

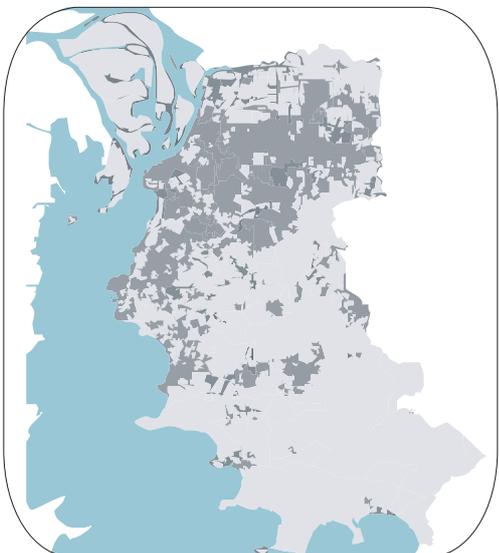
Prefeitura Municipal de Porto Alegre

**Departamento Municipal de
Habitação-DEM HAB**

Plano Municipal de Habitação de Interesse Social



ETAPA II - DIAGNÓSTICO DO SETOR HABITACIONAL DE PORTO ALEGRE



Porto Alegre, fevereiro de 2009

Felicidade

(...) A minha casa fica lá de trás do mundo
onde eu vou em um segundo
quando começo a pensar
o pensamento parece uma coisa à toa
mas como é que a gente voa
quando começa a pensar.

Felicidade foi-se embora
e a saudade no meu peito ainda mora
e é por isto que eu gosto lá de fora
porque eu sei que a falsidade não vigora.

Lupicínio Rodrigues
(compositor porto-alegrense)

EQUIPE TÉCNICA

Equipe de pesquisa e elaboração: Aldovan de Oliveira Moraes, Ana Cristina Dauber, Ana Lúcia Xavier Frigerio, Anselmo Wingen, Denise de Menezes Ferreira, Denise Pacheco Till Campos, Douglas Gonçalves, Eliete Gomes, Elisa Marques Barbosa Chaves, Fernando Biffignandi, Fernando Souto, Jones Susin, Kalinka Pittelkow, Luciane Maria Tabbal, Luís Carlos Pellenz, Márcia Isabel Heinen, Maria Regina Steinert, Maria Tereza Albano Forttini, Miriam da Rocha Fernandes, Nilene Maria Nalin, Omar da Silveira Neto, Paula Vaz Pinto, Raul Pilla, Roberto Freitas, Rogério de Los Santos Ferreira, Silvana Célia Palma, Simone Aquino Baddo, Simone Somenzi, Sônia Maria da Silva.

Equipe de mobilização: Adão Palma, Afonso Sobral, Carlos Padilha, Sílvia Trindade, Cristiano Pinto, Eliseu Sabino de Freitas, Iara Severo de Assis, João Fagundes Vieira, Jose Natividade Martins, Luis Roberto Prado, Luiz Carlos Severo, Marcio André da Silva, Mário Soares, Marcelo Leandro G. de Souza, Moacir da Silva Santos, Oscar Pellicoli, Sandro Cunha da Silva.

Apoio técnico: Fundação de Assistência Social e Cidadania, Departamento Municipal de Água e Esgoto, Observa POA, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Secretaria de Planejamento Municipal e METROPLAN.

Estagiários e assistentes administrativos de nível médio: Rossana Fichman, Fabiana Arenhardt, Josiane Borsi e Flavia Kummer Leite e Diego do Canto Macedo.

Colaboradores pela UFRGS - NORIE: Carlos Torres Formoso, Lisiane Pedroso Lima, Luciana Inês Gomes Miron, Maria Conceição Barletta Scussel.

Serviços contratados: Pixel Planejamento Espacial (Caroline Kuhn, Débora Becker, Eveline Pedott, Marcelo Pedott).

Redação final: Sílvia Carpenedo, Nilene Maria Nalin, Luciane Maria Tabbal, e Pixel Planejamento Espacial (Caroline Kuhn, Débora Becker, Eveline Pedott, Marcelo Pedott).

Coordenação geral: Sílvia Carpenedo.

Superintendente de Urbanismo e Produção Habitacional: Carlos Henrique Reis e Silva.

Superintendente de Ação Social e Cooperativismo: Luiz Carlos Severo da Silva.

Superintendente Financeiro-Comercial : José João Estivaleta Bilhalva.

Diretor do Departamento Municipal de Habitação: Nelcir Tessaro/ Antônio Fernando Moussalle.

Prefeito Municipal de Porto Alegre: José Fogaça.

LISTA DE SIGLAS

AED - Dados Agregados por Área de Expansão da Amostra
AEIC – Área Especial de Interesse Cultural
AEIS – Área Especial de Interesse Social
APO – Avaliação Pós Ocupacional
APP's – Áreas de Preservação Permanente
AUOP – Área Urbana de Ocupação Prioritária
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH – Banco Nacional da Habitação
BT – Banco de Terras
CAPTARE - Captação de recursos externos às finanças municipais
CAR – Centro Administrativo Regional
CCI – Coordenação de Crédito Imobiliário do Demhab
CDRU – Concessão do Direito Real de Uso
CEEE – Companhia Estadual de Energia Elétrica
CAIXA – Caixa Econômica Federal
CIRH – Coordenação de Infra-estrutura e Recursos Humanos do DEMHAB
CMDUA - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
COHAMPA – Cooperativa Habitacional Metropolitana de Porto Alegre
COMATHAB - Conselho Municipal de Acesso a Terra e Habitação
COMHAB – Conferência Municipal de Habitação
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
COP – Conselho do Orçamento Participativo
CRAP – Comissão Regional de Acompanhamento do Programa
CTR - Coordenação de Titulação e Registro do Demhab
CTS – Coordenação Técnica Social do Demhab
CUB – Custo Unitário Básico de Construção Civil
CUTHAB - Comissão de Transporte e Habitação da Câmara Municipal
DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação
DEP – Departamento de Esgotos Pluviais
DI – Subprograma de Desenvolvimento Institucional do Demhab
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DM – Declaração Municipal
DMAE – Departamento Municipal de Água e Esgoto
DMLU – Departamento Municipal de Limpeza Urbana
DMPC - Departamento de Memória e Patrimônio Cultural
DS – Desenvolvimento Sustentável
EBCT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
EDRH – Equipe de Desenvolvimento de Recursos Humanos do DEMHAB

EDS – Educação para o Desenvolvimento Sustentável
EHIS – Empreendimento Habitacional de Interesse Social
EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança
EME – Equipe de Medições do DEMHAB
EMGEA – Empresa Gestora de Ativos
EOR – Equipe de Orçamentos do DEMHAB
EPTC – Empresa Pública de Transporte e Circulação
EQCO – Equipamentos Comunitários
ESA - Educação Sanitária e Ambiental
EVU – Estudo de Viabilidade Urbanística
FAR – Fundo de Arrendamento Residencial
FASC - Fundação de Assistência Social e Cidadania
FCVS - Fundo de Compensação de Variações Salariais
FDS – Fundo de Desenvolvimento Social
FEE – Fundação de Economia e Estatística
FGTAS/SINE – Fundação Gaúcha de Trabalho e Ação Social
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FJP – Fundação João Pinheiro
FMD - Fundo Municipal de Desenvolvimento
FONPLATA – Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
FROP's - Fóruns Regionais do Orçamento Participativo
GAPLAN – Gabinete de Planejamento
GIDUR – Gerência de Desenvolvimento Urbano da Caixa
GTR - Geração de Trabalho e Renda
HBB – Programa Habitar Brasil BID
HIS – Habitação de Interesse Social
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
L – Loteamento
LC – Lei Complementar
METROPLAN - Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional
MOC – Mobilização e Organização Comunitária
NORIE - Núcleo Orientado para a Inovação na Edificação da UFRGS
OCDUA - Temática de Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano Ambiental
OGU – Orçamento Geral da União
ONGs – Organizações Não Governamentais
OP – Orçamento Participativo
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAR – Programa de Arrendamento Residencial
PCD - Pessoa com Deficiência

PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental
PEA – População Economicamente Ativa
PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego
PGM - Procuradoria Geral do Município
PHD – Demanda Habitacional Prioritária
PHIS – Plano de Habitação de Interesse Social
PIA – População em Idade Ativa
PIB – Produto Interno Bruto
PIEC – Programa Integrado Entrada da Cidade
PIPS – Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social
PISA – Programa Integrado Socioambiental
PMHIS – Plano Municipal de Habitação de Interesse Social
PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POA – Porto Alegre
POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
PP – Projeto Participativo
PPGEC – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil
PRF – Programa de Regularização Fundiária
PS – Projeto Social
PSF – Programa Saúde da Família
PSH – Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
RMPA – Região Metropolitana de Porto Alegre
ROP – Regiões do Orçamento Participativo
SU – Serviços Urbanos
SAJU – Serviço de Assessoria Jurídica Universitária
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SECAR - Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos
SFH – Sistema Financeiro de Habitação
SIG – Sistema de Informação Geográficas
SINDUSCON – Sindicato das Indústrias da Construção Civil
SMAM – Secretaria Municipal do Meio Ambiente
SMCPGL – Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local
SMED – Secretaria Municipal de Educação
SMF - Secretaria Municipal da Fazenda
SMGAE - Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico
SMIC – Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio
SMOV – Secretaria Municipal de Obras e Viação
SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SPM – Secretaria de Planejamento Municipal
SUSEPE – Superintendência de Serviços Penitenciários
UAMPA - União das Associações de Moradores de Porto Alegre
UAS – Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais
UC – Unidade Comercial
UCM – Unidade de Comercialização do Demhab
UCS – Unidade para Comércio e Serviços
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UH – Unidade Habitacional
UHPCD – Unidade Habitacional para Pessoa com Deficiência
UPP - Unidade de preparação do Projeto
UPS – Unidade de Pesquisa Socioeconômica do Demhab
URIAP – Projeto de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1.	VIADUTO DA AVENIDA BORGES DE MEDEIROS _____	23
FIGURA 2.	MAPA DO RIO GRANDE DO SUL E RMPA _____	38
FIGURA 3.	MAPA DE BAIRROS DE PORTO ALEGRE _____	38
FIGURA 4.	MAPA LOCALIZAÇÃO DAS MICRO-REGIÕES DA RMPA _____	40
FIGURA 5.	TAXA DE ANALFABETISMO DE PESSOAS COM 10 ANOS OU MAIS NO BRASIL, RS E RMPA, 1992 E 2004. _____	43
FIGURA 6.	DÉFICIT HABITACIONAL E INADEQUAÇÃO HABITACIONAL EM PORTO ALEGRE E RMPA _____	46
FIGURA 7.	OCUPAÇÃO DOMICILIAR MÉDIA _____	46
FIGURA 8.	REGIÕES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM POA _____	49
FIGURA 9.	ORGANOGRAMA DO CICLO DO OP _____	51
FIGURA 10.	DIVISÃO POR AEDS E ROPS _____	65
FIGURA 11.	LOCALIZAÇÃO DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES DE PORTO ALEGRE _____	66
FIGURA 12.	LOCALIZAÇÃO DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES EM RELAÇÃO AO PROGRAMA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DO PDDUA _____	66
FIGURA 13.	DOMICÍLIOS EM OCUPAÇÕES IRREGULARES POR ROP _____	67
FIGURA 14.	POPULAÇÃO DE PORTO ALEGRE, DISTRIBUÍDA POR ROP _____	69
FIGURA 15.	DENSIDADE POPULACIONAL DE PORTO ALEGRE, DISTRIBUÍDA POR ROP _____	69
FIGURA 16.	DADOS DAS ROPS _____	71
FIGURA 17.	COMPOSIÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL EM PORTO ALEGRE EM 2000 _____	72
FIGURA 18.	COMPOSIÇÃO DO DÉFICIT E INADEQUAÇÃO HABITACIONAL EM PORTO ALEGRE EM 2000 _____	72
FIGURA 19.	DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL EM PORTO ALEGRE POR ROP _____	73
FIGURA 20.	DÉFICIT PERCENTUAL EM PORTO ALEGRE POR ROP _____	73
FIGURA 21.	DOMICÍLIOS IMPROVISADOS EM PORTO ALEGRE POR ROP _____	74
FIGURA 22.	CÔMODOS ALUGADOS OU CEDIDOS EM PORTO ALEGRE POR ROP _____	74
FIGURA 23.	FAMÍLIAS CONVIVENTES EM PORTO ALEGRE POR ROP _____	75
FIGURA 24.	DOMICÍLIOS A SEREM REASSENTADOS _____	76
FIGURA 25.	SOBREPOSIÇÃO DOS DADOS DE CONDIÇÃO DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA NAS OCUPAÇÕES IRREGULARES SOBRE DADOS DE SITUAÇÃO DE CARÊNCIA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POR ROP _____	78
FIGURA 26.	SOBREPOSIÇÃO DOS DADOS DE CONDIÇÃO DO ESGOTAMENTO SANITÁRIO NAS OCUPAÇÕES IRREGULARES SOBRE DADOS DE SITUAÇÃO DE CARÊNCIA DE INSTALAÇÃO SANITÁRIA POR ROP _____	79
FIGURA 27.	DADOS DE SITUAÇÃO DE CARÊNCIA DE ILUMINAÇÃO ELÉTRICA POR ROP _____	80
FIGURA 28.	SOBREPOSIÇÃO DOS DADOS DE CARÊNCIA DE COLETA DO LIXO URBANO NAS OCUPAÇÕES IRREGULARES SOBRE DADOS DE SITUAÇÃO DE CARÊNCIA DE COLETA DO LIXO URBANO POR ROP _____	80
FIGURA 29.	DADOS DE SITUAÇÃO DE ADENSAMENTO EXCESSIVO POR ROP _____	81
FIGURA 30.	LOCALIZAÇÃO DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA EM NÚCLEOS E VILAS DE PORTO ALEGRE _____	82
FIGURA 31.	DADOS DE SITUAÇÃO DE RISCO AMBIENTAL POR OCUPAÇÕES IRREGULARES _____	84
FIGURA 32.	PRODUÇÃO HABITACIONAL - DEMHAB POR DÉCADAS E GRUPOS _____	89
FIGURA 33.	DISTRIBUIÇÃO DAS UNIDADES PRODUZIDAS PELO DEMHAB - POR GRUPOS. _____	90
FIGURA 34.	PRODUÇÃO HABITACIONAL – DEMHAB - POR ROP _____	90

FIGURA 35.	PRODUÇÃO DEMHAB – UNIDADES CONSTRUÍDAS X SERVIÇOS DE URBANIZAÇÃO _____	92
FIGURA 36.	PRODUÇÃO HABITACIONAL – PROGRAMAS FEDERAIS - CAIXA _____	96
FIGURA 37.	UNIDADES HABITACIONAIS CONSTRUÍDAS – DEMHAB X CAIXA _____	98
FIGURA 38.	PORCENTAGEM DA OCORRÊNCIA DE MANIFESTAÇÕES PATOLÓGICAS _____	113
FIGURA 39.	PORCENTAGEM DE UNIDADES COM MANIFESTAÇÕES PATOLÓGICAS POR EMPREENDIMENTO _____	113
FIGURA 40.	ORGANOGRAMA DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: _____	164
FIGURA 41.	ORGANOGRAMA DO PROGRAMA DE REASSENTAMENTO: _____	171
FIGURA 42.	FLUXOGRAMA DO PROGRAMA: _____	177
FIGURA 43.	ORGANOGRAMA DO PROGRAMA _____	177
FIGURA 44.	PRODUÇÃO HABITACIONAL X URBANIZAÇÃO OU INFRA-ESTRUTURA - VALORES EM R\$ 2008 _____	185
FIGURA 45.	PRODUÇÃO HABITACIONAL - VALORES CONTRATADOS - VALORES EM R\$ 2008 _____	186
FIGURA 46.	COMPORTAMENTO DA TAXA PERCENTUAL DE CRESCIMENTO POPULACIONAL DE PORTO ALEGRE ENTRE 1970 E 2007 _____	230
FIGURA 47.	COMPORTAMENTO DO CRESCIMENTO POPULACIONAL DE PORTO ALEGRE ENTRE 1970 E 2007 _____	231
FIGURA 48.	COMPORTAMENTO DA TAXA PERCENTUAL DE CRESCIMENTO POPULACIONAL DE PORTO ALEGRE 2008-2025, DE ACORDO COM A FUNÇÃO APLICADA _____	232
FIGURA 49.	COMPORTAMENTO DO CRESCIMENTO POPULACIONAL DE PORTO ALEGRE ENTRE 1970- 2025 _____	232

