eqüinos. Como sua atividade industrial predominante destaca-se o beneficiamento de laticínios e frigoríficos.

2.4.1 Habitação de Interesse social em Bagé

No Município de Bagé foram realizados dois projetos efetivos de construção de unidades habitacionais, pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR) do Governo Federal e o Programa Habitar Brasil_BID.

2.4.1.1 O Programa Habitar Brasil_BID em Bagé

As informações a seguir resultam de dados obtidos através da Prefeitura Municipal de Bagé, referente ao programa Habitar Brasil _ BID. O projeto possui como fonte de financiamento o Orçamento Geral da União. O total de famílias beneficiadas com o programa é de 469, distribuídos entre os cinco projetos do programa na cidade.

Tabela 14 – Programa Habitar Brasil-BID em Bagé

Programa	Famílias Beneficiadas
Habitar Brasil	385
Habitar Brasil 1	9
Habitar Brasil 2	18
Habitar Brasil 3	21
Habitar Brasil 4	12
Habitar Brasil 5	24
	469

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de dados da Gidur/Porto Alegre, 2008

O Programa foi realizado com os recursos previstos no Contrato de Empréstimo firmado entre a União Federal e o BID, tendo como órgão gestor o Ministério das Cidades e sendo a Caixa Econômica Federal o agente financeiro, técnico e operacional e responsável pela implementação do programa. Este programa Habitar _Brasil_BID para a cidade de Bagé tinha como objetivo a atuação

na melhoria das condições habitacionais das famílias de baixa renda, ampliando a oferta de habitações de baixo custo e implantando estratégias de controle e desestímulo a ocupação irregular de áreas.

2.4.1.2 Atuação do PAR no município de Bagé

Na cidade de Bagé foram aprovados dois conjuntos residenciais. Os dados da tabela 15 demonstram que foram investidos mais de 10 milhões de reais com o programa no município, beneficiando 400 famílias.

Tabela 15 – Programa de Arrendamento Residencial – Bagé

Programa	Nome	Famílias beneficiadas	Investimentos
PAR	Residencial Bagé	240	6.120.000,00
PAR	Residencial Espanha	160	4.128.000,00
TOTAL		400	10.248.000,00

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de dados da Gidur/Porto Alegre, 2008

O Residencial Espanha, primeiro a ser entregue na cidade no ano de 2005, teve um custo médio por m² de aproximadamente R\$ 666,00, superior ao segundo (Residencial Bagé), que mesmo com valor médio por unidade superior, teve custo médio por m² de R\$ 646,00, valor este menor devido ao tamanho da área privativa do mesmo, ou seja, 1,63m² superior a área dos unidades do Residencial Espanha.

Tabela 16 – Programa de Arrendamento Residencial: renda, área privativa e valor por unidade – Bagé

Nome – (Início e fim da obra)	Renda	Área privativa (m ²)	Valor unidade
Residencial Espanha – (2004 – 2005)	Até 6 SM	38,27	25.500,00
Residencial Bagé – (2005 – 2006)	Até 6 SM	39,90	25.800,00

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de dados da CAIXA, 2008

Na figura 21 encontra-se o mapa da cidade dividido por bairros e a localização dos empreendimentos do Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Os dois conjuntos estão distantes do centro da cidade, sendo o Residencial

Espanha o mais afastado do centro distante 5 km do mesmo, já o residencial Bagé fica distante do centro da cidade aproximadamente 3 km.