LISTA DE TABELAS

TABELA 1.	PRODUTO INTERNO BRUTO A PREÇOS DE MERCADO DA RMPA E PARTICIPAÇÃO NO PIB ESTADUAL –1999-2002	41
TABELA 2.	ESTIMATIVAS DA POPULAÇÃO EM IDADE ATIVA (PIA), DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (PEA), DOS OCUPADOS E DOS DESEMPREGADOS E TAXAS DE PARTICIPAÇÃO E DE DESEMPREGO NA RMPA – 1996-2005 (1.000 PESSOAS)	42
TABELA 3.	ATIVIDADE ECONÔMICA DA RMPA	42
TABELA 4.	PERCENTUAL DE PESSOAS QUE TRABALHAM E/OU ESTUDAM FORA DO MUNICÍPIO ONDE MORAM	43
TABELA 5.	COMPOSIÇÃO DOS DOMICÍLIOS PARTICULARES EM PORTO ALEGRE E RMPA	45
TABELA 6.	INADEQUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS URBANOS – 2000	46
TABELA 7.	PRIORIDADES DAS DEMANDAS DO OP EM PORTO ALEGRE DE 1992 A 2007	52
TABELA 8.	DESEMPENHO DA PARTICIPAÇÃO NOS CANAIS PARTICIPATIVOS .	55
TABELA 9.	PERCENTUAL POR ROP QUANTO À ATUAÇÃO NA AVALIAÇÃO DOS PARTICIPANTES DAS OFICINAS REGIONAIS.	55
TABELA 10.	DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR FAIXA ETÁRIA - VILA DIQUE	60
TABELA 11.	DISTRIBUIÇÃO POR FAIXA DE RENDA DOS RESPONSÁVEIS PELO DOMICILIO - 1ª ETAPA DO PIEC	61
TABELA 12.	DISTRIBUIÇÃO DOS RENDIMENTOS FAMILIARES - VILA DIQUE	62
TABELA 13.	DISTRIBUIÇÃO DA RENDA FAMILIAR - 1ª ETAPA DO PIEC	62
TABELA 14.	DISTRIBUIÇÃO DOS DOMICÍLIOS MISTOS (UTILIZADOS PARA MORADIA E ATIVIDADE COMERCIAL) POR TIPO DE ATIVIDADE – VILA DIQUE	62
TABELA 15.	OCUPAÇÃO OCORRÊNCIAS MAIS FREQUENTES 1ª ETAPA PIEC	63
TABELA 16.	LEVANTAMENTO SOCIOECONÔMICO DA VILA DIQUE – AEROPORTO. TABELA DE RESULTADOS - NÚMERO DE PESSOAS POR DOMICÍLIO	64
TABELA 17.	COMPOSIÇÃO DOS DOMICÍLIOS EM PORTO ALEGRE EM 2000	67
TABELA 18.	COMPONENTES DAS NECESSIDADES HABITACIONAIS DE PORTO ALEGRE EM 2000: DÉFICIT E INADEQUAÇÃO	71
TABELA 19.	DOMICÍLIOS EM SITUAÇÃO DE REASSENTAMENTO POR ROP	76
TABELA 20.	HISTÓRICO DA PRODUÇÃO HABITACIONAL DO DEMHAB	88
TABELA 21.	PRODUÇÃO HABITACIONAL DEMHAB – ANUÁRIO ESTATÍSTICO	91
TABELA 22.	PRODUÇÃO HABITACIONAL – PROGRAMAS FEDERAIS - CAIXA	94
TABELA 23.	CUSTOS DAS UNIDADES HABITACIONAIS EM EMPREENDIMENTOS HORIZONTAIS	100
TABELA 24.	CUSTOS DAS UNIDADES HABITACIONAIS EM EMPREENDIMENTOS VERTICAIS	100
TABELA 25.	DADOS DA VILA MATO SAMPAIO	101
TABELA 26.	CUSTO DE INFRA-ESTRUTURA DA COOPERATIVA COHAMPA	102
TABELA 27.	SÍNTESE DOS CUSTOS DAS DIFERENTES UH, URBANIZAÇÃO DE ÁREAS OCUPADAS E URBANIZAÇÃO EM ÁREAS NOVAS	104
TABELA 28.	DADOS DO SINAPI - PADRÃO BAIXO DE ACABAMENTOS	105
TABELA 29.	TAMANHO DAS AMOSTRAS PLANEJADAS PARA OS TRÊS EHS DO PIEC	108
TABELA 30.	SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS À DISPOSIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL EM PORTO ALEGRE	146
TABELA 31.	RELAÇÃO DOS CURSOS OPORTUNIZADOS AOS SERVIDORES EM 2007	153

TABELA 32.	MATERIAL INCORPORADO AO PATRIMÔNIO _____	154
TABELA 33.	INVESTIMENTOS REALIZADOS COM RECURSOS PRÓPRIOS DO MUNICÍPIO NO PERÍODO DE 1997/2007 VALORES EM R\$ 2008 _____	185
TABELA 34.	INVESTIMENTO CONTRATADO COM RECURSOS DO GOVERNO FEDERAL 2001/2008. VALORES EM R\$ 2008	186
TABELA 35.	VALOR DAS OBRAS FINALIZADAS PELO ESTADO NO MUNICÍPIO NO PERÍODO DE 2002/2007 _____	187
TABELA 36.	INVESTIMENTO TOTAL APURADO EM HABITAÇÃO SOCIAL VALORES EM R\$ 2008 _____	187
TABELA 37.	TOTAIS DAS NECESSIDADES HABITACIONAIS _____	187
TABELA 38.	TOTAIS DO DÉFICIT HABITACIONAL FUTURO _____	190
TABELA 39.	ESTIMATIVA DA POPULAÇÃO TOTAL DE PORTO ALEGRE NO PERÍODO DE 1970-2007 _____	230
TABELA 40.	DETERMINAÇÃO DE TAXA DE MORADORES POR DOMICÍLIO _____	233
TABELA 41.	COMPOSIÇÃO DO CENÁRIO PARA ESTIMATIVA DO DÉFICIT PARA OS ANOS DE 2000, 2009, 2013, 2017, 2021 E 2025 _____	233
TABELA 42.	TOTAL DO DÉFICIT HABITACIONAL FUTURO (CONSTRUÇÃO HORIZONTAL) _____	234

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	19
2.	EVOLUÇÃO URBANA E HISTÓRICO HABITACIONAL DE PORTO ALEGRE	21
2.1.	Breve Histórico	21
2.2.	História da ocupação territorial em Porto Alegre: Ênfase na Irregularidade	24
2.3.	A Política Habitacional de interesse social no município de Porto Alegre	27
3.	DIAGNÓSTICO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM PORTO ALEGRE	37
3.1.	INSERÇÃO REGIONAL E CARACTERÍSTICAS DO MUNICÍPIO	37
3.1.1	Caracterização de Porto Alegre e Região Metropolitana	38
3.1.2	Dados demográficos	39
3.1.3	Situação socioeconômica	40
3.1.4	Características da infra-estrutura e habitação	44
3.1.4.1	Situação dos domicílios e déficit	45
3.1.4.2	Intensidade de uso e adensamento excessivo nos domicílios	46
3.1.4.3	Aspectos da situação fundiária	47
3.2.	ATORES SOCIAIS E PARTICIPAÇÃO POPULAR	47
3.2.1	Instâncias de participação popular	47
3.2.2	Funcionamento geral do Orçamento Participativo	49
3.2.2.1	Prioridades temáticas e a priorização da habitação	51
3.2.2.2	Os atores sociais e a gestão da política de habitação de interesse social	52
3.2.2.3	Resultados das oficinas regionais nas regiões do Orçamento Participativo	54
3.3.	NECESSIDADES HABITACIONAIS	56
3.3.1	Definições	57
3.3.2	Caracterização da população foco das Políticas Habitacionais de Interesse Social	59
3.3.2.1	Composição familiar	60
3.3.2.2	Percentuais por faixa etária	60
3.3.2.3	Questão gênero 1ª etapa do PIEC	61
3.3.2.4	Quanto à escolaridade	61
3.3.2.5	Quanto à renda do responsável pelo domicílio	61
3.3.2.6	Quanto à ocupação	62
3.3.2.7	Quanto ao acesso aos serviços de saúde, infra-estrutura, coleta de lixo e material utilizado na construção dos domicílios	63
3.3.3	Caracterização do território de Porto Alegre	65
3.3.3.1	Divisão territorial: AEDs/Bairros/ROPs/ Ocupações	65
3.3.3.2	Distribuição da população e dos domicílios no território do município	67
3.3.4	Localização das situações de déficit e inadequação em Porto Alegre	70

3.3.4.1 Déficit Habitacional em Porto Alegre	73
3.3.4.2 Inadequação Habitacional em Porto Alegre	77
3.3.4.3 Risco ambiental	83
3.4. OFERTA HABITACIONAL	85
3.4.1 Definições	85
3.4.2 Oferta de moradia e solo urbanizado em Porto Alegre	86
3.4.2.1 Análise do mercado imobiliário	86
3.4.2.2 Oferta de moradia do solo urbanizado – agente público	87
3.4.3 Custos da produção habitacional	98
3.4.3.1 Custos de unidades habitacionais (tipo térreo, tipo sobrado, e tipo apartamento) e urbanização	99
3.4.3.2 Custos de urbanização de assentamentos irregulares	101
3.4.3.3 Custos de urbanização de cooperativas habitacionais	102
3.4.3.4 Custos do terreno	102
3.4.4 Perspectivas levantadas por avaliação pós-ocupação	107
3.4.4.1 Pesquisa: Avaliação da Satisfação e Permanência da População da 1ª Etapa do PIEC (Programa Integrado da Entrada da Cidade)	107
3.4.4.2 Pesquisa: Manifestações Patológicas em Condomínios Habitacionais de Interesse Social do Município de Porto Alegre.	112
3.5. MARCOS REGULATÓRIOS E LEGAIS	114
3.5.1 Contextualização	114
3.5.1.1 Estatuto da Cidade	116
3.5.1.2 Legislação Administrativa	117
3.5.1.3 Meio Ambiente	117
3.5.1.4 Desapropriação	119
3.5.1.5 Cooperativismo	119
3.5.1.6 Código Civil	119
3.5.1.7 Loteamentos	120
3.5.1.8 Condomínios	121
3.5.1.9 Registros Públicos	121
3.5.1.10 Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social	121
3.5.1.11 Acessibilidade	122
3.5.1.12 Ação Civil Pública	122
3.5.2 Legislação Estadual	122
3.5.2.1 Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social	122
3.5.2.2 Código Florestal do Estado	123
3.5.2.3 Diretrizes Urbanas	123
3.5.2.4 Habite-se Parcial	123
3.5.2.5 More Legal	123
3.5.2.6 Provimento 32/06-CGJ - Consolidação Normativa Notarial e Registral	123
3.5.2.7 Lei Estadual nº 12.677/2000	123

3.5.3 Legislação Municipal	123
3.5.3.1 Lei Orgânica	123
3.5.3.2 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental	124
3.5.3.3 Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS	125
3.5.3.4 Usucapião Especial Urbano	127
3.5.3.5 Concessão do Direito Real de Uso (CDRU)	128
3.5.3.6 Concessão Especial para Fins de Moradia	129
3.5.3.7 Permissão de Uso	130
3.5.3.8 Compra e Venda	131
3.5.3.9 Direito de Superfície	131
3.5.3.10 Direito de Preempção	132
3.5.3.11 Assistência Técnica e Jurídica	132
3.5.3.12 Instrumentos de Regularização de Loteamentos Irregulares e Clandestinos	133
3.5.3.13 Urbanizador Social	134
3.5.3.14 Áreas Urbanas de Ocupação Prioritárias – AUOPs e demais instrumentos	135
3.5.3.15 Outorga Onerosa do Direito de Construir - Solo Criado	135
3.5.3.16 Operações Urbanas Consorciadas	136
3.5.3.17 Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV	136
3.5.3.18 Consórcio Imobiliário	137
3.5.3.19 Transferência de Potencial Construtivo	137
3.5.3.20 Projetos Especiais – Operações Concertadas	138
3.5.3.21 Fundo Municipal de Desenvolvimento (FMD)	138
3.5.3.22 Banco de Terras (BT)	139
3.5.3.23 Código de Edificações	139
3.5.3.24 Indenização Assistida	140
3.5.3.25 Parcelamento do Solo	140
3.5.3.26 Lei Complementar nº 547/06 – Demanda Habitacional Prioritária	141
3.5.3.27 Áreas de Interesse Cultural – Comunidades Indígenas e Quilombolas	141
3.5.3.28 Lei nº 1073/07	141
3.5.3.29 Decreto nº 15467/07	141
3.5.3.30 Lei Complementar nº 397/97	141
3.5.3.31 Lei Complementar nº 8.694	142
3.5.4 Considerações à cerca dos principais instrumentos em aplicação e situação de regularidade dos empreendimentos	142
3.5.4.1 Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS.	142
3.5.4.2 Usucapião Urbano	142
3.5.4.3 Promessa de Compra e Venda.	143
3.5.4.4 Concessão do Direito Real de Uso – CDRU	143
3.5.4.5 Regularidade dos Empreendimentos do Demhab	143
3.5.4.6 Irregularidade Fundiária	143

3.5.5 Instrumentos jurídicos e procedimentos administrativos na produção habitacional e regularização fundiária _____	144
3.5.6 Conclusões _____	150
3.6. CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS E ADMINISTRATIVAS _____	151
3.6.1 Capacidade de aplicação de recursos próprios para melhorias das condições habitacionais _____	151
3.6.1.1 Estrutura administrativa _____	151
3.6.1.2 Recursos humanos _____	152
3.6.1.3 Relação quantitativa de pessoal _____	154
3.6.1.4 Equipamentos para realização de serviços habitacionais de infra-estrutura urbana _____	154
3.6.1.5 Capacitação vinculada ao Desenvolvimento Institucional _____	154
3.6.1.5.1 Geoprocessamento _____	154
3.6.1.6 Inventário patrimonial _____	155
3.6.1.7 Recuperação de créditos e negociação de débitos financeiros _____	155
3.6.1.8 Construção da sede própria _____	155
3.7. PROGRAMAS E AÇÕES _____	156
3.7.1 Programas Institucionais _____	157
3.7.1.1 Programa de Regularização Fundiária _____	157
3.7.1.1.1 Conceito _____	157
3.7.1.1.2 Aspectos gerais _____	157
3.7.1.1.3 Descrição _____	159
3.7.1.1.4 Critérios para Ingresso no Programa _____	161
3.7.1.1.5 Caracterização das famílias atendidas _____	161
3.7.1.1.6 Recursos Financeiros _____	161
3.7.1.1.7 Metodologia _____	161
3.7.1.1.8 Avaliação do Programa de Regularização Fundiária _____	164
3.7.1.2 Programa de Reassentamento _____	166
3.7.1.2.1 Conceito _____	166
3.7.1.2.2 Aspectos gerais _____	166
3.7.1.2.3 Descrição _____	166
3.7.1.2.4 Critérios para ingresso no Programa _____	167
3.7.1.2.5 Caracterização das famílias atendidas _____	167
3.7.1.2.6 Recursos financeiros _____	168
3.7.1.2.7 Metodologia _____	168
3.7.1.2.8 Avaliação do Programa de Reassentamento _____	172
3.7.1.3 Programa de Incentivo ao Cooperativismo Habitacional _____	172
3.7.1.3.1 Conceito _____	172
3.7.1.3.2 Aspectos gerais _____	172
3.7.1.3.3 Descrição _____	174
3.7.1.3.4 Critérios para ingresso no programa _____	174
3.7.1.3.5 Recursos financeiros _____	175

3.7.1.3.6	Metodologia	176
3.7.1.3.7	Marcos Legais	176
3.7.1.3.8	Avaliação do Programa de Apoio ao Cooperativismo Habitacional	178
3.7.2	Programas Integrados Municipais	178
3.7.2.1	Programa Integrado Entrada de Cidade – PIEC	178
3.7.2.1.1	Conceito	178
3.7.2.1.2	Aspectos gerais	179
3.7.2.1.3	Descrição	179
3.7.2.1.4	CrITÉrios para ingresso no programa	180
3.7.2.1.5	Caracterização das famílias atendidas	181
3.7.2.1.6	Recursos financeiros	181
3.7.2.1.7	Metodologia	181
3.7.3	Programas da CAIXA em parceria com o DEMHAB	181
3.7.4	Ações empreendidas na área habitacional em parceira com outras secretarias	182
3.8.	RECURSOS FINANCEIROS	182
3.8.1	Fontes de recurso	182
3.8.1.1	Recursos próprios do Tesouro Municipal – Especificação das fontes de recursos	183
3.8.2	Recursos próprios do município	184
3.8.3	Recursos do Governo Federal	186
3.8.4	Recursos do Governo do Estado	187
3.8.5	Recursos totais investidos em habitação social “versus” necessidades habitacionais	187
3.8.6	Gestão dos recursos destinados à habitação	188
3.8.7	Cenário futuro do déficit habitacional	189
3.9.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	190
3.9.1	Planejamento e sustentabilidade ambiental na produção habitacional	190
3.9.2	O papel do Estado na questão habitacional	191
3.9.3	Matriz de conflitos e potencialidades	193
4.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	194
5.	ANEXOS	199

1. INTRODUÇÃO

“[...] A democracia e a participação popular dependem de pessoas como vocês”. (Angélica – Presidente do COMATHAB – dez/2007).

O Diagnóstico do Setor Habitacional visa estabelecer um retrato da cidade de Porto Alegre no que diz respeito às características que interferem no setor habitacional da cidade, especialmente na habitação de interesse social. Concretiza-se, deste modo, a Etapa II do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, que antecede a Etapa das Estratégias de Ação.

Nesta etapa, uma das ações relevantes foi o trabalho desenvolvido pela equipe composta por servidores do DEMHAB, Secretaria do Planejamento Municipal, Procuradoria-Geral do Município, com o apoio da Fundação de Assistência e Cidadania – FASC, Observatório de Porto Alegre, SMAM e DMAE, pois, através de grupos temáticos, foi possível a elaboração deste produto. Também, através do apoio da METROPLAN, efetivou-se a capacitação de servidores do DEMHAB quanto à metodologia, a partir da qual seriam ministradas as oficinas regionais.

Não menos importante foi a atuação da equipe de mobilização comunitária, integrada por servidores da Assessoria Comunitária do Departamento, coordenadores dos CARs e CROPs e a coordenação do Plano, no sentido de sensibilizar a comunidade e ao mesmo tempo divulgar as ações de elaboração do Plano.

Deve ser registrado o desenvolvimento de quinze Oficinas Regionais, nas quais se contou com a participação de 1060 pessoas, onde a comunidade teve a oportunidade de se manifestar concretamente sobre a política de habitação. Esta manifestação oportunizada nas Oficinas foi possível graças ao método de trabalho em grupo, denominado de metodologia ZOOP, e ao interesse dos participantes. O êxito das oficinas deve-se, também, ao trabalho da equipe de moderação integrada por servidores do Departamento. O registro desta participação se constitui no Caderno da Participação.

O Seminário “Análise do Diagnóstico e Produto das Oficinas nas Regiões do Orçamento Participativo” realizado em 15 de março de 2008, na Câmara de Vereadores, contou com a presença de 480 participantes registrados, ligados a diferentes entidades e comunidades, onde foi possível a socialização de informações e a coleta de novas sugestões para o Plano.

Na atividade de elaboração do diagnóstico buscou-se reunir e organizar, em um único volume, dados dispersos de publicações do DEMHAB, de outras Secretarias, bem como de pesquisas realizadas por instituições de ensino. Neste sentido foram utilizadas como fontes as referências bibliográficas publicadas, dados e textos elaborados por servidores do Departamento, pesquisas e dados de instituições consagradas, dissertações desenvolvidas por servidores do DEMHAB, por

técnicos da UFRGS, todas relacionadas ao tema, e o produto das oficinas realizadas com a comunidade por regiões do Orçamento Participativo e outros.

Através da contratação de serviços especializados, foi aperfeiçoado o banco de dados do Mapa da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre, sendo agregadas outras informações, cujo resultado foi incluído no item Necessidades Habitacionais, apresentando elementos sobre as vilas e núcleos irregulares, tais como risco, atendimento por redes de água e esgoto e outros.

O Diagnóstico é composto de oito itens, a saber: (1) Inserção Regional e Características do Município de Porto Alegre; (2) Atores Sociais e Participação Popular; (3) Necessidades Habitacionais, que caracterizam o déficit habitacional relacionado aos Núcleos e Vilas Irregulares; (4) Oferta Habitacional; (5) Marcos Regulatórios e Legais, que relatam a legislação vigente aplicada na política habitacional; (6) as Condições Institucionais e Administrativas, dos (7) Programas e Ações através dos quais o Departamento tem atuado; e, por último, são enumeradas os (8) Recursos Financeiros aplicados e suas fontes.

Destaca-se que o produto desta etapa é dividido em duas partes, a primeira desenvolve os itens acima mencionados, em uma abordagem conceitual, que agrega os saberes e boa parte das informações existentes no Departamento. A segunda parte se caracteriza por uma análise estruturada em potencialidades e conflitos, sintetizadas em matrizes segundo os eixos estabelecidos, sendo agregadas pela consultoria. Constitui-se, desta forma, o Caderno Etapa II – Diagnóstico do Setor Habitacional de Porto Alegre (parte I e parte II).

Deste modo, acredita-se ter promovido uma reflexão acerca das ações do Departamento, métodos de trabalho e de desempenho dos programas, com a participação efetiva da equipe municipal, consultando e ouvindo a comunidade, sendo, efetivamente, a oportunidade de congrega, sob a forma de um texto único, as visões interdisciplinares, conceitua programas e registrar metodologias de modo permanente.

2. EVOLUÇÃO URBANA E HISTÓRICO HABITACIONAL DE PORTO ALEGRE

2.1. BREVE HISTÓRICO¹

As terras que viriam a ser Porto Alegre foram ocupadas, em 1732, por sesmarias, as quais eram divididas em três estâncias que se estendiam, de norte a sul, desde o Rio Gravataí até o Arroio do Salso, tendo como limite ocidental o Lago Guaíba.

No final de 1751 chegaram sessenta casais açorianos, que com seus filhos formavam um grupo de aproximadamente 300 pessoas, que desembarcaram no Porto do Dornelles em janeiro e foram se instalar no Morro Santana e adjacências. Como havia pouca água no local, eles se deslocaram para as margens da Lagoa do Viamão, estabelecendo chácaras próximas ao povoado e estâncias um pouco mais longe.

Assim nascia Porto Alegre, de uma pequena colônia de imigrantes açorianos que se estabeleceram na Ponta de Pedra, dentro da Sesmaria de Santana, que era capitaneada por Jerônimo de Ornellas Vasconcellos. A partir daí, a localidade começou a ser chamada de Porto dos Casais.

Neste período inicial, de ocupação territorial e formação do núcleo, verifica-se em Porto Alegre a formação de um núcleo com a “região” ocupada a leste, a oeste, ao sul e sudoeste, com uma economia incipiente que ressalta a qualidade do local de implantação do núcleo. Por causa do porto, com águas profundas e protegidas dos fortes ventos de sudoeste, o núcleo tomará a dianteira da capital sobrepondo-se pela função portuária que exerce.

Entre 1772 e 1820, Porto Alegre passa a ser caracterizada pela crescente produção de trigo pelos açorianos na região do Jacuí. O trigo era escoado por Porto Alegre para ser exportado para outras regiões, criando condições de desenvolvimento portuário e desenvolvimento urbano.

Em 1808, o Príncipe D. João elevou a localidade à categoria de Vila, e pela Carta de Lei, de 14 de novembro de 1822, o Imperador D. Pedro I passou a Vila Nossa Senhora Madre de Deus de Porto Alegre à categoria de cidade. Nesta época Porto Alegre era uma vila colonial, com cerca de 12 mil habitantes, e ainda existiam os muros da cidade, construídos para defesa contra as incursões espanholas.

¹ Este histórico está baseado nos estudos do Centro de Pesquisa Histórica da Secretaria Municipal de Cultura de Porto Alegre, e nos estudos desenvolvidos pelas Profs. Célia Ferraz de Souza e Dóris Maria Mueller, publicados em seu livro “Porto Alegre e sua evolução urbana” de 1997.

Em meados de 1845 chegam os primeiros imigrantes alemães e italianos, instalando restaurantes, pensões, pequenas manufaturas, olarias, alambiques e diversos estabelecimentos comerciais. A atividade portuária inicial, juntamente com a coleta da produção regional – iniciada com o trigo – recebe um forte impulso, estabelecendo, assim, além da coleta de produção já citada, a sua exportação, a importação dos bens requeridos pelas novas populações e a sua via econômica e social.

Neste período em que a cidade passa de 12 mil para 52 mil habitantes, as modificações físicas são consideráveis, resultando na evolução da estrutura urbana e da infra-estrutura regional. Com o fim da Guerra dos Farrapos, em 1845, a expansão realmente começa a ocorrer e com ela surge a apresentação de equipamentos mais vigorosos e sofisticados, correspondentes ao rápido desenvolvimento da cidade.

O traçado urbano caracteriza-se por uma ocupação intensiva em toda a área da península central, ficando rarefeito à medida que se afasta do centro em direção aos caminhos. A cidade se expande ao longo de seus eixos de acesso. Basicamente, a cidade se desenvolve em um xadrez bastante uniforme na zona do 4º Distrito (Bairro Navegantes) apresentando um grande vazio urbano entre o Centro e o Bairro Navegantes, decorrentes da topografia muito íngreme.

De 1889 a 1940, durante as administrações republicanas, foram instalados na cidade a eletricidade, a iluminação pública, a rede de esgoto, o transporte elétrico, a água encanada, as primeiras faculdades, os hospitais, as ambulâncias, a telefonia, as indústrias, o rádio e os primeiros planos diretores.

No final do século, Porto Alegre apresentava a distribuição de suas habitações em três setores bastante definidos: Centro, Cidade Baixa e Voluntários da Pátria, e também ao longo dos principais eixos de acesso que desembocavam na península, o que deixava grandes vazios intermediários. As indústrias localizavam-se principalmente no centro da cidade, tendo como principais as fábricas de chapéus, de móveis, de funilaria, de coches e de produtos alimentares, com maior destaque para as fábricas de cerveja Bopp, Sassem e Ritter e a atual Brahma. A cidade apresenta equipamentos comerciais de relativa complexidade, cabendo até uma classificação por setores: cultura e lazer, administrativos e militares, educação e saúde, comércio e indústria, infra-estrutura e religiosos.

A península começou a ser aterrada a partir do século passado, prosseguindo até os dias de hoje, de tal forma que a área atual é praticamente o dobro da inicial. Em 1858 é feito o primeiro projeto de urbanização, pelo engenheiro Frederico Heydtmann, que já esboça uma primeira perimetral. Em 1940 o projeto foi reformulado, trocando a Rua Coronel Genuíno por um quarteirão a seguir, na Rua Avaí. Na planta de 1896 já apareciam projetos como o da Rua das Flores, em área ganha do curso do rio, correspondente à Rua Júlio de Castilhos e à Rua Siqueira Campos. Nesta época já se encontra o

gérmen do desenvolvimento da estrutura urbana de Porto Alegre, que no século 20 transformará a cidade e a levará a ampliar suas margens de maneira significativa.

A partir de 1940 a cidade assume seu caráter de centro administrativo, comercial e financeiro do Estado. Os animais de carga, que dominavam o cenário urbano são substituídos pelos modernos

automóveis. São os anos de ampliação das malhas viária da cidade, quando são abertas as grandes avenidas, como a Farrapos, a Borges de Medeiros e a Salgado Filho, enquanto outras são pavimentadas, como a Azenha e a João Pessoa.

A partir de 1945 são elaborados os Planos de Governo, surgem os projetos energéticos nacionais e são criados os fundos de desenvolvimento urbano.

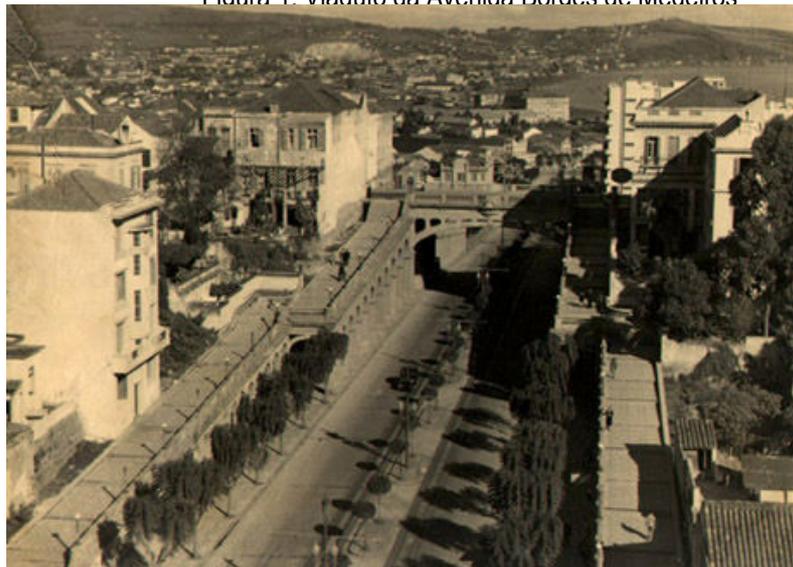
Nos anos de 1960 a 1970 outras grandes obras são feitas, entre as quais os viadutos da Borges de Medeiros (Figura 1.), da João Pessoa, o Obirici, o Tiradentes e o Ildo Meneghetti.

Com a implantação do sistema rodoviário federal e do sistema rodoviário estadual ocorre o colapso da navegação fluvial e a estagnação das ferrovias. No fim do período ocorrem tentativas de recuperação e integração dos corredores de exportação.

Na economia, a produção colonial inicialmente mantém o mercado consumidor, ocorrendo, posteriormente, a decadência da colônia velha devido à excessiva subdivisão das propriedades, ao baixo nível tecnológico e à baixa produtividade. Em decorrência disso, verifica-se a emigração dos elementos urbanos mais dinâmicos para centros urbanos e para fronteiras agrícolas. A polarização de Porto Alegre estende-se para todo o Estado. Mais tarde o setor primário adapta-se aos mercados externos e a agricultura é reativada, com a cultura da soja e do trigo.

Com a implantação dos sistemas rodoviários antes citados, na região metropolitana e na cidade, ocorre uma expansão industrial e habitacional ao norte e a leste. Os fatores econômicos acentuam a função comercial da cidade e a produção industrial, fazendo com que a indústria tenha tendência a se estabelecer na região metropolitana, e o ritmo do crescimento industrial diminui.

Figura 1. Viaduto da Avenida Borges de Medeiros



Fonte: Observatório de Porto Alegre-2008

Hoje, em função da localização industrial (vias de acesso de longo curso), a zona norte/nordeste de Porto Alegre é a mais intensamente ocupada, caracterizada por uma população operária e comercial. A zona central permanece densamente habitada, e nota-se uma grande expansão para a zona sul por uma população de classe média e alta, ao longo da costa do rio.

Através da Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973, foi definida e regulamentada a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e o Corede (Conselho Regional de Desenvolvimento Delta do Jacuí), sendo a cidade de Porto Alegre a capital do Estado do Rio Grande do Sul.

2.2. HISTÓRIA DA OCUPAÇÃO TERRITORIAL EM PORTO ALEGRE: ÊNFASE NA IRREGULARIDADE

Desde os primórdios de Porto Alegre a ocupação do solo está imbricada com a irregularidade.

Os casais açorianos que se instalaram junto ao Lago Guaíba em 1752 em caráter provisório, pois deveriam ser transferidos para a região das missões jesuíticas, acabaram sendo instalados em um trecho da sesmaria de propriedade de Jerônimo de Ornellas Menezes e Vasconcellos sem nenhuma segurança quanto à posse da terra, o que representou a primeira irregularidade em Porto Alegre.

Em pouco tempo (entre 1752 a 1772) estas famílias estavam abandonadas à própria sorte, sem a posse das terras e sem que o governo português cumprisse com as promessas feitas em 1747. Em 1772 o capitão Alexandre José Montanha demarca terras para os casais açorianos que ainda estavam na região. Para isso foram desapropriadas terras pertencentes a Ignácio Francisco, comprador da sesmaria de Vasconcellos².

Outra irregularidade fundiária está relacionada com a Colônia Africana, instalada no terceiro distrito (atual bairro Rio Branco), que entre 1884 a 1888 desaparece gradualmente, sem que as famílias recebessem outro espaço de moradia; e com o Areal da Baronesa, que surge na metade do século XIX e continua até os dias atuais, porém com o número reduzido de moradores.

Em diversos pontos da cidade de Porto Alegre começam a aparecer núcleos e vilas irregulares, as chamadas “malocas”, bem como cortiços, principalmente no centro. De acordo com o recenseamento feito em 1909, na capital, havia 1.210 cortiços. (GRARAYP apud D’ÁVILA, 2000)³.

² Tanto a habitação quanto as terras entregues para estes casais eram precárias e irregulares na perspectiva legal, pois a desapropriação foi realizada antes que Porto Alegre instaurasse medidas formais para tal fim.

³ Naida D’Ávila coordenou a produção do livro **DEM HAB: com ou sem tijolos, a história das políticas habitacionais em Porto Alegre**. Prefeitura M. de Porto Alegre – SMC, 2000, que conta a história do DEM HAB de 1949 a 1999, com muitas imprecisões. Existe, portanto, um hiato de 1999 a 2006, que acarretou uma coleta de informações com os colegas do Departamento, já que não estão sistematizadas.

No final do século XIX e início do século XX, Porto Alegre passava por uma política de higienização da cidade e de normatização quanto ao uso do solo, obedecendo à lógica nacional. A idéia dos governantes era tornar os centros das cidades espaços nobres, limpos e modernos. Neste período, a Inspetoria de Higiene era o órgão encarregado de visitar os cortiços e outras habitações precárias, ditando as proibições estipuladas pela Intendência Municipal, órgão equivalente à atual Prefeitura. Seguindo a ideologia da época, eles deveriam ocupar os arrabaldes, que já vinham sendo povoados por camadas baixas da população, como a Cidade Baixa e o Menino Deus, ou, ainda, deveriam procurar moradias próximas às fábricas. O fato é que “na cidade propriamente dita, só deveriam residir os que podiam sujeitar-se às regras da higiene e da moral” (PESAVENTO, 2001, p. 39).

A região central de Porto Alegre, na década de 20 do século XX, já apresenta uma outra fisionomia, desaparecem os becos e as ruelas e aparecem as amplas ruas e avenidas como a Borges de Medeiros, inaugurada em 1928. Tudo indicava a criação da dicotomia entre bairros pobres e o centro rico (D'ÁVILA, 2000).

Duas décadas depois, com o aumento das indústrias na capital, houve uma grande movimentação de migrantes, provenientes, em sua maioria, do interior do Estado em busca de emprego. Porém, por causa dos baixos salários, da falta de qualificação profissional e com o início da exploração do solo urbano, este contingente foi impelido a se deslocar para áreas periféricas, sem a mínima infra-estrutura. Deve-se ressaltar que, neste período, a solução encontrada pelo Estado foi passar o problema para a iniciativa privada.

Em 1940⁴, o levantamento realizado em Porto Alegre não registrava a existência de núcleos ou vilas permanentes. A partir de 1945 e 1946, se convencionou assinalar como ponto de referência o surgimento e a progressão da irregularidade em Porto Alegre, porém, existiam os becos no centro da cidade, onde proliferavam os cortiços. Nestes anos cresceram com grande rapidez a vila Dona Teodora e a Vila Graças a Deus, conhecida posteriormente como Vila Caiu do Céu.

A partir de dezembro de 1944 a Prefeitura de Porto Alegre identificou cerca de 250 malocas dispersas pela cidade, sendo que, no início de 1945, parte delas é transferida, com apoio da Legião Brasileira de Assistência – LBA, para uma área distante da central (onde, atualmente, localizam-se os bairros Higienópolis e São João). A intenção era estabelecer, em um único espaço, as malocas existentes. Nesta área, as malocas são substituídas gradualmente por casas de madeira. Em 09.07.53,

⁴ Dados obtidos em: **Malocas: diagnóstico evolutivo das subabitações no município de Porto Alegre – RS, 1973**, editado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, durante a gestão do Prefeito Telmo Thompson Flores. Estes dados foram revisados pelo sociólogo Aldovan de Moraes, funcionário do DEMHAB.

através da Lei nº 1055, a PMPA⁵ doa para a LBA uma área de 36.652.200 m² para atender os chamados “maloqueiros”. Entre 1972 a 1973, o número de núcleos e vilas girava em torno de 124, totalizando 20.152 domicílios, somando aproximadamente 22.336 famílias⁶. Esta forma irregular de morar, segundo Afonsin, desencadeou insegurança na posse da terra e a baixa qualidade de vida destas famílias.

Este universo de clandestinidade e a conseqüente falta de segurança da posse da terra urbana, vulnerabilidade política e baixa qualidade de vida para seus ocupantes, resultam do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento, legislação e gestão das áreas urbanas. Mercados de terra especulativos, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas não têm oferecido condições suficientes e adequadas de acesso à terra urbana e à moradia para os pobres, provocando assim a ocupação irregular e inadequada (AFONSIN, 2002, p. 12).

Mas a irregularidade não decresceu ao longo das décadas em Porto Alegre, apesar das diferentes iniciativas do poder público municipal.

Estes núcleos e vilas irregulares distribuem-se de maneira desigual por todas as Regiões do Orçamento Participativo (ROPs). A maior concentração de domicílios está na Região do OP Partenon/Lomba do Pinheiro, ocupando áreas públicas estaduais, em sua maioria, na extensão do Bairro Coronel Aparício Borges e do Bairro São José, sendo que este ocupa uma área municipal de propriedade do DEMHAB. No entanto, a Região Leste apresenta o maior número de núcleos e vilas irregulares, totalizando 31, correspondendo a 11,54% (MORAES, 2003).

Houve a remoção de muitos núcleos e diversas vilas para áreas mais periféricas, realizada nas décadas de 40 e 50, do século XX.

Mesmo com a tentativa de remover os núcleos e vilas a ocupação irregular continuou. Prova disso são os 484 núcleos e vilas em Porto Alegre⁷, segundo o Mapa da Irregularidade Fundiária do

⁵ Existem registros no ano de 1942 de que cerca de 1.035 casas irregulares foram transferidas, totalizando 3.897 habitantes. Estes dados não são precisos.

⁶ Ver o livro **Malocas, 1973** – DEMHAB. Os dados não são precisos.

⁷ Fonte: Unidade de Pesquisa do DEMHAB em 15.10.02. A UPE utiliza o termo “núcleos e vilas irregulares”, porém, na Legislação Municipal usa-se o termo “assentamentos autoproduzidos”, utilizado pelos movimentos sociais em 1988. A UPE convencionou “núcleo” como “aglomerado inominado com até 50 domicílios e com pelos menos 02 domicílios”. No caso de “vilas”, o termo também é utilizado pela população moradora de áreas irregulares. Já o termo “ocupação” é utilizado em duas situações: quando a irregularidade for formada em edificações anteriormente construídas, tais como condomínios residenciais; e quando os domicílios estão dispostos ao longo de algum logradouro sem que seus habitantes tenham dado nome específico para aquela irregularidade.