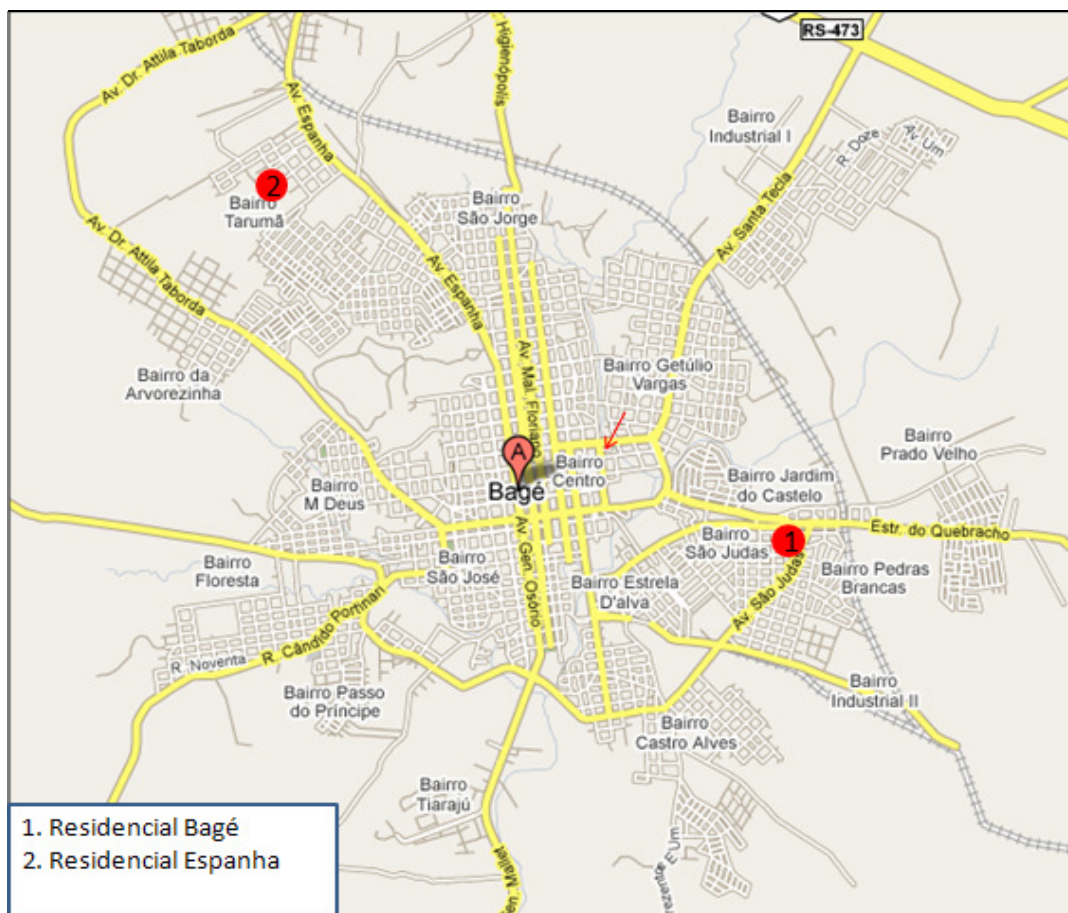


Figura 21 – Localização PAR no mapa da cidade de Bagé

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de mapas do Google – Dados cartográficos, Tela Atlas, 2009

Conforme já ressaltado, na cidade de Bagé foram realizados dois projetos do Programa de Arrendamento Residencial. Os projetos têm como responsável uma parceria entre Governo Federal e a Prefeitura Municipal de Bagé. A entidade responsável pelo financiamento é a Caixa Econômica Federal e a execução das obras é de responsabilidade de construtoras licitadas pela Prefeitura do Município.

Em fim, cabe salientar ainda que a execução de todas as ações seja de responsabilidade das construtoras licitadas, com fiscalização direta do corpo técnico municipal. Nos programas Federais, ainda há uma supervisão da execução pelos técnicos da Caixa (GIDUR).

O tempo previsto para realização dos projetos foi de aproximadamente um ano. De acordo com a Prefeitura do Município houve avaliação pós-ocupação nos

dois projetos. No que se refere aos componentes dos projetos habitacionais, a qualidade da construção habitacional (NBR), o padrão de acabamento construtivo utilizado é baixo. Nenhum deles houve participação da população beneficiada, como mutirões, por exemplo.

2.5 O caso de Rio Grande

O município de Rio Grande localiza-se no extremo sul do Estado, distante 317 quilômetros da capital Porto Alegre. Possui uma população de 186.544 habitantes, (dados Censo 2000). Segundo dados (FEE/2006) o município possui uma área de 2.813,9 quilômetros quadrados e uma densidade de 70,3 habitantes por quilômetro quadrado, sua população urbana em 2000 era de 179.280 habitantes, a taxa de urbanização do município de 96,07%.

Rio Grande foi a primeira cidade oficialmente fundada pelos portugueses no Rio Grande do Sul. Possui o único porto marítimo do Estado onde estão localizados os terminais de trigo e soja, os maiores da América Latina. Os terminais do Pólo Petroquímico do Sul possuem grande influência na economia do município, juntamente com o turismo. Rio Grande destaca-se pelas belezas naturais, pois possui a maior praia em extensão do mundo, praia do Cassino.

2.5.1 Habitação de Interesse social no Rio Grande

No Município de Rio Grande foram realizados quatro projetos efetivos de construção de unidades habitacionais, sendo eles: o Programa de Subsídio Habitacional (PSH), Projeto Morar Melhor, Programa Carta de Crédito-FGTS e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) do Governo Federal. Os três primeiros projetos beneficiaram o loteamento Cidade de Águeda no município do Rio Grande.

2.5.1.1 Loteamento: Cidade de Águeda

O Loteamento Bairro Cidade de Águeda localizado cerca de 14 quilômetros do Centro e abriga os moradores de baixa renda do município. Possui seis mil lotes demarcados, sendo que destes, 580 estão ocupados, sendo 150 por famílias posseiras, que não vivem nas habitações populares construídas pelo Executivo.

Tabela 17 – Programas no Loteamento Cidade de Águeda na cidade do Rio Grande

Programa	Nome	Famílias beneficiadas	Investimentos
PSH	Cidade de Águeda	210	1.785.000,00
Projeto Morar Melhor (OGU)	Cidade de Águeda	190	1.615.000,00
Programa Carta de Crédito_FGTS	Cidade de Águeda	300	3.773.000,00
TOTAL		700	7.173.000,00

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de dados da Gidur/Porto Alegre, 2008

É importante salientar que o complexo habitacional é formado por dois tipos de construção. O primeiro consiste em casas de alvenaria, enquanto o segundo são unidades moduladas. As duas possuem 27 metros quadrados, em terrenos de 6 por 20 metros. As unidades habitacionais possuem banheiro, um quarto e sala e cozinha conjugadas. Cada morador paga em média R\$ 24 por mês pelo terreno, uma vez que as casas são financiadas a fundo perdido pelo governo federal.