Segundo Moraes e Anton (1999, p. 46) “Núcleos e Vilas irregulares são aqueles cujos habitantes não são proprietários da terra e não têm nenhum contrato legal que lhes assegure permanência no local. São na sua maioria formados através do recurso das ocupações (invasões)”. Por sua vez, o IBGE (Censo Demográfico 1991) e os bancos

DEM HAB, com um saldo estimado em 74.309 domicílios e uma população aproximada de 289.805 habitantes, considerando a média de 3,90 habitantes por domicílio. Dentre esses números, estima-se que 16 a 18 mil famílias estão em situação de risco, ou seja, risco geológico, hidrológico, áreas viárias, ou outra situação que apresente risco habitacional.

Houve, portanto, um aumento de 361 vilas e núcleos em Porto Alegre, que corresponde a 291%, nos últimos 30 anos. Daí se conclui que Porto Alegre também reproduziu, nas últimas décadas, o sistema excludente, obrigando a população mais empobrecida a “optar pela irregularidade”.

2.3. A POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

A política habitacional de abrangência nacional é elaborada na gestão de Getúlio Vargas, porém sem intervenção direta do governo. Neste período, por determinação do Governo Federal, são organizados os Institutos de Pensão com o objetivo de construir casas e apartamentos para serem alugados para seus associados. O auge da produção dos Institutos de Pensão acontece entre 1945 e 1954, obedecendo, via de regra, os princípios do clientelismo político na obtenção das unidades habitacionais.

Através dos Institutos de Pensão foram construídos em Porto Alegre vários conjuntos habitacionais: o conjunto IAPI, localizado no Bairro Passo d’Areia, subsidiado pelo Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários; o conjunto conhecido por Vila dos Comerciários, localizado no Bairro Santa Tereza, subsidiado pelo Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciários – IAPC; e o conjunto habitacional conhecido por Loteamento/Vila Getúlio Vargas, localizado no Bairro Passo da Areia, que foi subsidiado pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados de Transporte e Cargas – IAPTEC⁸.

No entanto, os programas propostos em nível nacional não eram suficientes para a grande demanda habitacional. Além disso, o Governo Federal preferia continuar apostando com mais afinco em uma política de persuasão, através de leis coercitivas, como o decreto de 20 de janeiro de 1946, que proibia a ocupação espontânea dos espaços urbanos. Nesse ínterim, em 01.05.46 o problema habitacional passou a ser tratado também pela Fundação Nacional da Casa Popular – FCP, porém os

financiadores utilizam o termo “ocupações ou aglomerados subnormais”, caracterizadas por conjuntos de habitações (barracos, casas, etc.) ocupando, ou tendo ocupado, terrenos recentes de propriedade alheia (pública ou particular) dispostas, em geral, de forma desordenada e densa, em sua maioria, carentes de serviços públicos essenciais.

⁸ Pesquisa realizada pelo sociólogo Aldovam de Oliveira Moraes – DEMHAB. O número de unidades nestes conjuntos não é preciso.

conjuntos construídos pela mesma eram restritos aos trabalhadores, impedindo o acesso da população desempregada ou subempregada. Em 18 anos a FCP construiu somente 143 conjuntos habitacionais em todo o país, totalizando 18.132 unidades habitacionais.

Na década de 40, com o crescimento do município, principalmente em virtude da mudança campo/cidade decorrente da consolidação do desenvolvimento das atividades industriais, comerciais e de serviços, bem como pela crescente organização dos trabalhadores, que reivindicavam melhores condições habitacionais, as autoridades e empresários começaram a pensar em alternativas para o problema habitacional que se alastrava. Por esta razão, foi enviada uma carta ao prefeito, com a assinatura de vinte cinco sindicatos de trabalhadores, pedindo solução ao problema de escassez de moradia. Diante da demanda, o então governo municipal funda a Comissão da Casa Popular em 1946, localizada em uma das salas do andar superior do Mercado Público, com o objetivo de construir casas baratas (FRUET apud D'ÁVILA, 2000). Em função de vários obstáculos, como custo acessível de material de construção, mão-de-obra, aquisição de terrenos e financiamentos, no mesmo ano a Comissão da Casa Popular é extinta (GRARAYP apud D'ÁVILA, 2000). Muito embora não tenha solucionado o problema, esta iniciativa mobilizou novas discussões para diminuir o avanço da irregularidade.

A Prefeitura Municipal de Porto Alegre criou, em 1949, o Serviço de Habitação Popular, um setor responsável exclusivamente pela habitação, sendo suas principais tarefas: “organizar a venda de terrenos acessíveis e de remover malocas⁹” da zona urbanizada. Um exemplo deste período está registrado no editorial do jornal:

É notificado à população, sendo aprovada pelos vereadores, o crédito especial para desapropriação de uma área de terras situada no arrabalde do Partenon e declarada de utilidade pública, para o fim de nela serem construídas habitações para maloqueiros (Jornal Diário de Notícias, 11.09.49, p. 04; apud D'ÁVILA, 2000).

Em seguida, em 1951, o Serviço de Habitação Popular passou a se chamar Superintendência da Habitação Popular, encarregada de supervisionar e suprir as necessidades habitacionais do município com recursos próprios, já que este órgão fora instituído com autonomia administrativa e financeira, mas acaba extinto pela Lei nº 982¹⁰.

Em 18 de dezembro de 1952, através da Lei Municipal nº 982, foi aprovado o serviço do Departamento Municipal da Casa Popular – DMCP. Este órgão foi criado com o objetivo, entre outros, de “planejar, executar e fiscalizar os serviços concernentes à construção de casas populares e sua

⁹ Termo atualmente em desuso, as malocas representam as subabitações ou domicílios irregulares ou informais.

¹⁰ Entre 1951 a 1952 não são mencionados a subprefeitura e o Serviço da Habitação Popular, e a Superintendência da Habitação Popular não tinha existência legal. Nenhum ato, decreto ou lei refere-se tanto ao Serviço quanto à Superintendência da Habitação Popular.

venda e coordenar quaisquer outras atividades correlatas com assistência social nas vilas populares” (artigo 11 da Lei nº. 982, de 18 de dezembro de 1952). O DMCP foi constituído como uma autarquia, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas e descentralizadas.

A Lei nº 982, que criou o DMCP, instituiu a Taxa de Financiamento da Casa Popular, que representava a criação de um fundo especial de financiamento para os projetos. A taxa recolhia 3% do custo de construção acima de 150 metros quadrados. A prefeitura pagava os salários dos funcionários do Departamento, supria o órgão com um fundo adicional para projetos especiais e represava terras do patrimônio municipal para construções e lotes. Para a realização de seus projetos, além de receber verbas do município, o Departamento também recebia recursos da Fundação Nacional da Casa Popular.

Seguindo a lógica higienista e de controle do Estado do restante do país, este período foi marcado por muitas remoções¹¹ de vilas e núcleos irregulares em Porto Alegre, que se transformavam em processos traumáticos para os moradores. Como exemplo, em 12 de junho de 1952, moradores das vilas Seca, Doca das Frutas e Novos Cais estavam presentes em uma sessão da plenária da Câmara de Vereadores trazendo um abaixo-assinado no qual cento e duas mulheres protestavam contra as remoções que estavam sendo realizadas na cidade. Um trecho desse documento é apresentado a seguir, para dar maior visibilidade ao tensionamento e à expressão da resistência: “Vimos protestar contra os atos arbitrários e desumanos que os governos de nosso Estado, em levado a efeito contra o povo e os moradores de vilas pobres, como é caso das demolições da Vila Caiu do Céu” (Anais da Câmara de Vereadores, 1952, Vol. IV, p. 178). O documento ainda mostra que as demolições das vilas resultavam em um sem-número de pessoas que ficavam sem moradia e acabavam contraindo diversas doenças, devido ao frio e à fome.

Entre 1952 e 1964 o DMCP entregou 2.440 casas de baixo custo, na sua maioria de madeira, e 5.190 lotes (lotes com ou sem casa)¹² nas vilas São José – B. Partenon¹³ (1952); Vila Batista Xavier – B. Partenon (1953); Vila Sarandi – B. Sarandi (1953); Vila Santa Anita – B. Santa Tereza (1955); Vila São Borja – B. Sarandi (1958); Vila Carlos Barbosa – B. Medianeira (1958); Vila Santa Rosa – B.

¹¹A partir de 1950, o órgão encarregado de executar a política habitacional geral e de interesse social, implantou 13 vilas populares. Nessas vilas, 6.536 imóveis foram ocupados por famílias faveladas, envolvendo 31.242 pessoas da camada mais pobre da população de Porto Alegre. (Malocas, 1973 - DEMHAB)

¹² Não existem dados precisos a respeito de terem sido entregues lotes com casas, ou somente lotes, pois muitas vezes (conforme a verba disponível) eram entregues somente os lotes, outras vezes lotes com casas. Seria necessário uma pesquisa caso a caso. As casas eram de madeira, com tamanho médio de 35 a 40 m².

¹³ Em 1º de março de 1952, o DMCP entregou 1001 unidades na Vila São José. Este é o primeiro dado sistematizado no DEMHAB. Fonte: CCI – Coordenação de Comercialização Imobiliária – DEMHAB.

Sarandi (1959); Vila Santo Agostinho – B. Sarandi (1960). Esses contratos estão registrados no Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre.

Ao longo da história do Departamento, suas funções não se restringiram somente à construção de moradias, mas desenvolveu uma série de atividades ligadas à assistência social, à saúde e de implementação de vias e infra-estrutura, apresentação de filmes sociais¹⁴, realização de cursos profissionalizantes¹⁵, organização de campanhas beneficentes, entre outros serviços. Representava uma “mini prefeitura”, sendo conhecido pelo apelido de Prefeitura da Periferia¹⁶, pois atendia um grande número de famílias que eram removidas para áreas periféricas sem as mínimas condições de infra-estrutura¹⁷; ou seja, sem o fornecimento de água, de luz, de transporte ou de equipamentos de ensino e de saúde. Através de relatórios existentes no Departamento é possível perceber as múltiplas funções do DMCP:

O DMCP fiscalizará e removerá malocas, implantará vilas populares, construirá casas. Sendo órgão assistencialista, terá entre suas realizações: abertura, limpeza, conservação e pavimentação de logradouros, construção de pequenas pontes, construção de reservatórios de água, abertura de poços artesianos, instalação de torneiras (penas, bicas) públicas, fornecimento de água com carros pipas, instalações de redes elétricas, construção de postos policiais, igrejas, maternidades, creches, postos dentários, sedes de associações de moradores, centros de tradições gaúchas, prédios para união de moradores das vilas populares em diversas vilas, escolas de artes e ofícios, farmácias, armazéns populares, feiras livres, ambulatórios médicos em carcaças de ônibus, fornecerá remédios e alimentação gratuitamente na sua rede de assistência, criará hortas comunitárias para vender para Hospital de Pronto Socorro, Santa Casa de Misericórdia e creches, realizará cursos de corte e costura, de alfabetização, de mecânica e outros; realizará campanhas de vacinação contra tuberculose e contra a varíola nas vilas, socorrerá flagelados de enchentes, promoverá exibição de filmes nas vilas, produzirá outras ações necessárias nas vilas. (Arquivos e Inventário do DEMHAB, 1961)

¹⁴ Filmes sobre Porto Alegre e sobre as instalações das novas vilas, bem como de saúde pública.

¹⁵ Estes cursos serviam para que os novos moradores destes loteamentos pudessem adquirir uma profissão e principalmente sustentar suas famílias.

¹⁶ Em um relatório de inventário datado de 1961, o DMCP tinha 28 ambulatórios, 01 farmácia central, 03 creches, 5 escolas profissionalizantes, 05 sedes esportivas, 03 igrejas, 04 escolas, 03 centros de tradição. Apresentava em seu quadro funcional: assistentes de crianças, guardas, enfermeiras, auxiliar de enfermagem, operários de construção, motoristas, médicos, fiscais, dentistas, serventes, secretárias, anestesistas, lavadeiras, serviços auxiliares e outros.

¹⁷ Alguns loteamentos, segundo o sociólogo Aldovan de Oliveira Moraes, foram criados somente com a demarcação dos lotes, sem a infra-estrutura básica e sem a construção de casas, ficando sob a responsabilidade do morador construí-la. Outras vezes, o Departamento removia as chamadas malocas para estes novos loteamentos. Alguns loteamentos possuíam bicas de água coletiva, outros apresentavam melhores condições de habitabilidade. As famílias que eram removidas para estas áreas, dependiam do Departamento para receber todos os serviços, inclusive água. Alguns exemplos de vilas entregues sem infra-estrutura básica são: Vila Santa Anita (1953), Vila Sarandi (1953) Vila Vargas (1955), Vila Santo Agostinho (1956), Vila São Borja (1958), Vila Santa Rosa (1959).

Em razão dessa multiplicidade de funções, desde o início, existia a atuação de diferentes profissionais, dos quais: médicos, enfermeiros, assistentes sociais, dentistas, motoristas, operários, engenheiros, arquitetos, assistentes de crianças, enfermeiras, anestesistas, entre outros.

Apesar dos diferentes serviços, o Departamento, frente ao crescimento das vilas e à diminuição de verbas, passa a tomar medidas para evitar seu sucateamento. Uma delas foi transferir a sede para o setor da Divisão de Obras, bem como a transferência das suas atribuições nas áreas de saúde, assistência social e pavimentação de vias. Segue a lei que instituiu as Secretarias de Saúde e Assistência Social:

[...] em 30.12.63 foi promulgada a lei nº. 2.662, criando a Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social, a quem ficaria responsável pelos serviços assistenciais, até então prestados pelo Departamento Municipal da Casa Popular – DMCP. Em 01.01.64 este Departamento iniciou entendimentos com aquela secretaria a fim de transferir os bens móveis e imóveis, bem como os servidores que desempenhavam suas funções nas creches e ambulatórios médicos. (Documentos do DEMHAB, apud D'ÁVILA, 2000)

Logo em seguida, em 1964, as funções de abertura e conservação de ruas, construção de tubulações para esgoto, etc., que eram executadas pelo DMCP, foram repassadas para a Secretaria Municipal de Obras e Viação – SMOV, deixando para o DMCP as funções específicas de construção de moradias, ou de transferência de famílias.

Apesar das múltiplas funções do DMCP, algumas características freqüentes durante sua existência contribuíram para a sua inoperância, dentre as quais se destacam o clientelismo, o excesso de funcionários em algumas gestões, a precariedade e a inexistência de controle sobre os contratos de aluguel e de compra e venda de lotes e unidades habitacionais, a falta de sistematização de dados, a destruição de documentação e arquivos, até mesmo de forma deliberada.

A municipalidade opta por fechar o Departamento Municipal da Casa Popular, já que se encontrava sem verbas e o Governo Federal pretendia lançar uma nova política em âmbito nacional, tendo em vista o regime militar, a partir de 1964.

Nesta época, o grande número de desempregados e subempregados é visto pelos governantes como um grande foco de tensão. Surge então, em nível nacional, uma série de medidas que visavam amenizar as contínuas pressões. Uma delas foi o investimento na construção de habitações em massa, em virtude do crescente déficit habitacional, estimado na época em torno de 6 milhões de moradias. Para atender a esta demanda foi implantado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), através da Lei Federal nº 4.380, de 21/08/64, que também instituiu a correção monetária, tornando mais seguro o retorno dos empréstimos realizados.

Esta iniciativa trazia duas vantagens essenciais: a primeira era a diminuição, mesmo que temporariamente, do número de desempregados, com o aquecimento da construção civil e da indústria de material de construção; e a segunda, o fortalecimento do “sonho da casa própria”. Em nível estadual, as unidades através das quais o BNH atuava eram as Companhias de Habitação Popular

(COHABs). Os locais que já possuíam um órgão responsável pela habitação popular puderam readaptá-los para ingresso como agente do BNH. No entanto, em 1986, o BNH foi extinto.

Assim, em 30 de dezembro de 1965, através da Lei nº. 2.902, o DMCP foi reformulado e passou a se denominar **Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB**, tendo por principal função a construção de habitações de interesse social em substituição às subabitações existentes. Tal reformulação fundamentou-se na necessidade de adequação à nova conjuntura nacional, direcionada pelo SFH, possibilitando, assim, seu credenciamento como agente promotor do BNH. As atribuições do DEMHAB passam, então, a ser:

[...] desenvolver a política habitacional do município partindo da compreensão de que habitação de interesse social é aquela que visa retirar das áreas marginais urbanas seus atuais moradores, proporcionando-lhes novas e melhores moradias, para integrá-los na vida econômica e cultural da comunidade; promover a desapropriação de imóveis declarados de utilidade pública ou interesse social, para utilização na política habitacional; promover loteamentos destinados à moradia popular e manter o respectivo cadastro; adquirir sempre que possível, por concorrência pública, áreas de terra para a construção de conjuntos residenciais; realizar convênios com entidades de direitos público ou privado para finalidades que se enquadram nas atribuições da autarquia; efetuar a venda de terrenos e habitações, sob financiamentos, mediante inquérito social; administrar seus bens e promover medidas objetivando a racionalização dos serviços a seu encargo. (Art. 3º da Lei nº. 2.902/1965)

O novo Departamento se propõe a fugir de atividades improvisadas¹⁸, dedicando-se à execução de projetos organizados e financiados pelo BNH, porém, apenas em 1971 obtém os primeiros recursos junto a este órgão federal. Mesmo com orçamento exíguo, em 13/02/67 são removidas as primeiras *malocas* para a Vila Restinga, sendo inauguradas em 05/11/71 as primeiras 390 casas.

As remoções de vilas e núcleos irregulares, entre o período de 1965 até meados de 1970, continuaram com força, através do lema: “Remover para Promover”. Existem documentos datados de 1966 mostrando a retirada das vilas Ilhota (próxima à atual Érico Veríssimo), Secular, Ilha do Povão, Teodora, Marítimos e Santa Luzia, localizadas nas proximidades da região central de Porto Alegre, para um terreno adquirido na zona rural de Porto Alegre chamado de Restinga. Os recursos investidos eram de fundo municipal, pois o BNH não havia repassado verba. Os planos de tornar a vila regularizada, com toda a infra-estrutura e com boas habitações aos novos moradores, tiveram que ser adiados.

¹⁸ No mesmo ano de sua fundação, ocorreu um período de chuvas que inundou parte da cidade, sendo que o DEMHAB foi chamado para socorrer os flagelados. Parte dessas atividades assistenciais era desenvolvida pelo Movimento Assistencial de Porto Alegre – MAPA e pela LBA. Os mais atingidos que haviam perdido tudo ficaram alojados nas dependências do Departamento. Em dezembro de 1965, após campanhas para a construção das casas, os flagelados foram removidos para a Vila Mapa.