As entidades responsáveis pelo projeto são as seguintes: Secretaria de Coordenação e Planejamento (SMCP), de Obras e Viação (SMOV) e da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SMHADU) da Prefeitura Municipal do Rio Grande. Nestes projetos não houve nenhuma avaliação pós-ocupação, segundo informações da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano. A qualidade da construção Habitacional é baixo, segundo a ABNT_ NBR.



Figura 22 – Loteamento Cidade de Águeda em Rio Grande
Fonte: Registro fotográfico do autor, 2008.

Quanto ao Saneamento básico, pode-se destacar que não existe rede de esgoto, o tratamento do esgoto cloacal é feito através de fossas sépticas e sumidouros. Existe rede elétrica e telefonia. Quanto à área de lazer, são áreas públicas de uso comum. Não houve participação da população beneficiada no projeto. No loteamento cidade de Águeda além do posto de saúde foi implantado uma escola municipal “Escola de Ensino Fundamental Zely Esmeraldo, um centro de referencia de assistência social e um centro de assistência social.

2.5.1.2 Atuação do PAR no município do Rio Grande

Na cidade de Rio Grande foram aprovados três conjuntos residenciais. Os dados da tabela 18 demonstram que foram investidos aproximadamente 15,5 milhões de reais com o programa na cidade, beneficiando 560 famílias, o preço médio por unidade dos três empreendimentos é de aproximadamente R\$ 27.500,00, sendo o Residencial Rio Grande o mais oneroso na média dos três conjuntos, com valor de R\$ 30.500,00 por unidade habitacional.

Tabela 18 – Programa de Arrendamento Residencial – Rio Grande

Programa	Nome	Famílias beneficiadas	Investimentos
PAR	Residencial Rio Grande	200	6.100.000,00
PAR	Residencial Solar dos Carvalhal	160	4.109.000,00
PAR	Residencial Dom Bosco	200	5.200.000,00
TOTAL		560	15.409.000,00

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de dados da Gidur/Porto Alegre, 2008

Devido à falta de informações importantes relativas à área privativa das unidades, não é possível avaliar o custo por metro quadrado dos conjuntos residenciais, a informação não foi disponibilizada para o Residencial Solar dos Carvalhal e no Residencial Dom Bosco só foi fornecida a área total e não a privativa. Abaixo foto do Conjunto Residencial Dom Bosco, situado na rua Dom Bosco, 1037 no Bairro Hidráulica.



Figura 23 – Conjunto Residencial Dom Bosco em Rio Grande.
Fonte: Registro fotográfico do autor, 2008.

Tabela 19 – Programa de Arrendamento Residencial: renda, área privativa e valor por unidade – Rio Grande

Nome – (Início e fim da obra)	Renda	Área (m ²)	Valor unidade
Residencial Rio Grande – (2005 – 2006)	Até 6 SM	37,41 (privativa)	30.500,00
Residencial Solar dos Carvalhal – (2005 – 2006)	Até 6 SM	*	25.680,00
Residencial Dom Bosco - (2005 – 2006)	Até 6 SM	49,58 (total)	26.000,00

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de dados da CAIXA, 2008

* Valor não informado.

Na figura 24 encontra-se o mapa da cidade dividido por bairros e a localização dos empreendimentos do Programa de Arrendamento Residencial (PAR). O Residencial Solar dos Carvalhal é o mais distante em relação ao centro da cidade, aproximadamente 6,5 km., já os Residenciais Dom Bosco e Rio Grande distam aproximadamente 2,5 km do centro da cidade do Rio Grande.

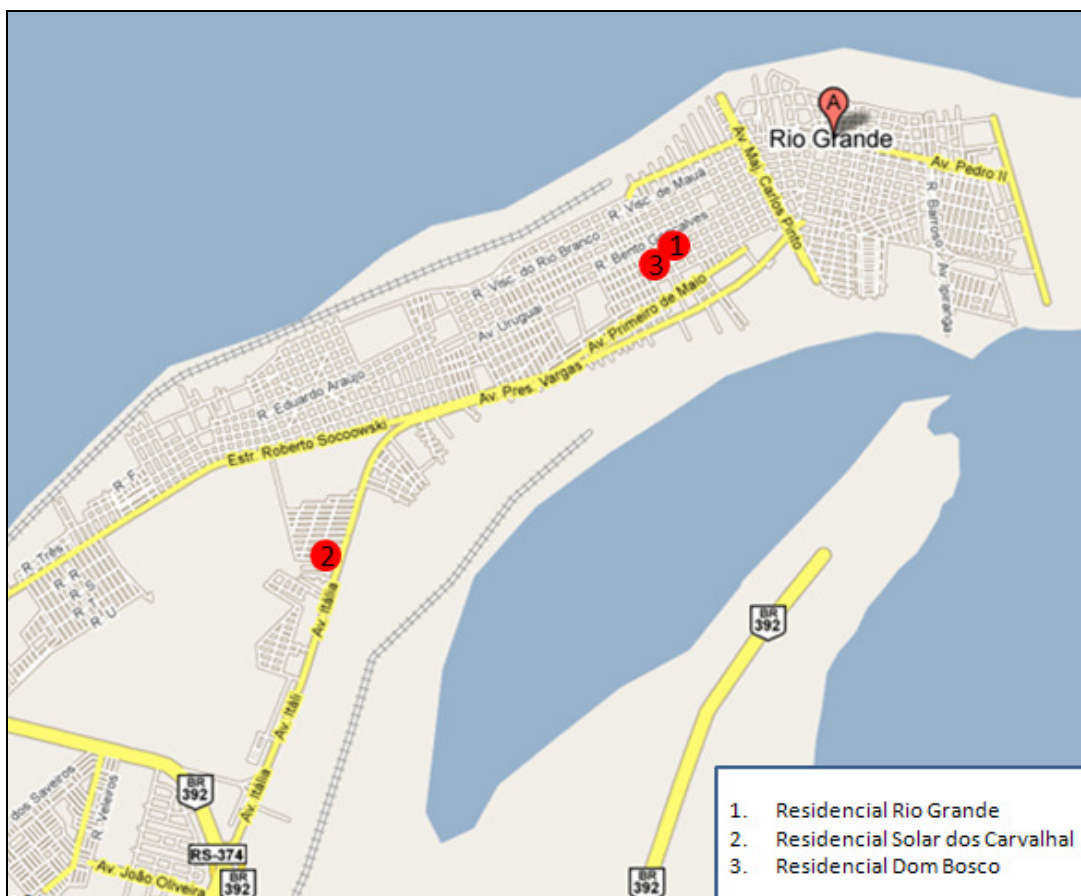


Figura 24 – Localização PAR no mapa da cidade do Rio Grande

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de mapas do Google – Dados cartográficos, Tela Atlas, 2009

Conforme já ressaltado, na cidade do Rio Grande foram realizados três projetos do Programa de Arrendamento Residencial. Os projetos têm como responsável uma parceria entre Governo Federal e a Prefeitura Municipal de Rio Grande. A entidade responsável pelo financiamento é a Caixa Econômica Federal e a execução das obras é de responsabilidade de construtoras licitadas pela Prefeitura do Município.

Em fim, cabe salientar ainda que a execução de todas as ações seja de responsabilidade das construtoras licitadas, com fiscalização direta do corpo técnico municipal. Nos programas Federais, ainda há uma supervisão da execução pelos técnicos da CAIXA (Gidur/Porto Alegre).

O tempo previsto para realização dos projetos foi de aproximadamente um ano. De acordo com a Prefeitura do Município há previsão de avaliação pós-ocupação nos três projetos. No que se refere aos componentes dos projetos habitacionais, a qualidade da construção habitacional (NBR), o padrão de acabamento construtivo utilizado é baixo. Nenhum deles houve participação da população beneficiada, como mutirões, por exemplo.

2.6 Síntese dos programas e ações de Habitação de Interesse Social nas cidades em estudo.

A partir dos comentários anteriores faz-se uma síntese (tabela 20) dos programas e ações nas cidades de Santa Maria, Pelotas, Rio Grande, Bagé e Uruguaiana.

A cidade de Santa Maria contará com 3.916 unidades habitacionais, distribuídas em três programas, destacando-se 1.520 unidades na modalidade do programa de arrendamento residencial (PAR) entregues e habitadas até o término deste trabalho e previsão de 2.323 unidades habitacionais pelo PAC, com previsão de término até o ano de 2012. Serão investidos aproximadamente 88 milhões de reais vindos do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social, do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) com contrapartida da Prefeitura Municipal de Santa Maria. Há ainda

que considerar que o déficit habitacional urbano para o município de Santa Maria, conforme dados do Censo (2000) representam 8,81% dos domicílios ou aproximadamente seis mil moradias.

Considerando o caso da cidade de Pelotas serão construídas 4.338 unidades habitacionais, os recursos empregados giram em torno de 80 milhões de reais, sendo investidos nos programas PAR, PAC e FGTS ações coletivas. Deve-se notar que a relação entre o déficit habitacional urbano e os domicílios urbanos é de aproximadamente 10%, ou seja, mais de 10 mil moradias.

Já com relação a cidade do Rio Grande foram empregados recursos nos programas PSH (Programa de subsídio habitacional), FGTS – Ações coletivas, Projeto morar melhor (OGU) e PAR, atendendo 1.260 famílias com investimento superior a 22,5 milhões de reais realizados até o final do ano de 2008. O município destaca-se negativamente quanto à relação domicílios/déficit com o maior percentual entre as cidades em estudo, atingindo 11,33% do total de domicílios.

Na cidade de Bagé, a parceria entre os governos federal e a prefeitura municipal prevê a edificação de 869 unidades habitacionais. Serão empregados cerca de 10 milhões de reais em moradias urbanas, através dos programas PAR e Habitar Brasil_BID, verifica-se que o município possui o segundo maior percentual de déficit comparado ao número de domicílios, perdendo somente para o município do Rio Grande, e que foi a cidade que apresentou o menor número de unidades entregues nos dois programas realizados com o menor valor investido.