O DEMHAB continuava a receber um crescente número de pedidos de moradia, precisando de mais planejamento e maior volume de recursos para atender a demanda. Para tanto, foi firmado um convênio com o BNH, no qual as prerrogativas eram as seguintes:

[...] programar a construção de novos conjuntos residenciais, no Município de Porto Alegre, assumindo, em conjunto com a Prefeitura Municipal, a total responsabilidade pela execução de todas as obras que se fizessem necessárias à implantação dos mesmos, incluindo a decorrente comercialização das habitações e os retornos devidos a cada uma delas, de acordo com os valores e condições fixadas pelo BNH. (Documentos do DEMHAB, 1970)

A partir dos repasses do BNH, o Departamento, implementava basicamente as políticas definidas pela União, como o Pró-Gente (1975), o Plano Nacional de Habitação Popular – PLANHAP (1976), o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados – PROLIFURB (1979), o Programa de Construção, Conclusão, Ampliação e Melhoria da Habitação de Interesse Social – FICAM (1979) e o Programa de Erradicação de Submoradias – PROMORAR (1980). Entre 1965 a 1888 foram entregues 10.639 unidades habitacionais¹⁹.

O PROMORAR, denominado de Pró-gente, visava manter as vilas no espaço em que se encontravam, a partir do qual várias foram dotadas de infra-estrutura e melhorias nas condições urbanísticas, ficando pendente, em grande parte, a questão legal, ou seja, a regularização jurídica dos lotes e propriedades.

Outra tentativa realizada para otimizar a política habitacional foi o sistema de mutirão, porém este não durou sequer três anos, tendo em vista uma série de problemas de concepção e de realização. Surgiu então o mutirão misto, quando o trabalho passou a ser realizado em parceria entre o DEMHAB e as comunidades. Porém, em virtude da baixa qualificação da mão-de-obra, esta alternativa praticamente deixou de ser utilizada.

Um grande impulso para a política habitacional no plano legal²⁰ deu-se através da Lei nº. 43, de 21/07/79, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU, que teve como premissa um ideal de cidade, isto é, seu caráter normativo pressupunha e propunha que a cidade real estivesse submetida a um processo racional do tipo tecnocrático e burocrático. Tal concepção acarretou que os processos reais, as demandas sociais, não tivessem como se expressar pelo aparato legal da cidade idealizada por seus planejadores. As boas intenções dos idealizadores da lei implicaram que poucos loteamentos conseguissem plena aprovação junto à Prefeitura Municipal de

¹⁹ Estes números são precisos, pois são informados somente os imóveis (casas ou apartamentos) que possuem registros no DEMHAB. Porém, como não existia a informatização de dados nesta época, muitos não foram computados, principalmente lotes ou casas não financiados pelo BNH. Fonte: DEMHAB, 2007.

²⁰ Anteriormente a esta, havia outras leis para regularizar, incluindo a execução de loteamentos, Lei nº 2970, de 1966; alterada pela Lei nº 3535, de 1971; a Lei nº 3506, de 1971, que dispõe sobre remoção de malocas; além da Lei nº 2902, de 1965, que instituiu o DEMHAB.

Porto Alegre. Mesmo assim, a formulação do PDDU foi inovadora e apontou regras para a utilização do solo urbano (MORAES, 2003).

Outro avanço quanto à gestão da política habitacional em Porto Alegre surgiu a partir da implementação do Orçamento Participativo, em 1989, pois permitiu a participação da população reivindicando suas prioridades, dentre as quais se encontrava a política habitacional²¹.

Em 1990, houve a implementação do Programa de Regularização Fundiária (PRF), sendo desenvolvido primeiramente em parceria com a Secretaria Municipal de Planejamento (SPM), e através de convênio com o Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU) da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Através do PRF, foi possibilitada a regularização das áreas ocupadas e a permanência das comunidades na região de origem. A partir de 1993 este Programa passou a ser desenvolvido exclusivamente pelo DEMHAB.

A partir dos anos 90 surgiram, também, as cooperativas habitacionais em Porto Alegre, vinculando-se ao processo do OP, culminando na organização pelo DEMHAB, em 1993, do Programa de Incentivo ao Cooperativismo²², que conta com uma equipe exclusiva para tratar sobre esta temática.

A realização das Conferências Municipais de Habitação, tendo a 1ª ocorrido em 1997, marcou o início de um processo de avaliação e definição das diretrizes para a política habitacional, buscando a incorporação das áreas irregulares na cidade informal²³ através da legalização e gradativa integração ao conjunto dos serviços urbanos e comunitários. Em dezembro de 2001 a 2ª Conferência Municipal de Habitação consolida doze anos de política habitacional de interesse social da cidade e propõe ações para o futuro da mesma.

Com base na 1ª Conferência, iniciou-se um estudo de uso de novas tecnologias²⁴ e métodos, diferentes do convencional, para a construção de moradias de interesse social. Nesta lógica, o CIENTEC (2002) realizou uma avaliação de pós-ocupação, buscando verificar a viabilidade desta iniciativa, porém o estudo não foi conclusivo, prejudicando o andamento desta proposta.

Os aportes financeiros disponibilizados entre as décadas de 1990 a 2000 eram provenientes do Programa Pró-Moradia, cujos recursos advêm do FGTS e do FUNDOPIMES - Fundo de Investimento do Programa Integrado de Melhoria Social. Após, foram incorporadas novas fontes de recursos, das

²¹ Ver tabela de prioridades no OP, item **Atores Sociais**.

²² Em 1996 o DEMHAB contava com 50 cooperativas habitacionais inscritas. Algumas delas integraram-se ao Programa de Ajuda Mútua-Mutirão. São exemplos desta iniciativa a Chácara da Fumaça (38 UH), os Condomínios São Jorge e Santo Alfredo, pertencentes às Cooperativas Habitacionais dos Vigilantes e dos Moradores de Belém Novo, respectivamente. Também 80 famílias foram contempladas com o Programa FICAM, construídas com os recursos do FGTS.

²³ Um exemplo destas ações é o Loteamento Santa Rosa, situado na zona norte da capital.

²⁴ A experiência de implantação de novas tecnologias foi realizada na Vila Tecnológica - Programa PIEC-Entrada da Cidade. Foram construídas 162 unidades habitacionais com diferentes propostas alternativas.

quais o HBB-BID e FONPLATA. Com o apoio destas novas fontes foi possível implementar o Programa Integrado Entrada da Cidade-PIEC²⁵, que instaurou uma nova concepção de política habitacional em Porto Alegre, pois busca integrar as diferentes políticas sociais da prefeitura.

A partir de 2003, o Governo Federal cria o Ministério das Cidades²⁶, que define não somente os rumos da política habitacional, mas também da gestão das cidades. Através desta política nacional, a CAIXA passa a ser o órgão intermediador da política habitacional, entre os municípios e o Ministério, objetivando cumprir com as novas diretrizes da política de habitação de interesse social, que não visa somente a construção de novas unidades habitacionais, mas sim a inclusão das famílias de baixa renda à cidade formal e demais políticas públicas.

Diante dessa nova prerrogativa nacional, o DEMHAB, como órgão gestor da política habitacional do município, trabalha em diferentes programas e projetos, utilizando recursos municipais e federais, alicerçado em três eixos: desenvolvimento urbano e ambiental, inclusão social e participação popular. Também, através da política de habitação, busca promover, junto à população de baixa renda, o acesso aos serviços e equipamentos comunitários e das demais políticas públicas, trabalhando em parceria com outros órgãos da PMPA, como a Secretaria Municipal do Planejamento (SPM), Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM), e Procuradoria-Geral do Município (PGM). E, como já descrito, a articulação da implementação dessa política está ancorada, também, em mecanismos de participação popular, tais como o OP e os Congressos da Cidade.

Como autarquia responsável pela gestão da Política Habitacional de Interesse Social, ao seu Conselho Deliberativo compete deliberar sobre todos os empreendimentos relacionados à política habitacional do Município, opinar anualmente sobre o plano de realizações do DEMHAB para o exercício seguinte e fiscalizar sua execução. A Direção-Geral é o órgão máximo do DEMHAB, a ela estão vinculadas as assessorias de Conflitos Fundiários, de Desenvolvimento e Gestão e de Programas Integrados, além de três superintendências:

- Superintendência de Ação Social e Cooperativismo - órgão responsável por coordenar as atividades de estudo, pesquisa, diagnóstico, intervenção social, desenvolvimento comunitário, cooperativismo e ações autogestionáveis;

²⁵ Ver item **Programas Habitacionais**.

²⁶O Ministério das Cidades é composto pelas seguintes secretarias: Secretaria Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Programas Urbanos, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e pela Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana. A partir de janeiro de 2007, o Ministério das Cidades estará implementando o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, que destinou investimentos da ordem de R\$ 503,9 bilhões para infra-estrutura e habitação para todo o território nacional.

- Superintendência Financeiro-Comercial - órgão de integração operacional dos sistemas de comercialização, arrecadação, financeiro e contábil;
- Superintendência de Urbanismo e Produção Habitacional - órgão responsável pela supervisão técnica na área de projetos e obras.

3. DIAGNÓSTICO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM PORTO ALEGRE

Este conjunto de informações visa oportunizar a qualificação do planejamento do Setor Habitacional para os próximos anos. Para tanto, o Diagnóstico da Habitação de Interesse Social de Porto Alegre traz informações acerca da realidade metropolitana de Porto Alegre, os Atores Sociais e as instâncias de participação popular, os perfis da população foco das políticas públicas, a quantificação das Necessidades Habitacionais (diferenciadas em Déficit e Inadequação), os dados detalhados da Produção Habitacional por parte das esferas pública em seus três níveis (Município, Estado e Governo Federal), os Marcos Regulatórios e Legais implementados, as Condições Institucionais e Administrativas do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) do município de Porto Alegre, e, por fim, os recursos financeiros que vêm sendo aplicados no Setor Habitacional, bem como projeções para a resolução das Necessidades de Porto Alegre até o presente momento.

Este diagnóstico envolveu diversos procedimentos metodológicos, relativamente complexos, que são descritos em seus respectivos itens e em seus Anexos.

3.1. INSERÇÃO REGIONAL E CARACTERÍSTICAS DO MUNICÍPIO

Os municípios da RMPA vêm modificando a sua relação com a capital, entretanto os municípios de Viamão, Alvorada, Canoas, Guaíba e Gravataí possuem uma relação de subordinação direta com Porto Alegre. Por motivos de trabalho e de estudo são as chamadas cidades-dormitório, não influenciando no déficit habitacional de Porto Alegre.

São Leopoldo e Novo Hamburgo são municípios que desempenham papel de sub-pólos metropolitanos, enquanto os municípios de Montenegro e Taquara se caracterizam por serem sub-pólos regionais.

Outra constatação importante é o fato da renda familiar estar aumentando e a oferta de financiamento também, em especial para a faixa de renda entre 3 e 6 salários mínimos, o que tem gerado um aumento na proporção de moradores em domicílios próprios em toda a Região. Os dados do Censo Demográfico de 2000 indicam que cerca de 80% das moradias da região são próprias. A Capital detém o percentual de 77,3% de moradias próprias.

3.1.1 Caracterização de Porto Alegre e Região Metropolitana

A região metropolitana de Porto Alegre localiza-se na porção nordeste do território do Rio Grande do Sul, ilustrada na Figura 2. , e estende-se ao norte da Laguna dos Patos, ocupando 3,48% da superfície total do Estado.

A Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973, definiu e regulamentou a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), na época composta por quatorze municípios, e hoje totalizando 31 municípios, como pode ser visto na Figura 4. , sendo estes: Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Viamão, Eldorado do Sul, Glorinha, Nova Hartz, Dois Irmãos, Ivoti, Parobé, Portão, Triunfo, Charqueadas, Nova Santa Rita, Araricá, Montenegro, Taquara, São Jerônimo, Santo Antônio da Patrulha, Arroio dos Ratos e Capela de Santana.

Resumidamente, a RMPA possui os seguintes dados gerais:

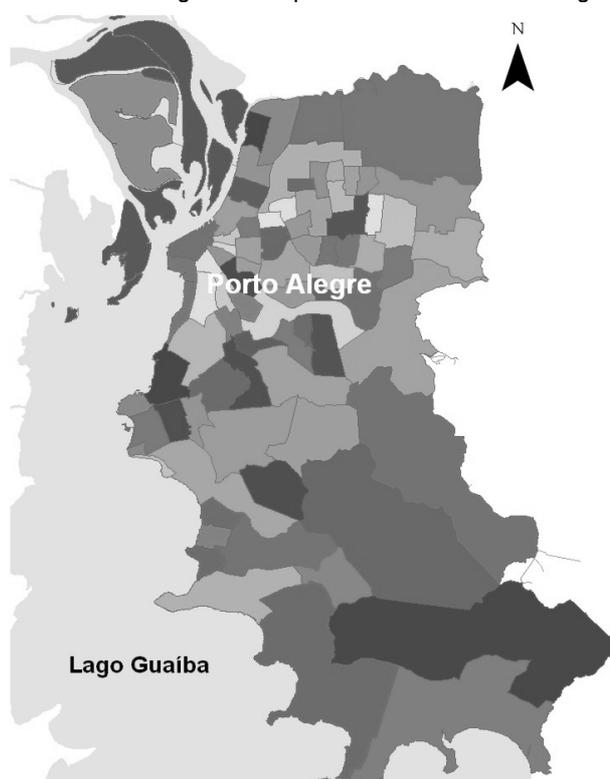
- Área: 9.800,194 km²
- População: 3.658.376 hab. (IBGE, 2000)
- Densidade: 373,30/hab./km² (IBGE, 2000)
- IDH médio: 0,807 ONU/2000
- PIB: R\$ mil 37.207.655 (FEE, 2000)
- Taxa de urbanização em 2000: 95,92% da população dos 31 municípios da RMPA vive em áreas urbanas (3.509.384 hab.), correspondendo a 42,7%, da área total (IBGE, 2000).

Figura 2. Mapa do Rio Grande do Sul e RMPA.



Fonte: METROPLAN - fevereiro de 2008

Figura 3. Mapa de Bairros de Porto Alegre



Fonte: PMPA, edição Pixel Planejamento Espacial para o PMHIS, 2008.

A capital do Estado, Porto Alegre, apresenta uma área total de 496,10 km², sendo 352,02 km² de área urbana e 144,08 km² que correspondem à área rural²⁷ (IBGE, 1996). É importante mencionar que as 16 ilhas sob a jurisdição de Porto Alegre contam com 44,45 km², pertencentes ao Bairro Arquipélago, e fazem parte do Parque Estadual Delta do Jacuí, juntamente com as demais ilhas de municípios vizinhos. A única considerada como zona urbana de Porto Alegre é a Ilha da Pintada, com 4,26 km². As ilhas habitadas podem ser consideradas as seguintes: Ilha Grande dos Marinheiros, Casa da Pólvora, Ilha da Pintada, Ilha das Flores e Ilha Chico Inglês.

A cidade é circundada por morros e possui espaços de planícies, sendo limitada pela orla fluvial do lago Guaíba. Limita-se ao Norte pelos municípios de Triunfo, Nova Santa Rita, Canoas e Cachoeirinha; ao Sul pelo município de Viamão e pelo Lago Guaíba; ao Leste pelos municípios de Alvorada e Viamão e, por fim, a Oeste pelo Lago Guaíba (que faz fronteira com os municípios de Eldorado do Sul, Guaíba e Barra do Ribeiro).

Porto Alegre é composta de por 77 bairros oficiais e 4 não-oficiais (Figura 3.).

3.1.2 Dados demográficos

O Rio Grande do Sul é composto por 496 municípios e apresenta uma população de 10.187.798 habitantes (IBGE, 2000). A região metropolitana de Porto Alegre soma 3.658.376²⁸ habitantes. O município mais populoso é Porto Alegre com seus 1.360.590 habitantes, representando 37,19% da população da RMPA e 13,35% da população do Rio Grande do Sul.

A taxa de crescimento populacional aponta que Porto Alegre, Canoas, Esteio, São Leopoldo e Novo Hamburgo foram pólos de atração de migrantes nos anos cinqüenta e sessenta do século XX; porém, atualmente, não desempenham mais tal papel, pois a taxa de crescimento populacional da capital é inferior à média do RS.

As maiores taxas de crescimento populacional da RMPA, entre 1991 e 2000, são representadas pelos municípios de Nova Santa Rita, com 5,38%; Eldorado do Sul, com 4,96%; Nova Hartz, com 4,94%; e Dois Irmãos, com 4,86%. São Jerônimo é o único município da RMPA que teve decréscimo populacional de 1991 a 2000.

Observa-se também que o peso relativo da população urbana da RMPA no Estado se manteve estável ao longo do período em exame, ficando em cerca de 43%, o que é um reflexo da dinâmica

²⁷ O IBGE divide a área de Porto Alegre em Urbana e Rural, mas segundo o PPDUA de 1999 em Porto Alegre existe área Urbana e Rururbana.

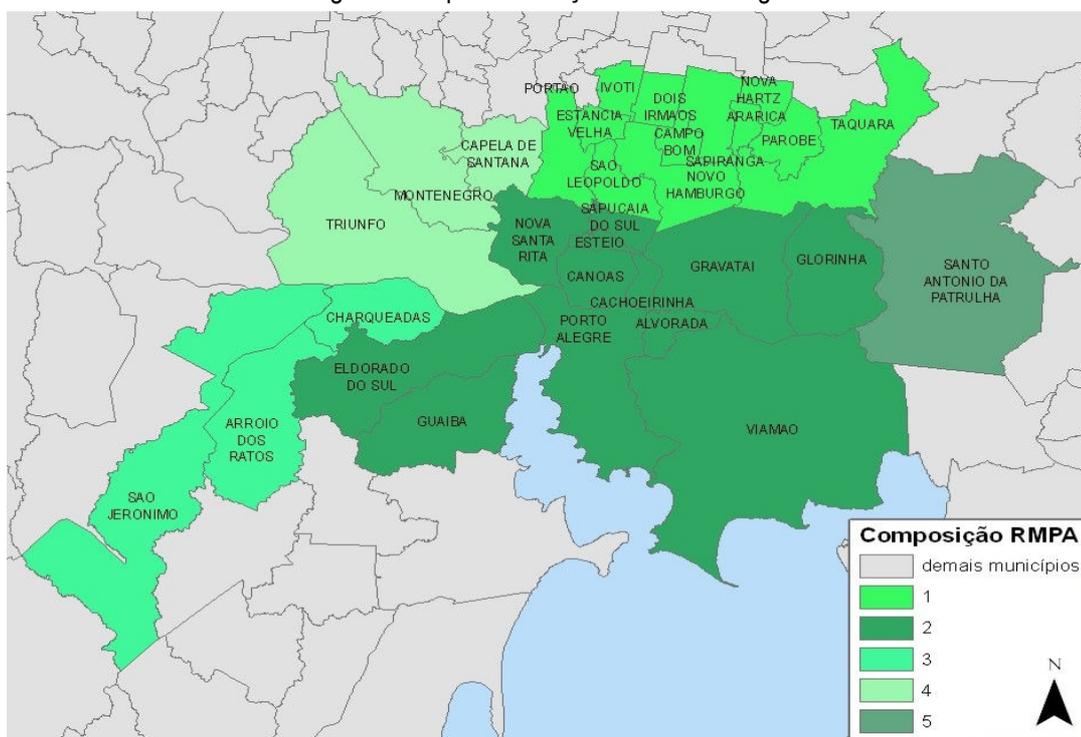
²⁸ Com base no censo do IBGE de 2000. Informação obtida em publicação do IBGE em 01.08.00.

acelerada que vem marcando o processo de urbanização no Rio Grande do Sul. Com efeito, o significativo incremento constatado na sua taxa de urbanização – de 78,27% para 83,86% – confirma a persistência do avanço do fato urbano no contexto estadual.

3.1.3 Situação socioeconômica

A RMPA é subdividida em 5 micro regiões (Figura 4.), ou subpólos, onde a RMPA 1 é composta pelos municípios de Campo Bom, Dois Irmãos, Sapiranga, Nova Hartz, Araricá, Parobé, Taquara, Ivoti, Estância Velha, São Leopoldo, Novo Hamburgo e Portão, ocupa a parte norte da Região Metropolitana e agrega os municípios do Vale do Sinos. É polarizada por Novo Hamburgo e São Leopoldo e caracteriza-se por uma acentuada especialização no setor coureiro-calçadista e nos gêneros afins, como couros, peles e similares, papel e papelão. Ainda, São Leopoldo e Novo Hamburgo vêm consolidando seu papel como pólos de comércio e de serviços, com destaque na área de educação.

Figura 4. Mapa Localização das Micro-Regiões da RMPA



Fonte: METROPLAN –RS, 2006, PMPA, edição gráfica Pixel Planejamento Espacial, 2008 para o PMHIS, 2008.

A RMPA 2, composta pelos municípios de Porto Alegre, Viamão, Alvorada, Gravataí, Glorinha, Cachoeirinha, Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, Nova Santa Rita, Eldorado e Guaíba, localiza-se na parte sul do território metropolitano e é polarizada por Porto Alegre. Caracteriza-se por dispor de um parque industrial de grande diversificação, onde há uma presença expressiva de setores da

petroquímica, da metalúrgica, de produtos alimentares e do complexo automotivo, entre outros. É igualmente um pólo avançado no que diz respeito às atividades do setor terciário, com presença marcante dos serviços comerciais, de saúde, de educação, de transportes, de telecomunicações e de intermediários financeiros. Trata-se, portanto, de uma unidade territorial marcada por um setor secundário dinâmico e fornecedor de produtos de maior valor agregado, ao mesmo tempo em que conta com um setor terciário igualmente diversificado e de ordem elevada na hierarquia dos serviços.

A RMPA 3 é formada pelos municípios de Charqueadas, Arroio dos Ratos e São Jerônimo, a RMPA 4 por Triunfo, Montenegro e Capela de Santana, e a RMPA 5 por Santo Antônio da Patrulha.

A constituição destes subpólos deu-se por obra de um longo processo de estruturação metropolitana, que privilegiou inicialmente uma industrialização liderada por Porto Alegre. Mais adiante, ocorreu a expansão do desenvolvimento manufatureiro ao longo do eixo norte-sul, seguindo o traçado da BR-116. O desenvolvimento de São Leopoldo e de Novo Hamburgo respondeu a este movimento, seguindo-se à canalização de investimentos para infra-estrutura básica e para o sistema produtivo, dando origem, também, à criação de postos de trabalho e à proliferação de loteamentos para abrigar uma população em rápida evolução. Já o desdobramento espacial na direção leste-oeste estruturou-se em função da BR-290, envolvendo municípios como Viamão, Guaíba, Gravataí, Cachoeirinha e Canoas.

Basicamente, foi na RMPA 2 que se concentraram os grandes investimentos realizados nos anos 90 – com destaque para Canoas e Gravataí, sinalizando a reversão de uma tendência de desconcentração espacial da produção industrial metropolitana em favor do resto do Estado, que se verificará nas décadas anteriores. Por sua vez, a RMPA 1 viu-se comprometida pela crise enfrentada pelo setor coureiro-calçadista, intensamente afetado pelos efeitos da reestruturação global e pelos ajustes realizados no modelo de crescimento seguido pelo País, retornando em 2002 à posição ocupada em 1999.

Tabela 1. Produto interno bruto a preços de mercado da RMPA e participação no PIB estadual –1999-2002

ANOS	PIB (R\$ mil)	PIB RMPA / PIB ESTADO (%)
1999	31. 589.789	41,87
2000	37. 255. 722	43,76
2001	39.564.838	42,05
2002	48.441.653	45,92

Fonte: FEE (FEEDADOS)

As estimativas em relação à população em idade ativa revelam que no decênio 1996-2005 a população economicamente ativa (PEA), que é o resultado do somatório do número de ocupados e desempregados cresceu a uma taxa anual de 2,6% (Tabela 2), enquanto a taxa de crescimento dos ocupados ficou posicionada em um nível inferior (2,41% a.a). Na medida em que a PEA cresce, é compreensível que a taxa de desemprego tenha permanecido em patamares elevados, conforme

demonstrado pela média anual de 261,3 mil pessoas desempregadas. Tais resultados são também espelhados pelo comportamento da taxa de desemprego, que nunca baixou dos 13%, e chegou mesmo ao pico dos 19% em 1999. Na Tabela 2 pode-se identificar algumas alterações no período entre 1996 a 2005.

Tabela 2. Estimativas da população em idade ativa (PIA), da população economicamente ativa (PEA), dos ocupados e dos desempregados e taxas de participação e de desemprego na RMPA – 1996-2005 (1.000 pessoas)

Discriminação	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PIA (10 anos ou mais)	2 669	2 721	2 780	2 855	2 925	2 969	3 019	3 057	3 123	3 199
PEA	1 457	1 469	1 576	1 665	1 722	1 740	1 736	1 771	1 807	1 835
Ocupados	1 266	1 272	1 325	1 349	1 436	1 481	1 470	1 475	1 520	1 569
Desempregados	191	197	251	316	286	259	266	296	287	264
Taxa de participação (%)	54,6	54,0	56,7	58,3	58,9	58,6	57,5	57,9	57,9	57,1
Taxa de desemprego (%)	13,1	13,4	15,9	19,0	16,6	14,9	15,3	16,7	15,9	14,6

Fonte: PED-RMPA, Convênio FEE, FGTAS/SINE-RS, SEADE-SP, DIEESE e apio PMPA., 2002

Considerando o ano 2005 – com uma taxa de desemprego de 14,6% (Tabela 2), a terceira menor da década em análise – confirma-se a situação de melhoria relativa no mercado de trabalho que vem sendo observada desde 2004. Ainda assim, é preciso dizer que a expansão do número de ocupados foi muito tímida, em nada sugerindo uma reversão consistente de tendências capazes de reduzir substancialmente o montante dos 264 mil desempregados registrados em 2005.

Os setores econômicos mais significativos para cada município podem ser identificados através da Tabela 3, a seguir:

Tabela 3. Atividade Econômica da RMPA

MUNICÍPIOS	ATIVIDADE
Canoas, Guaíba, Gravataí, Porto Alegre	Material de transporte
Canoas, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Porto Alegre, Gravataí, Cachoeirinha	Mecânica
Porto Alegre, São Leopoldo, Cachoeirinha.	Metalurgia
Canoas (Refinaria Alberto Pasqualini), Triunfo (pólo petroquímico), Porto Alegre	Química
Novo Hamburgo, Sapiranga, Parobé, Campo Bom, Dois Irmãos	Calçados, vestuário e artefatos de tecido
Triunfo (pólo petroquímico), Porto Alegre	Produtos plásticos
Dois Irmãos	Setor moveleiro:
Porto Alegre, Novo Hamburgo	Setor editorial e gráfico
Guaíba (Riocell), Porto Alegre, São Leopoldo	Papel e papelão
Sapucaia do Sul, Gravataí, São Leopoldo	Têxtil
Gravataí	Madeira
Novo Hamburgo, Estância Velha, Campo Bom, Portão	Couros, peles e similares
Esteio, Nova Santa Rita, Porto Alegre, Campo Bom	Minerais não metálicos
Triunfo (pólo petroquímico), São Leopoldo, Gravataí, Novo Hamburgo	Borracha
Porto Alegre, Gravataí, Canoas.	Material elétrico e de comunicações

Fonte: Atlas Social da RMPA-METROPLAN, 2003

Pode-se considerar que os municípios de Viamão, Alvorada, Canoas, Guaíba e Gravataí possuem uma relação de subordinação direta com Porto Alegre. Por motivos de trabalho e de estudo são as chamadas cidades-dormitório.

No caso de São Leopoldo e de Novo Hamburgo, são municípios que desempenham papel de subpólos metropolitanos, desempenham funções análogas às de Porto Alegre, enquanto os municípios de Montenegro e Taquara se caracterizam por serem subpólos regionais.

Os municípios de Eldorado do Sul, Cachoeirinha, Esteio, Charqueadas, Arroio dos Ratos, Nova Santa Rita, Glorinha, Sapucaia do Sul, Triunfo, São Jerônimo, Ivoti, Santo Antônio da Patrulha, Estância Velha, Campo Bom, Capela de

Santana, Araricá, Parobé, Sapiranga, Dois Irmãos e Nova Hartz, apresentam menor dependência da capital.

Um movimento importante a ser considerado, pelo menos nos últimos anos, é o fato da tendência das indústrias localizadas em Porto Alegre se deslocarem para outros municípios da RMPA, fator que, para muitos estudiosos, está relacionado ao custo da terra urbanizada, ou mesmo pela obtenção de mão-de-obra.

Também existe o movimento de migração pendular²⁹ da população de um município para outro, em razão de trabalho ou estudo. A Tabela 4 refere-se (com percentuais maiores/menores) às pessoas que trabalham e/ou estudam fora do município onde moram comparadas com aquelas que trabalham e estudam no próprio município onde moram.

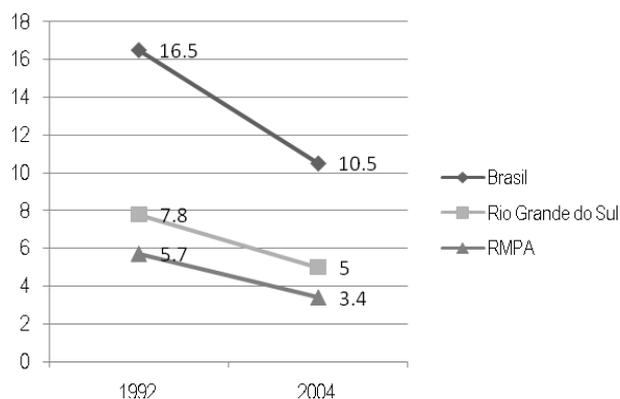
A explicação para a ocorrência deste fenômeno, o qual vem sendo estudado recentemente, se deve aos baixos preços dos terrenos, porém, ainda falta verificar outras variáveis que possam responder o porquê desta mobilidade intrametropolitana.

Tabela 4. Percentual de pessoas que trabalham e/ou estudam fora do município onde moram

Municípios	% trabalho e/ou estudo fora
Porto Alegre	1,98 %
Nova Hartz	3,66 %
Sapiranga	4,04 %
Triunfo	4,13 %
Abaixo maiores percentuais:	
Alvorada	25,57 %
Eldorado do Sul	22,17 %
Esteio	22,05 %
Viamão	21,59 %
Cachoeirinha	21,77 %
Sapucaia do Sul	19,10 %
TOTAL RMPA	9,71 %

Fonte: FEE - RS

Figura 5. Taxa de analfabetismo de pessoas com 10 anos ou mais no Brasil, RS e RMPA, 1992 e 2004.



Fonte: Elaboração FEE-RS

²⁹ Migração pendular é o movimento de deslocamento das pessoas de seu município de moradia para outros municípios por motivos de trabalho e/ou de estudo. Tal deslocamento é, basicamente, diário.

É importante, também, mencionar alguns indicadores do IDH da RMPA, começando pela taxa de analfabetismo, que representa uma das mais baixas do País. Verifica-se através da Figura 5. os indicadores de analfabetismo comparativos nos anos de 1992 e 2004 entre Brasil, Rio Grande do Sul e RMPA.

3.1.4 Características da infra-estrutura e habitação ³⁰

No que diz respeito à população abastecida por água encanada, os dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil apontam que houve um crescimento relativo de 7,5% para a região como um todo. O exame da distribuição espacial deste crescimento revela que o pólo Porto Alegre teve um incremento bem menor que o dos outros municípios que conformam a RMPA (2,2% contra 7,7%), o que pode ser creditado à melhor situação relativa da capital no início do período. De um modo geral, o acesso ao abastecimento de água potável generalizou-se na RMPA, chegando à média de 96% de atendimento em 2000.

Mesmo aquelas municipalidades com baixa e média integração ao pólo metropolitano que, em 1991, dispunham de água encanada para menos de 80% de suas populações (casos de Araricá, Capela de Santana, Nova Santa Rita e Triunfo), chegaram a 2000 com mais de 90% de sua população atendida.

A presença de instalações sanitárias nas habitações da RMPA teve um acréscimo significativo na última década, passando a atender 92,1% da população em 2000, um crescimento médio de 14,7% em relação aos 80,3% registrados em 1991. Também neste caso, a melhoria das condições sanitárias deu-se preponderantemente fora do pólo. Porto Alegre, que no início do período tinha 91% de sua população alojada em habitações com condições sanitárias adequadas, chegou ao ano 2000 com mais de 95%, um crescimento médio mais modesto, de cerca de 4,5%.

Da mesma forma, os dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil apontam que a rede de distribuição de energia elétrica residencial e o serviço de coleta de lixo ampliaram sua área de abrangência na última década (crescimento médio de 3,1% da população atendida na primeira e de 10,6% no segundo), sobretudo nos municípios periféricos, menos integrados ao espaço metropolitano. Especialmente em relação ao serviço de coleta do lixo urbano, destaca-se o considerável incremento no atendimento em municípios com baixa integração à metrópole.

³⁰ Este item foi elaborado com base na produção da professora de urbanismo da UFRGS, Dra. Iara Regina Castello.

3.1.4.1 Situação dos domicílios e déficit

A RMPA apresenta um número de 204.195 habitantes morando em aglomerados subnormais.

Porto Alegre conta com 440.557 domicílios particulares permanentes, onde vivem 1.346.477 habitantes, mais 1.309 domicílios particulares improvisados, onde vivem 3.556 habitantes³¹. Existem 37.480 domicílios, considerados aglomerados subnormais onde vivem 143.353 habitantes, com uma média de 3,82 habitantes por domicílio, segundo Censo do IBGE.

O Mapa da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre³² considera que existem 75.656 domicílios em núcleos e vilas irregulares (17,7% do total de dom.). Se a média de habitantes por domicílios é 3,82, média divulgada pelo IBGE em 2000 para os aglomerados subnormais, pode-se estimar que 289.005 habitantes vivem em núcleos e vilas irregulares (número consideravelmente superior ao estimado pelo IBGE), ou seja 21,46% da população residente na cidade (MORAES, 2000).

A seguir, a Tabela 5 ilustra o déficit habitacional na RMPA e em Porto Alegre:

Tabela 5. Composição dos Domicílios Particulares em Porto Alegre e RMPA

	Total de domicílios	Domicílios improvisados	Cômodos cedidos ou alugados	Domicílios em aglomerados subnormais	Déficit habitacional	% Domicílios improvisados	% Cômodos cedidos ou alugados	% Domicílios em aglomerados subnormais	% Déficit habitacional
Porto Alegre	440.363	1.261	9833	37.164	31000	0,28	2,2	8,43	7,04
RMPA	1.112.750	2684	30.273	53.306	75.630	0,24	2,72	4,79	6,80

Fonte: FJP Déficit Habitacional 2000

Em se tratando do conceito de déficit habitacional, deve-se considerar a concepção mais ampla de necessidades habitacionais, sendo esta definida como a soma do déficit habitacional (habitação precária, coabitação familiar e domicílios rústicos) com a inadequação de moradias ou domicílios inadequados (inadequação fundiária, adensamento excessivo, carência de infra-estrutura, domicílios sem banheiro)³³.

³¹ Somando os 1.346.477 habitantes mais 3.556 habitantes mais 10.557 habitantes de domicílios coletivos, chega-se ao total de 1.360.590 habitantes. Somando 440.557 domicílios particulares permanentes mais 1.309 domicílios particulares improvisados, tem-se total de 441.866 domicílios particulares onde vivem 1.350.033 habitantes.

³² Dados do Levantamento da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre, realizado pelos sociólogos Flávio José Anton e Aldovan de Oliveira Moraes, da Unidade de Pesquisa do DEMHAB, publicado em 2000. Estes dados compreendem uma porção maior de população que os aglomerados subnormais do IBGE, visto que para o DEMHAB as áreas irregulares são definidas a partir de critério jurídico, que diz respeito à propriedade legal do(s) terreno(s) e/ou loteamento/edificação executados conforme as normas legais vigentes.

³³ A Fundação João Pinheiro apresenta estimativas para 2005 a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2005, realizada pelo IBGE. O livro foi publicado em dezembro de 2006.

Conforme a Tabela 6 e a Figura 6, pode-se constatar os critérios de inadequação em relação ao Estado do Rio Grande do Sul e da Região Metropolitana de Porto Alegre.

Tabela 6. Inadequação dos domicílios Urbanos – 2000

	Inadequação Fundiária	Adensamento Excessivo	Dom sem Banheiro	Carência de Infra-Estrutura
Porto Alegre	46.646 – 10,87%	17.374 – 4,05%	13.427 – 3,13%	29.845 – 6,96%
RMPA	131.297 – 12,29%	46.542 – 4,35%	43.016 – 4,03%	162.856 – 5,24%

Figura 6. Déficit Habitacional e Inadequação habitacional em Porto Alegre e RMPA

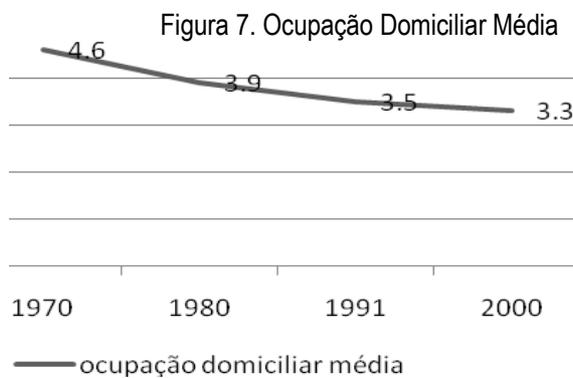


Fonte: IBGE 2000, Elaboração FEE - RS

3.1.4.2 Intensidade de uso e adensamento excessivo nos domicílios

A diminuição da ocupação domiciliar tem sido uma tendência, observada nos censos demográficos desde 1970, como pode ser visto na Figura 7., indicando a progressiva diminuição dos núcleos familiares.