Por fim, na cidade de Uruguaiana, serão empregados aproximadamente 26 milhões de reais para a construção de 1.121 unidades habitacionais, através do programa PAR e recursos próprios da Prefeitura Municipal. Podemos destacar que foi o único município a declarar ter programa específico com recursos da prefeitura e que foi o município que menos recebeu recursos federais, recursos estes os destinados a construção de empreendimentos através do Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

Tabela 20 – Síntese dos programas e déficit habitacional nas cidades com mais de 100 mil habitantes da Metade Sul do Rio Grande do Sul.

	Santa Maria	Pelotas	Uruguaiana	Bagé	Rio Grande
Déficit Habitacional Urbano (2000)	6.053	9.175	3.046	3.101	6.187
Relação entre déficit habitacional e domicílios (%)	8,81	10,02	9,44	11,15	11,33
Famílias beneficiadas (Construção de moradias)*	3.916	4.338	1.121	869	1.260
Relação entre famílias beneficiadas e déficit (%)**	64,70	47,28	36,80	28,02	20,37
Programa PAR	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Programa PAC	Sim	Sim	Não	Não	Não
Programa Habitar Brasil BID	Sim	Não	Não	Sim	Não
Projeto morar melhor (OGU)	Não	Não	Não	Não	Sim
FGTS – Ações coletivas	Não	Sim	Não	Não	Sim
PSH (Programa de subsídio habitacional)	Não	Não	Não	Não	Sim
Recursos próprios da Prefeitura Municipal	Sim***	Sim***	Sim****	Não	Não
Investimentos (R\$)*****	88.051.916,30	80.525.229,94	25.914.483,49	10.248.000,00	22.582.000,00

Fonte: Elaborado pelo autor, 2009.

* Dados de 2008, fornecidos pela Caixa Econômica Federal e Prefeituras, inclui obras em andamento;

** Percentual de famílias beneficiadas em relação ao déficit habitacional Urbano nos municípios Selecionados;

*** Contrapartida das Prefeituras Municipais no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);

**** Recursos próprios da Prefeitura Municipal no Loteamento Vila Vitória;

***** Investimentos contratados ao longo de todos os programas.

Em continuação, somando-se todas as unidades edificadas nesses cinco municípios chega-se a 11.504 novas unidades habitacionais para a população, com um investimento superior a 227 milhões de reais. Na relação custo por unidade habitacional, o município de Bagé foi o que teve o menor valor, R\$ 11.792,87 em média, seguido de Rio Grande e Pelotas com valores médios de R\$ 17.922,22 e R\$ 18.562,75 respectivamente. O município de Uruguaiana teve o maior custo médio com R\$ 23.117,29. Santa Maria com o segundo maior custo médio de R\$ 22.485,17 e com o segundo maior incremento absoluto de unidades habitacionais entre os

municípios estudados ficando atrás de Pelotas, que teve um incremento de 4.338 unidades habitacionais.

Além disso, pode-se verificar que o município de Santa Maria foi o que mais contribuiu em termos relativos, com percentual de 64,70% de habitações entregues e em fase de construção em relação ao déficit habitacional de 6.053 unidades, Pelotas aparece em segundo lugar com percentual de 47,28% de unidades entregues se comparado ao déficit urbano. O município com o menor percentual de unidades entregues foi Rio Grande, como apenas 20,37% de unidades em relação ao déficit habitacional urbano calculado pelo Censo de 2000 do IBGE.

Vale ressaltar, que não existem dados atualizados do déficit habitacional para municípios, o que não permite concluir que um ou outro município teve melhor desempenho quanto à redução do déficit habitacional apontado no censo de 2000, pois não é possível estimar o crescimento ou redução do déficit habitacional destes municípios de 2000 a 2008 com a aplicação dos programas.

É importante também ressaltar, que o município de Santa Maria fora beneficiado pelo volume de contratos oriundos do PAC, uma vez que, o governo municipal e federal era do mesmo partido político, os contratos estão em fase de implementação todos com prazo de conclusão em 2012.

O acesso a informações fora prejudicado naqueles municípios onde a oposição sagrou-se vencedora, este fato evidenciou-se quando da coleta das informações e entrevistas pós eleições municipais, onde a liberação de informações por parte de secretários de habitação não foi permitida, mais por questões ideológica do que falta de informações, não sendo este o foco deste trabalho.

O que se pode destacar é que há um grande empenho de todas as esferas governamentais para a redução do déficit habitacional nos municípios em estudo, através de programas destinados a contribuir para a diminuição do agravamento social gerado pela falta de moradia. Diante disso tenta-se, além de melhorar a condição da habitação de interesse social, movimentar a economia da região e gerar novos empregos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos itens mais importantes do aspecto social no Brasil se refere à habitação, abrangendo aspecto além da moradia, também uma quantidade de serviços públicos que estão vinculados à habitação e indispensáveis para uma vida digna do ser humano.

O encaminhamento de soluções para a questão da precariedade habitacional no Brasil requer, antes de tudo, o diagnóstico correto das necessidades habitacionais, principalmente no que se refere à Habitação de Interesse Social. Diversas instâncias governamentais têm tentado saber qual a dimensão do problema, passando pela falta de informação, sendo este um dado indispensável à formulação e à implementação de políticas públicas.