Constata-se que na Região Metropolitana de Porto Alegre houve uma diminuição expressiva no adensamento excessivo³⁴ (cerca de 22%), considerando-se a variável proporção de pessoas que vivem em domicílios com densidade >2. Em



Fonte: IBGE, edição gráfica Pixel planejamento Espacial, 2008.

³⁴ A situação de adensamento excessivo, um dos indicadores da inadequação domiciliar, fica caracterizada naqueles domicílios que abrigam mais de dois moradores em um mesmo cômodo que sirva de dormitório (Segundo metodologia utilizada pelo PNUD no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil). Para avaliar a densidade habitacional há que se considerar o tamanho das unidades individuais, medido por número de cômodos e/ou de dormitórios. Dentre os indicadores disponíveis, os mais representativos e, por isso, usualmente empregados são: número de cômodos no domicílio associado ao número de moradores; e, num exame mais acurado, número de cômodos usados como dormitório relacionado ao número de pessoas.

1991, 18,1% dos habitantes metropolitanos viviam em domicílios com adensamento excessivo, segundo esse indicador, enquanto, em 2000, tal proporção passou para 14,1%.

Na região como um todo, 4,75% dos domicílios são considerados inadequados segundo esse critério.

3.1.4.3 Aspectos da situação fundiária

O aumento na proporção de moradores em domicílios próprios deu-se em toda a Região, com um acréscimo médio de pouco mais de 8,2%.

Os dados do Censo Demográfico de 2000 indicam que cerca de 79,9% das 1.131.366 moradias da Região são próprias, 12,6% são alugadas e 7,5% apresentam outra condição de posse, incluindo-se aí domicílios cedidos. A Capital detém o percentual mais baixo de domicílios próprios, 77,3%, mas é também aí que moradias próprias sem propriedade do terreno são menos representativas. É importante destacar o papel simbólico atribuído à aquisição da casa própria na sociedade brasileira. A propriedade do espaço de moradia é vista como a meta a atingir e indício de estabilidade financeira; a casa própria é o porto seguro e a base física da sobrevivência, por liberar parte importante da renda mensal destinada ao aluguel. É uma característica cultural bastante valorizada.

3.2. ATORES SOCIAIS E PARTICIPAÇÃO POPULAR

A gestão da cidade esta alicerçada na participação e na ampliação do conceito da cidadania, no intuito da superação das dificuldades de moradia. A habitação tem sido priorizada entre as três primeiras demandas, desde o início do ciclo do OP, sendo que nos últimos cinco anos se tornou a principal temática.

3.2.1 Instâncias de participação popular

A questão da moradia deve ser interpretada como um espaço de organização coletiva, de integração e de construção da cidadania, que oportunize a formação de laços de solidariedade e de identidade na produção da habitação e de seu entorno.

O poder público, de forma isolada, não conseguirá resolver a totalidade dos problemas existentes em relação ao acesso à habitação, o que deve contar com a participação efetiva da sociedade civil organizada.

Neste sentido, Porto Alegre conta com o Orçamento Participativo - OP, onde as comunidades e as lideranças traduzem suas prioridades e atuam no implemento das políticas públicas, incluindo a política habitacional.

Um dos avanços, que certamente é incontestável nas últimas décadas, é a participação popular nas decisões de interesse público, o que se tornou um elemento central na Constituição de 1988, respondendo aos anseios e lutas dos movimentos, entidades e organizações sociais. Esta prerrogativa legal mudou o modelo de gestão das cidades, principalmente no que tange às políticas públicas. Neste sentido o conceito de participação cidadã está:

[...] lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público. (GONH, 2003, p.57)

Diante desta diretriz, o município de Porto Alegre, em 1989, foi pioneiro na implantação de uma nova forma de gestão administrativa, dando início a uma nova proposta de gerenciamento do orçamento público, com a implantação do Orçamento Participativo – OP, que praticamente revolucionou a gestão pública. Até o momento, é a principal forma de participação popular, sendo defendido por todos os atores sociais envolvidos, por entenderem que a população possui autonomia para decidir, diretamente, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal.

Embora tenha sido formado por iniciativa do governo municipal, o Orçamento Participativo afirmou-se como instituição autônoma, independente, auto-regulada, sendo, portanto, compreendido enquanto um método de elaboração do orçamento público com participação cidadã da sociedade civil, que representa a coluna vertebral de uma esfera pública não-estatal, composta por diversos conselhos e canais de participação popular que pressionam, decidem, controlam as ações de uma fração do Estado de âmbito local.

O repertório de lutas que são travadas nestes espaços de participação constrói, demarca interesses, identidades, subjetividades e projetos de grupos sociais. É com essa experiência, inacabada e em constante transformação, que Porto Alegre vem demonstrando ao mundo as maneiras mais democráticas e participativas de gestão das políticas públicas.

O OP, por representar um importante instrumento de participação popular, é referência para o mundo. Segundo a Organização das Nações Unidas – ONU, é uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo. O Banco Mundial também reconhece este processo como um exemplo bem-sucedido de ação comum entre governo e sociedade civil.

Esse reconhecimento se manifesta em diferentes formas. Todos os anos chegam à capital gaúcha representantes de prefeituras brasileiras e estrangeiras, bem como estudiosos do mundo inteiro, com o objetivo de conhecer o funcionamento do OP, as obras definidas pela população e, além

disso, discutir com as lideranças comunitárias sua efetividade e importância. Muitas dessas prefeituras adotaram este modelo de participação popular, como é o caso de Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Montevideu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Toronto (Canadá), Bruxelas (Bélgica), Belém (Pará), Santo André (SP), Aracaju (Sergipe), Blumenau (SC) e Belo Horizonte (MG).

Neste contexto, o grande desafio, do ponto de vista democrático, combinado com o aprimoramento da democracia parlamentar, é o de criar novas instituições que sejam capazes de tornar oportuna e estimular a participação direta da cidadania nos assuntos públicos, sendo este o único caminho para romper o abismo que separa o Estado e a sociedade, e para reconstituir permanentemente a legitimidade das decisões do governo.

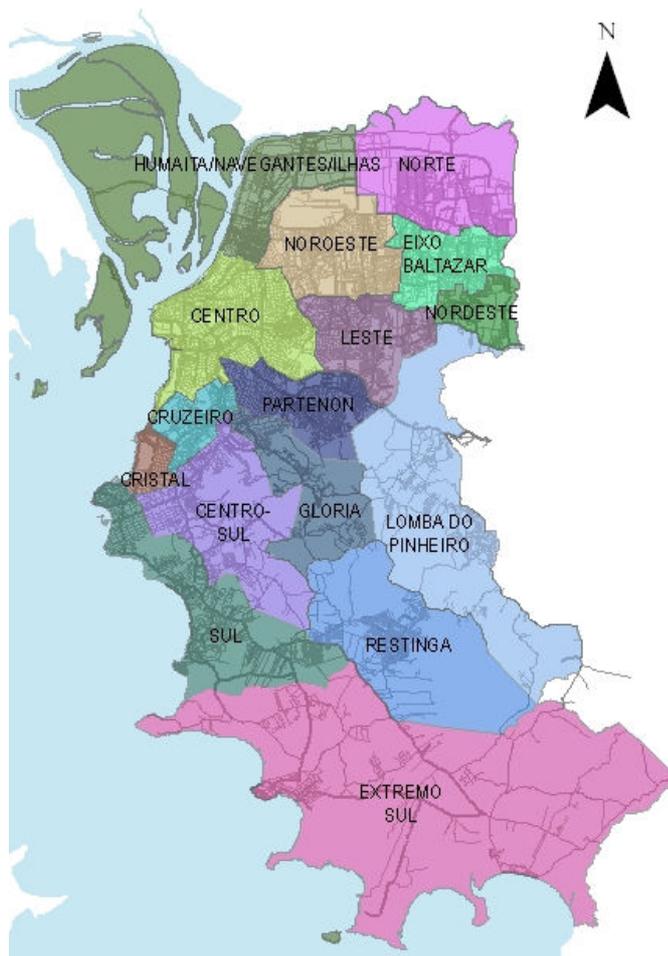
Este processo, para obter os resultados esperados, conta com a contínua renovação, expansão e reconstrução de idéias entre os atores envolvidos, pois não existe participação sem avanços e recuos. Assim, a participação popular é sempre uma via de duas mãos, e as práticas participativas, apesar de restritas, constituem oportunidades de exercício de vida democrática e cidadã.

3.2.2 Funcionamento geral do Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo, atualmente, está organizado em dezessete regiões, sendo discutidos dezesseis temas, a saber: Habitação, Saúde, Educação, Assistência Social, Cultura, Esporte e Lazer, Desenvolvimento Econômico, Juventude, Acessibilidade e Mobilidade Urbana, Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana, Saneamento Básico, Saneamento Ambiental, Pavimentação e Iluminação Pública.

O processo tem início com as reuniões preparatórias nas 17 regiões do OP, quando a Prefeitura presta contas do exercício anterior e apresenta o Plano de Investimentos e Serviços (PIS) para o ano

Figura 8. Regiões do Orçamento Participativo em POA



Fonte: PMPA, 2004, edição Pixel Planejamento Espacial para o PMHIS, 2008.

seguinte. Nesta etapa, as secretarias municipais e autarquias acompanham as reuniões, prestando esclarecimentos sobre os critérios que norteiam o processo e a viabilidade das demandas.

Para um melhor entendimento, a Figura 8. mostra a organização das 16 regiões do OP³⁵.

Além das discussões em torno do orçamento público, as lideranças das comunidades e representantes de organizações não-governamentais se apropriam e discutem os múltiplos problemas da cidade, com base nos programas e projetos das Secretarias e Departamentos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Nas Assembléias Regionais e Temáticas acontece a eleição das Prioridades Temáticas, a eleição dos Conselheiros e é definido o número de delegados.

O ciclo do OP se caracteriza por três grandes momentos prioritários: as reuniões preparatórias, a Rodada Única de Assembléias Regionais e Temáticas e a Assembléia Municipal. O OP é um processo dinâmico que se adapta periodicamente às necessidades locais, buscando sempre um formato facilitador para o debate entre o Governo Municipal e a população.

Nas Assembléias Regionais e Temáticas, a população elege as prioridades para o município, seus conselheiros, e define o número de delegados da cidade para os seus respectivos fóruns regionais e grupos de discussões temáticas. Nas Assembléias Regionais e Temáticas acontece a eleição das Prioridades Temáticas, a eleição dos conselheiros e conselheiras, bem como é definido o número de delegados e delegadas. Nas Assembléias Regionais e Temáticas, que se realizam de abril a maio, nas 16 Regiões e seis Temáticas do OP, a população elege as prioridades para o município, seus conselheiros, e define o número de delegados da cidade para os seus respectivos fóruns regionais e grupos de discussões temáticas.

Os Fóruns de Delegados são responsáveis pela definição, por ordem de importância, das obras e serviços e pela análise e aprovação do Plano de Investimentos e Serviços, da sua Região ou Temática³⁶.

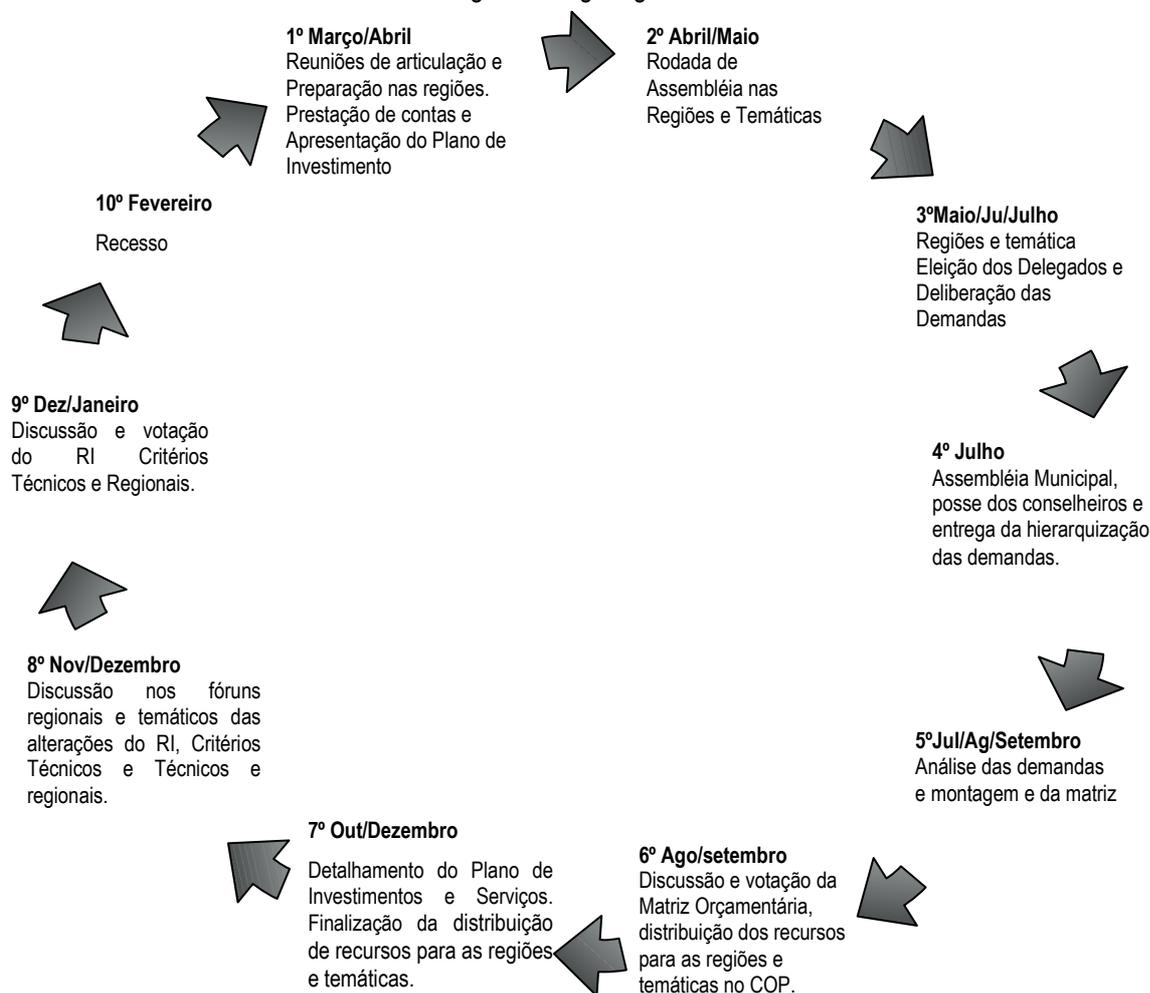
O OP é um processo dinâmico que busca se adequar periodicamente às necessidades locais, procurando sempre um formato facilitador, do debate entre o Governo Municipal e a população.

Também é importante mostrar, através de um organograma (Figura 9.), a organização do Ciclo do Orçamento Participativo:

³⁵ Em 2007 a Administração Municipal houve por bem separar a região Humaitá-Navegantes-Ilhas, configurando-se, assim, dezessete regiões em vias de aprovação.

³⁶ O número de pessoas que se credenciaram para eleger as prioridades regionais e temáticas e também os conselheiros no Ciclo do Orçamento Participativo 2005/2006 foi de 14.394, sendo 3.424 nas seis plenárias temáticas e 10.970 nas plenárias regionais, contabilizando um aumento de 1.110 participantes em relação ao ano anterior.

Figura 9. Organograma do ciclo do OP



Fonte: Cadernos Técnicos do OP, Prefeitura de Porto Alegre. 2007/2008.

O Orçamento Participativo começa, normalmente, em março com a realização das reuniões preparatórias, nas quais acontecem as prestações de contas, a apresentação do Plano de Investimentos, a apresentação do Regimento Interno, Critérios Gerais e Técnicos, e é discutida a Chapa de Conselheiros e Conselheiras. Nas demais etapas seguem as rodadas de discussões em relação à priorização das demandas, distribuição orçamentária e detalhamento do Plano de Investimentos.

3.2.2.1 Prioridades temáticas e a priorização da habitação

As prioridades definidas pelo OP foram sistematizadas desde 1992, inserindo as principais demandas nas diferentes regiões do OP. Com isto, pode-se perceber, após as definições das demandas em diferentes instâncias e atores sociais, que a temática da habitação tornou-se uma das principais prioridades em Porto Alegre, conforme se observa na Tabela 7.

Tabela 7. Prioridades das Demandas do OP em Porto Alegre de 1992 a 2007

OP	1º Prioridade	2º Prioridade	3º Prioridade
2007	Habitação	Educação	Assistência Social
2006	Habitação	Educação	Saúde
2005	Habitação	Educação	Saúde
2004	Habitação	Social	Educação
2003	Habitação	Educação	Pavimentação
2002	Habitação	Educação	Pavimentação
2001	Pavimentação	Habitação	Saneamento Básico
2000	Habitação	Pavimentação	Saúde
1999	Saneamento Básico	Pavimentação	Habitação
1998	Pavimentação	Habitação	Saneamento Básico
1997	Habitação	Pavimentação	Saneamento Básico
1996	Pavimentação	Saneamento Básico	Habitação
1995	Pavimentação	Habitação	Saneamento Básico
1994	Habitação	Pavimentação	Saneamento Básico
1993	Saneamento Básico	Pavimentação	Habitação
1992	Saneamento Básico	Educação	Pavimentação

Fonte: Pls (1992-2007)

Em relação a esta priorização, as comunidades precisam demandar habitação com base nos critérios definidos no Regimento Interno - Critérios Gerais, Técnicos e Regionais do Orçamento Participativo de 2006/2007, ficando a demanda e os recursos pertinentes sob responsabilidade do Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB.

3.2.2.2 Os atores sociais e a gestão da política de habitação de interesse social

A gestão da política habitacional deve levar em conta a luta histórica dos movimentos sociais em todo o território nacional, que, desde meados da década de 30, vinham indicando a necessidade de mudanças na gestão das cidades. Os atores sociais que atuam na temática da habitação de interesse social em Porto Alegre possuem uma longa trajetória de participação.

É importante ressaltar que a Conferência Municipal de Habitação – COMHAB³⁷, de 1997, referenda diretrizes, objetivos e princípios que reforçam os aspectos da produção integrada com políticas de acesso à cidadania e da participação popular na gestão dos programas e projetos relativos à política de habitação e interesse social. E ainda:

Reafirmar a construção de uma cidade auto-sustentável, democrática e redistributiva, consubstanciada na universalização do direito urbano, no desenvolvimento social e ecologicamente equilibrado, na participação da sociedade na sua gestão e na promoção da função social do uso do solo. (1997, p. 9)

³⁷ A 1ª COMHAB foi realizada em 1997, através da organização do DEMHAB e COMATHAB, contando com o apoio de 22 entidades, tanto governamentais, quanto não-governamentais.