Os resultados obtidos com a realização desta pesquisa dizem respeito aos cinco municípios da Metade Sul do Rio Grande do Sul com população com mais de 100 mil habitantes, visto que o problema da falta de moradias adequadas é mais visível nos municípios mais populosos, onde são freqüentes habitações precárias como favelas ou loteamentos clandestinos e/ou irregulares.

É de suma importância o entendimento sobre as políticas públicas adotadas nestes municípios, mostrando a capacidade dos gestores municipais em atender às suas populações, destacando um esforço do setor público no sentido de resolver o déficit habitacional principalmente em cidades de médio e grande porte.

Neste estudo buscou-se entender, junto às prefeituras e a CAIXA, como a questão da habitação de interesse social vem sendo tratada pelos gestores dos municípios em estudo e quando diagnosticado o problema, que ações ou programas vêm sendo implantados para diminuir a precariedade de habitações nestes municípios.

A observação e o estudo da pesquisa mostram que há uma maior articulação entre o governo Nacional e os Municípios, demonstrando urgência na tomada de

ações mais ágeis para resolver o problema da habitação de interesse social para população com até seis salários mínimos, sendo que é nesta parcela da população que se concentra a maior precariedade das condições de moradia. Este esforço dos governos federal e municipal concretiza-se através dos projetos como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Para que as ações sejam efetivas e resolvam grande parte dos processos de ocupação irregulares e ilegais existentes nestes municípios tornam-se necessário uma ação municipal de qualidade, que passe pelo diagnóstico e monitoramento das condições locais. Observou-se em algumas prefeituras através dos questionamentos e das entrevistas que não há uma quantidade de informações municipais de qualidade sobre o déficit habitacional nestes municípios, dificultando uma abordagem mais efetiva de monitoramento do problema habitacional local.

Além da falta de informação de qualidade, a administração municipal acaba tendo o problema de que dispõe de poucos recursos orçamentários, dificultando o atendimento à população mais carente do local.

No período em estudo todos os municípios apresentaram algum tipo de ação ou programa do setor, realizando tanto a construção de novas unidades habitacionais, como a melhoria daquelas que apresentam algum aspecto de inadequação habitacional, oferta de material de construção, oferta de lotes de terrenos, regularização fundiária e/ou urbanização de assentamentos.

A construção de unidades habitacionais prevalece entre os projetos, através do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), depois vem à melhoria de unidades habitacionais e retirada de famílias das áreas de risco, sendo que esta ação está bastante acentuada no município de Santa Maria através de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Os municípios também implementaram programas voltados para a regularização fundiária e a urbanização de assentamentos.

Na pesquisa constatou-se que em todos os municípios investigados há uma secretaria municipal de habitação e uma disponibilidade de um cadastro de famílias interessadas em programas habitacionais, sendo que o acesso às novas unidades habitacionais dos programas se dá por entrevistas e investigação sobre a situação da família beneficiada, visto que a demanda por uma unidade habitacional é muito maior que a oferta.

Existem nos cinco casos apresentados, a implementação por parte da prefeitura com parceria do governo federal e a CAIXA de ações e programas que buscam resolver o déficit habitacional nestas cidades. No entanto, observou-se que além da demanda por unidades habitacionais ser bem maior que a oferta e da limitação de recursos por parte destas cidades, há o agravante de outros problemas sociais que dificultam a resolução do problema.

O abandono das unidades habitacionais após meses de ocupação, onde algumas famílias retornam aos locais de origem, muitas vezes áreas de alto risco, ficou evidenciado no Programa Habitar Brasil_BID em Santa Maria, este fato se deu pela distância do seu local de trabalho, ou seja, a territorialização sem a dinâmica de des (re) territorialização.

Observa-se que além da transposição geográfica, uma transposição histórica é realizada pelo indivíduo, de si e de seu grupo social. O processo e a definição de desterritorialização não podem e não devem ser desvinculados do processo de (re) territorialização. Conforme salienta Haesbaert, 2004, p 312.

A fenômenos de efetiva instabilidade ou fragilização territorial, principalmente entre grupos socialmente mais excluídos e/ou profundamente segregados e, como tal, de fato impossibilitando de construir e exercer efetivo controle sobre seus territórios seja no sentido de dominação político-econômica, seja no sentido de apropriação simbólico cultural.

Dessa forma o território se configura como uma reordenação do espaço, onde ocorrem processos sucessivos de territorialização, desterritorialização e reterritorialização nas sociedades. Estes processos ocorrem simultaneamente e estão conectados em uma dinâmica territorial de apropriação de um território por um

grupo social, podendo ela ser imposta ou não. A territorialização implica dinâmicas de des (re) territorialização, conforme salienta Raffestin, 1986, p 182,272.

O território é uma reordenação do espaço na qual a ordem está em busca dos sistemas informacionais dos quais dispõe o homem enquanto pertencente a uma cultura. O território pode ser considerado como o espaço informado pela semiosfera. (...) O acesso ou o não-acesso à informação comanda o processo de territorialização, desterritorialização das sociedades. É a teoria da comunicação que comanda nos nossos dias a ecogênese territorial e o processo de T-D-R.

Ressalta-se ainda a importância da participação dos futuros moradores na definição dos programas e ações, bem como a fiscalização e o andamento das obras, tornando-se mais democrática e facilitando a inclusão dos moradores na tomada de decisão. O controle social é uma condição básica para garantir a transparência dos programas e ações, proporcionando um maior controle social e um maior empoderamento da sociedade, alterando a tradição de manter estas comunidades como receptoras de unidades habitacionais, para transformá-las em atores do processo.

Portanto, a resolução do problema da habitação não passa apenas pela construção de unidades habitacionais, mas também pela atenção de outros aspectos sociais, como o trabalho e o enraizamento das famílias ao local. O pensar local deve vir articulado com um esforço de redefinir o aspecto quantitativo de unidades habitacionais e articular com outras propostas que sejam capazes de atender realmente as necessidades destas populações locais. Considerando não só aspectos econômicos, mas também psicológicos, sociais e até antropológicos das famílias envolvidas, considerando a necessidade em torno destes aspectos devem ter uma abordagem sistêmica na tentativa de resolver a questão da Habitação de Interesse Social no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABIKO, Alex Kenya. **Serviços públicos urbanos**. São Paulo: EPUSP, 1995.

ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL - Secretaria da Coordenação e Planejamento do RS. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/index.asp>>. Acesso em: 12/11/2008.

BOLAFFI, G. **A casa das ilusões perdidas**: aspectos sócio-econômicos do Plano Brasileiro de Habitação. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. 1977

_____. **O sonho Interrompido**. Reportagens Históricas – VEJA – junho de 1983. Disponível em http://64.233.169.104/search?q=cache:G4v-ZnBsgyAJ:veja.abril.com.br/arquivo_veja/capa_29061983.shtml+habita%C3%A7%C3%A3o+gabriel+bolaffi&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=4&gl=br. Acesso em: 25 set. 2007.

BONATES, M.F. **O Programa de Arrendamento Residencial – PAR**: aceso diferenciado a moradia e a cidade. Artigo da revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo. Programa de pós-graduação do departamento de arquitetura e urbanismo – USP – São Paulo, 2008.

BONDUKI, N.G. **Habitar São Paulo**: reflexões sobre a gestão urbana. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

_____. **Origem da habitação social no Brasil**, Arquitetura Moderna, Lei do inquilinato e difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Disponível em <<http://www.caixa.gov.br/habitacao/index.asp>>. Acesso em: 14 nov. 2008.

CARDOSO, A. L. **Política habitacional no Brasil**: balanço e perspectivas. IPPUR/UFRJ. Observatório IPPUR/UFRJ-FASE, 2001. Disponível em <<http://www.observatoriodasmetroles.ufrj.br/textos.htm>>. Acesso em: 21 jun. 2006.

CARRION, O.B.K. **Nova Política Habitacional**: Uma velha questão. Indicadores Econômicos do RS – FEE, v.18, n.4, p. 292-299, 1991.

COELHO, W.R. **O Déficit das Moradias**: Instrumento para avaliação e aplicação de programas habitacionais. Dissertação (Mestrado Escola de Engenharia de São Carlos) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

FEE – Fundação de Economia e Estatística. **Resumo Estatístico do Rio Grande do Sul** -(2000 - 2007). Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/capa/index.php>>

Acesso em: 20 out. 2008.

FERREIRA, A. et al. **Política habitacional de interesse social em Natal**: revisando conceitos, formulando estratégias e apontando caminhos. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194

FREITAS, E. L. H. **Como qualificar conjuntos habitacionais populares**. (Da dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Puc-Campinas em 2002). Brasília: Caixa Econômica Federal, 2004.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil. 2000**. Informativo CEI. Belo Horizonte, 2002. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/>>. Acesso em: 16 set. 2007.

GRANEMANN, R. O **Inadimplência na área de habitação da Caixa Econômica Federal, no âmbito do escritório de negócios institucional de Florianópolis**: um estudo de caso. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

HAESBAERT, R. **O Mito da Desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

IBGE. **Banco de dados estatísticos**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE(2003 – 2006). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 28 dez. 2008.

_____. Perfil dos Municípios Brasileiros, 2008. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

JUNQUEIRA, A. C.; VITA, Marcos. **Os desejos da classe média**. Veja. Abril: São Paulo, ed.1739, ano 35, n. 7, p. 98-105, 20 fev. 2002.

KANASHIRO, M. **Da antiga à nova Carta de Atenas**: em busca de um paradigma espacial de sustentabilidade. In: Desenvolvimento e Meio ambiente, Editora UFPR, n.9, jan/jun de 2004.

LEROY, J. **Da comunidade local às dinâmicas microregionais na busca do desenvolvimento sustentável**. In: Revista Proposta, n. 71, fevereiro de 1997, FASE, Rio de Janeiro.

LIMA, E.C.M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil (1930-2005)**: Marcos Históricos e Institucionais. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2007.

LORENZETTI, M.S.B. **A Questão Habitacional no Brasil**. Consultoria Legislativa, 2001.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. Política Nacional de Habitação. Governo Federal, 2008. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/>>.