Para tal fim, a COMHAB salienta alguns princípios norteadores para a política de habitação de interesse social:

- O reconhecimento do direito à habitação como direito humano;
- A moradia como construção e exercício da cidadania;
- O acesso à moradia e ao meio ambiente equilibrado, como garantia da qualidade de vida a todo o cidadão;
- A participação da sociedade na definição da política habitacional e sua gestão;
- A integração com as demais políticas públicas;
- O acesso à moradia construído enquanto política social.

Para efetivar estes princípios e outras prerrogativas, nesta Conferência foi reconhecida a importância e a legitimidade da organização autônoma dos movimentos e os canais de co-gestão, como o Conselho do Orçamento Participativo – COP e o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação – COMATHAB, que irão, juntamente com o DEMHAB, alterar os rumos da política de habitação de interesse social.

São considerados atores sociais existentes em torno da política de habitação:

- COP – Conselho do Orçamento Participativo: discute e prioriza as demandas do OP de acordo com as prioridades regionais. É composto pelo Fórum de Delegados, integrado por líderes comunitários, sindicatos, movimentos populares, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Regionais de Assistência Social, Conselho Municipal de Educação, além dos fóruns, como o de Pessoas Portadoras de Deficiências e outras entidades;
- FROPs – Fóruns Regionais do Orçamento Participativo: discutem e definem as diferentes demandas do OP regionalmente, incluindo as relativas à habitação;
- COMATHAB – Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação³⁸: possibilita a participação direta de seus representantes no planejamento, execução e fiscalização da política habitacional em Porto Alegre. Ele é composto por representantes de entidades populares de caráter comunitário, entidades de classe e empresariais e órgãos estatais – municipais, estaduais e federais. Possui a prerrogativa legal de gerenciar o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS.
- UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre: presta assessoria e oferece apoio às associações de moradores e aos movimentos populares. Atualmente conta com a participação de associações de moradores e tem parcela de responsabilidade

³⁸ O COMATHAB foi fundado em 1990, e sua substituição pelo Conselho Gestor está em tramitação na Câmara Municipal.

considerável neste processo de construção da cidade e da cidadania, em várias áreas como: Saúde, Educação, Assistência Social, Habitação, Transportes, Mobilidade Urbana, Saneamento Ambiental, Direitos Humanos, Cultura, Meio Ambiente, etc.

- CMDUA – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental³⁹: possui uma série de competências, pois propõe e formula políticas, planos e projetos na área ambiental e urbana da cidade. Também examina projetos de grandes empreendimentos propostos tanto pelo Poder Público, como pela iniciativa privada.
- CUTHAB – Comissão de Transporte e Habitação da Câmara Municipal: comissão formada por vereadores e que trata especificamente de assuntos ligados às políticas relativas ao espaço urbano, principalmente no que versam sobre transporte e habitação.
- Fórum de Cooperativas – Instituído junto ao DEMHAB em 1992, com propósito de discutir a política de habitação para atender as cooperativas habitacionais de Porto Alegre.

3.2.2.3 Resultados das oficinas regionais nas regiões do Orçamento Participativo

Nas oficinas realizadas pelos servidores do DEMHAB, no período de setembro a dezembro de 2007, nas 16 regiões do OP, os participantes foram questionados, através de questões norteadoras⁴⁰, acerca de sua participação nas organizações existentes e qual o desempenho destas nos canais de participação sistematizada e estruturada, por região do OP.

Os dados obtidos nas oficinas regionais foram sistematizados e transformados em tabelas para facilitar a compreensão. Suas respostas foram registradas em tarjetas segundo o método de trabalho em grupo e Percentuais nas ROP, em ordem crescente por modalidade, nas quais os participantes das Oficinas regionais se integram. Os resultados foram representados na Tabela 8 através de somatórios e percentuais, passando a integrar este diagnóstico.

³⁹ O CMDUA foi fundado em 1939 como Conselho Municipal do Plano Diretor. Em 1979, através da Lei Complementar nº 43/79, passou a ser denominado Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - CMPDDU. Por fim, em 1999, através da Lei Complementar nº 434/99, passou a ser denominado CMDUA.

⁴⁰ A saber: 1) Em relação à habitação, como estão organizados? (Associações, Comissões, Cooperativa, OP e outras); e 2) O grupo considera que esta organização é satisfatória?

Tabela 8. Desempenho da participação nos canais participativos .

Regiões do Orçamento Participativo	Associações, Cooperativas, Comissões, Organizações em %	Orçamento Participativo em %	Outras em %
Região Lomba do pinheiro	27	27	46
Região Extremo Sul	40	60	0
Região Leste	47	52	1
Região Centro	47	43	10
Região Cristal	47	53	0
Região Cruzeiro	48	17	35
Região Noroeste	55	38	7
Região Restinga	59	41	0
Região Norte e Eixo Baltazar	64	36	0
Região Partenon	65	35	0
Região Glória	70	6	24
Região Humaitá Navegantes	78	15	7
Região Nordeste	83	17	0
Região Sul	85	15	0
Região Centro-Sul	86	7	7

Fonte: Sistematização Oficinas nas ROP. DEMHAB, 2007

Tabela 9. Percentual por ROP quanto à atuação na avaliação dos participantes das Oficinas regionais.

Regiões do Orçamento Participativo	Percentual (%) dos participantes que responderam afirmativamente	Percentual (%) dos participantes que responderam negativamente	Percentual (%) dos participantes que fizeram críticas
Região Lomba do Pinheiro	16 %	32 %	52 %
Região Norte e Eixo Baltazar	19 %	19 %	62 %
Região Humaitá Navegantes	20 %	36 %	44 %
Região Restinga	23 %	15 %	62 %
Região Cristal	24 %	6 %	70 %
Região Extremo Sul	28 %	22 %	50 %
Região Centro-Sul	34 %	13 %	53 %
Região Nordeste	35 %	29 %	39 %
Região Cruzeiro	36 %	24 %	40 %
Região Noroeste	38 %	13 %	49 %
Região Glória	44 %	20 %	36 %
Região Leste	50 %	24 %	26 %
Região Partenon	56 %	36 %	8 %
Região Sul	60 %	32 %	8 %
Região Centro	84 %	9 %	7 %

Fonte: Sistematização Oficinas nas ROP. DEMHAB, 2007

As tabelas permitem concluir que:

- 70% ou mais do total dos participantes das oficinas regionais, das regiões Glória, Humaitá - Navegantes, Nordeste, Sul e Centro Sul, atuam em suas associações comunitárias;
- Entre 50% e 84% dos participantes das oficinas regionais, das regiões Leste, Partenon, Sul e Centro responderam favoravelmente quanto à atuação de sua organização;
- Na região Cristal, 70%, do total dos participantes das oficinas regionais se manifestaram sob a forma de críticas acerca das organizações (entidades) e da gestão pública, seguida pela região Eixo Baltazar, com 62%;

- Os menores percentuais de críticas apontadas, relacionados às questões norteadoras 1 e 2 das oficinas, foram identificados nas regiões Partenon, Sul e Centro.

3.3. NECESSIDADES HABITACIONAIS

Em matéria publicada no jornal Zero Hora, em 5 de junho de 2009, acerca de estudo sobre o déficit habitacional no Brasil, realizado pela Fundação Getúlio Vargas, o qual prevê fim das favelas no país até 2030, e projeta investimento de R\$ 446,7 bilhões na área e construção de 37 milhões de novas residências para zerar o déficit habitacional composto de habitações inadequadas e coabitação, como pode ser lido abaixo:

O déficit por inadequação de moradia seria extinto e restariam algumas coabitações, mas por opção — diz Ana Maria Castelo, consultora da FGV. Segundo ela, as projeções do estudo levam em conta o crescimento anual de mais de 4% do Produto Interno Bruto (PIB), a queda dos juros para financiamentos e o crescimento populacional, entre outras variáveis. (ZERO HORA, 2008)

O referido estudo também estima que a maior oferta se destinará as famílias com renda entre R\$ 2.000,00 e R\$ 4.000,00, onde o mercado imobiliário encontra viabilidade econômica, com o argumento que a renda dos trabalhadores deve aumentar nos próximos anos. Entretanto, embora as projeções sejam otimistas, as pesquisas têm demonstrado que o maior crescimento populacional tem se concentrado na faixa de renda até 3 salários mínimos.

Outro aspecto a considerar é a quantidade de domicílios em aglomerados subnormais, neste sentido o Centro de Estudos da Metrópole – CEM - mapeou, através de geoprocessamento as áreas que embora não tenham sido consideradas aglomerados subnormais pelo IBGE, possuem características análogas, em termos de perfil socioeconômico, características demográficas e condições habitacionais, com grande concentração de domicílios improvisados. São os chamados assentamentos precários.

O referido estudo aponta para Porto Alegre 21.415 domicílios nesta situação, que somados aos dados já apontados pelo IBGE, totalizam 58.895 ou seja 13,03% do total de domicílios do município. No entanto, o Mapa da Irregularidade Fundiária, fruto de levantamentos realizados pelo Demhab entre 1998 e 2003, aponta 75.656 domicílios (17,1%) com as características apontadas acima. Destaca-se outra matéria publicada no Jornal Zero Hora, de 22 de setembro de 2008, onde foi afirmado que um terço dos brasileiros vive em condições precárias:

Um estudo feito com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2007, divulgado ontem pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), mostra que, em todo o Brasil, 54 milhões de pessoas, o equivalente a 34,5% da população urbana, ainda vivem em condições inadequadas (ZERO HORA, 2008).

Ainda em outra matéria divulgada em Zero Hora, com base em estudo da Fundação Getúlio Vargas, o adensamento excessivo e famílias conviventes seriam os principais componentes da inadequação habitacional e do déficit habitacional respectivamente.

O número de pessoas que moram em domicílios onde há superlotação, com densidade superior a três pessoas por cômodo usado como dormitório, por exemplo, é de 12,3 milhões de habitantes, ou seja, 7,8% da população urbana (ZERO HORA, 2008)

3.3.1 Definições

A metodologia IPPUR/ METRODATA para cálculo das “Necessidades Habitacionais” baseia-se na premissa do direito à habitação como parte integrante do direito à cidade, e impõe, não apenas a tarefa de enfrentar o déficit habitacional através da construção de novas unidades, mas também a preocupação com as condições das habitações existentes e com a qualidade de vida de seus moradores.

Para uma correta diferenciação destas carências habitacionais, que não se resumem somente à necessidade de produção de novas unidades, o déficit habitacional, a Fundação João Pinheiro/MG, após uma longa discussão conceitual, elaborou uma metodologia mais adequada, cujo traço principal é a separação de “déficit” e “inadequação” (FJP,1995), entendendo-se esta última parcela como constituída pelas moradias inadequadas – aquelas que apresentam deficiências graves de infra-estrutura básica, quer seja de energia elétrica, esgotamento sanitário, abastecimento de água, coleta de lixo e/ou uma ocupação excessivamente densa.

O conceito de inadequação indica a possibilidade e a pertinência de outras formas de provisão habitacional, que não apenas a construção de novas unidades, como a provisão de infra-estrutura. De modo mais específico, o conceito de Déficit Habitacional:

... está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de habitabilidade devido à precariedade das construções ou em virtude de desgaste da estrutura física. Essas devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, devido à coabitação familiar ou à moradia em imóveis construídos com fins não-residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como “déficit por incremento de estoque” e como “déficit por reposição do estoque”(FJP, 2005).

O conceito de Inadequação Habitacional engloba:

...as habitações que não proporcionam condições desejáveis de habitabilidade, o que não implica, contudo, em necessidade de construção de novas unidades. Como inadequados são classificados os domicílios com carência de infra-estrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, em alto grau de depreciação ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva (FJP, 2005).

Ainda com relação ao conceito de Inadequação Habitacional, abaixo encontram-se detalhados alguns pontos:

- 1) São considerados domicílios carentes de infra-estrutura todos os que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de

abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo;

- 2) O adensamento excessivo ocorre quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório. O número de dormitórios corresponde ao total de cômodos que servem, em caráter permanente, de dormitório para os moradores do domicílio. Nele incluem-se aqueles que assim são utilizados em função de não haver acomodação adequada para essa finalidade. Para o cálculo do indicador foram considerados somente os membros da família principal, uma vez que as famílias secundárias foram incorporadas ao déficit habitacional;
- 3) A inadequação fundiária refere-se aos casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não possui a propriedade, total ou parcial, do terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que ela se localiza;
- 4) A inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva define o domicílio que não dispõe de banheiro ou sanitário de uso exclusivo do domicílio;
- 5) Além desses componentes deve ser considerada ainda uma parcela de domicílios em função da depreciação dos imóveis. Essa parcela é definida como o complemento dos domicílios com mais de 50 anos de construção cuja reposição é considerada necessária e, portanto, incluídos no déficit habitacional. Considera-se que a manutenção de parte dos imóveis mais antigos necessita apenas de pequenos cuidados (FJP, 2005).

Esta diferenciação evita a sobreposição das necessidades habitacionais (que ocorre quando são somados déficit e inadequação) bem como a falsa idéia de que somente unidades novas são demandadas. O conceito de inadequação permite a quantificação de clientela potencial para programas complementares específicos, que não envolvem a construção de novas unidades, mas resultam em melhorias na qualidade de vida de seus moradores.

Com vistas a subsidiar o Plano Setorial de Habitação, o Departamento Municipal de Habitação desenvolveu, em 2004, o perfil da Habitação de Interesse Social (HIS) de Porto Alegre, buscando integrar, unificar e ampliar o tratamento e a interpretação dos dados existentes no âmbito da própria instituição (Censo dos Núcleos e Vila Irregulares de Porto Alegre – 1996/98), como também para comparar com os dados do IBGE (Censo Demográfico - 2000). Para tal, foram contratados, em 2004, o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, POLIS, e, em 2007, a empresa Pixel Planejamento Espacial.

Para uma melhor interpretação das necessidades habitacionais do município foi utilizado o sistema de informação georeferenciada (SIG), que tem viabilizado o diagnóstico e a organização do banco de dados. Agregar o SIG permite a localização de setores censitários com população de precária

situação social, considerando sua articulação espacial com núcleos e vilas irregulares, elementos marcantes do uso do solo, eixos viários, acidentes geográficos e unidades naturais relevantes, abastecimento de água e esgoto e zoneamento ambiental.

3.3.2 Caracterização da população foco das Políticas Habitacionais de Interesse Social

A caracterização da população tem como objetivo fundamentar as necessidades habitacionais da população de baixa renda (0 a 3 salários mínimos), foco das Políticas Habitacionais de Interesse Social, especificamente de Porto Alegre.

Para esta caracterização foram analisados dados da população atendida pelos programas do DEMHAB, e utilizados elementos do levantamento socioeconômico⁴¹, adquiridos através da aplicação de instrumentos quantitativos de pesquisa⁴², relativamente à 1ª Etapa do PIEC⁴³, onde a população-alvo são famílias oriundas das vilas Esperança, excedente da Vila Tecnológica, Leito Voluntários, A J Renner, N. Sra. Paz. Paz, N. Sra. Aparecida, IAP, tendo sido pesquisados 389 domicílios, em um total de 1479 pessoas. Também são apresentadas as informações do levantamento socioeconômico da Vila Dique, localizada na zona noroeste (ROP 01), efetivado no período de 12 de dezembro de 2005 a 20 de janeiro de 2006, onde foram entrevistadas famílias moradoras de 967 domicílios.

O perfil obtido através destes levantamentos resultou nas seguintes características:

- Em média, as ocupações irregulares de Porto Alegre têm 40% dos domicílios chefiados por mulheres;
- Em média, 57% da população das Ocupações Irregulares encontra-se na faixa economicamente ativa, entre 18 e 65 anos.
- A população apresenta proporção semelhante quanto ao gênero (masculino, feminino);
- Quanto à escolaridade, 5,43% dos chefes de família são analfabetos, e 53,22% deles têm até 5 anos de estudo. Em média, 74% da faixa de idade de 7 a 14 anos está freqüentando o ensino fundamental;
- A renda média dos responsáveis pelo domicílio é de até 2 salários mínimos. Quanto à renda familiar 80,21% recebe até 3 salários mínimos;

⁴¹ PMPA-DEM HAB, Volume VI, PIEC, Agente Financiador: Programa Habitar, BID, Subprograma, UAS. Março/2002.

⁴² Realizada pela UPS-CTS-DEM HAB sob a responsabilidade da socióloga Denise Ferreira de Menezes.

⁴³ Programa Integrado Entrada da Cidade, que visa beneficiar 3.735 famílias.

- Quanto à ocupação, destaque para as atividades de biscate, serviços gerais, e atividades de coleta e triagem de resíduo;
- A infra-estrutura domiciliar é básica, sendo que a maior parte ocorre através de ligações clandestinas: 75,58% dos domicílios possuem energia elétrica, 98,97% possuem água potável, e 14,39% possui ligações com rede regular de coleta de esgoto;
- O lixo é coletado, através do serviço da prefeitura, normalmente nas ruas e acessos que possibilitam a entrada de veículos;
- Quanto ao estado de conservação das habitações, cerca de 34,19% estão em precárias ou péssimas condições, 30,59% apresentam uma conservação regular e 35,22% são bem conservadas. Em relação ao material utilizado nas construções, 49% são em madeira, 25% em alvenaria, 17% mistas e 9% de sobra de diversos materiais.

3.3.2.1 Composição familiar

Em geral, as famílias são compostas de pai e/ou mãe e filhos, pessoas agregadas ao núcleo familiar em pequeno número. Observa-se um perfil crescente das mulheres enquanto chefes de família.

- Na 1ª etapa do PIEC, dos domicílios pesquisados, 39,07% (152) dos responsáveis por domicílio são mulheres e 60,33% (237) dos chefes de família são homens;
- Na Vila Dique, entre os responsáveis por domicílio, 42,9% são homens e 57,1% são mulheres.

3.3.2.2 Percentuais por faixa etária

Entre os moradores da 1ª etapa do PIEC foram encontrados os seguintes percentuais: 34,68% são crianças e adolescentes (0 a 14 anos); 63,66% estão em idade economicamente ativa (acima de 18 anos); 1,66% são idosos (acima de idade economicamente ativa - 65 anos), sendo que 67,27% possuem até 28 anos de idade.

Na Vila Dique a estrutura etária da população é bastante jovem; 69,7% do total populacional possui até 30 anos. A população em idade escolar (0 a 14 anos) é constituída por 1.575 indivíduos (39,5% da população total), dos quais 745 possuem até seis anos e 819 entre 7 e 14 anos de idade (Tabela 10).

Tabela 10. Distribuição da População por Faixa Etária - Vila Dique

Faixa Etária	Nº Indivíduos	