Acesso em: 05 nov. 2008.

MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar**: do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Vozes, 1987.

MEDVEDOVSKI, N. S. et al. **Utopias da forma espacial x processo social**: Um estudo de caso do PAR Laçador em Pelotas. In: Seminário sobre ensino e pesquisa em projeto de arquitetura: rebatimentos, tráticas, interfaces (PROJETAR), Rio de Janeiro, 2005. Disponível em:
<http://www.ufpel.edu.br/faurb/naurb/baixar/apresentacao_2005_Medvedovski_Nirce_inventario_SIBRAGEC.pps>. Acesso em: 04 nov. 2008

NORMATIVO DA CAIXA. Normativo da Caixa sobre o Programa de Arrendamento Residencial. 2002

RAFFESTIN, C. **Por Uma Geografia do Poder**. São Paulo: Editora Ática, 1993.

SANTOS, C.H.M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil**: 1964/1998. Texto para discussão n° 654, IPEA, Brasília, 1999.

SANTOS JUNIOR, O. A. **Reforma Urbana**: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades. Rio de Janeiro: FASE, 1995.

SITE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
<<http://www.pelotas.rs.gov.br>>. Acessado em 18/12/2008.

SITE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA
<<http://www.santamaria.rs.gov.br>>. Acessado em 15/12/2008.

VASCONCELOS, J. R.; CÂNDIDO JÚNIOR, J. O. **O problema habitacional no Brasil: déficit, financiamento e perspectivas**. Texto para discussão no. 410 – IPEA. Brasília, abril de 1996. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_410.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2006.

WILTGEN, R.S. **O Segmento Habitacional**. Indicadores Econômicos do RS – FEE, v. 15, n. 4, p. 172-182, 1988.

ANEXO A

ROTEIRO DE ENTREVISTA

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL - UNISC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL
MESTRADO E DOUTORADO ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Mestrando: **Luiz Gustavo Zuliani da Silva**. Email: lgzuliani@mx2.unisc.br

Título do trabalho: **Políticas Habitacionais de Interesse Social no Rio Grande do Sul**: Análise de implementações em cidades de médio porte da Metade Sul.

Orientadora: **Profª Drª Heleniza Ávila Campos**

Eu, aluno Luiz Gustavo Zuliani da Silva, estou realizando uma pesquisa sobre Políticas Habitacionais de Interesse Social no Rio Grande do Sul: Análise de implementações em cidades de médio porte da Metade Sul, cuja finalidade de estudo é analisar o crescimento e desenvolvimento da implantação de habitações de interesse social nos municípios da metade sul do Rio Grande do Sul, região com a maior carência de recursos no Estado com população superior a 100 mil habitantes. Esta pesquisa servirá de referência para uma base de pesquisa de uma dissertação de mestrado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. A pesquisa será feita através de perguntas, as quais deverão contribuir muito para o estudo que estou realizando. **Certo de sua colaboração nas respostas às perguntas manifesto antecipadamente os meus cumprimentos.**

ENTREVISTA – SECRETARIA DE HABITAÇÃO DA PREFEITURA

1) Qual a sua área de formação?

2) Quanto tempo de serviço na prefeitura?

3) A prefeitura realizou algum projeto de Habitação de Interesse Social (HIS) a partir do ano de 1999? Houve mais de um projeto? Quantos? Quais foram? **Obs.: Habitação de interesse Social (HIS): aquelas destinadas a população com renda até 3 salários mínimos.**

4) Em que ano foi ou foram realizados este (s) projeto (s)?

5) Qual a entidade é responsável pelo **projeto/programa**: Governo Federal, Estadual ou Municipal?

6) Qual a entidade é responsável pelo **financiamento**: Bancos públicos ou privados?

7) Quem é o responsável pela **execução**? Governo Federal, Estadual ou Municipal (**Construtoras**)?

8) Qual o tempo previsto para implementação (realização) do projeto?

9) No projeto, há previsão de avaliação pós-ocupação? Se sim, quem é o responsável? Governo Federal, Estadual ou Municipal (**Construtoras**)?

10) Qual o total de famílias (população) beneficiadas pelo (s) projeto (s)?

COMPONENTES DO PROJETO HABITACIONAL:

1) Qual a Qualidade da construção habitacional (ver na NBR apresentada no projeto). Para determinar a qualidade da construção ocupacional, qual o padrão de acabamento construtivo utilizado: baixo, normal ou alto, segundo a ABNT-NBR?

2) Qual a localização de implantação deste (s) projeto (s) (bairro)?

3) Quanto ao **Saneamento básico**:

3.a) Existe rede de **energia Elétrica**?

3.b) Existe rede de **Esgoto**?

3.c) Existe rede de **Telefonia**?

3.d) Existe área de **lazer**? São áreas públicas, áreas privadas ou uso comum?

4) Houve **participação da população** beneficiada no projeto? Se houve, de que tipo e em que momento do projeto? (mutirão, entre outros...)

5) Quanto ao **transportes**, há linhas municipais de ônibus?

6) No que se refere à **Saúde**, existem postos de saúde ou hospitais próximos?

7) Quanto a **Segurança**, há postos ou delegacias de apoio à comunidade beneficiada?
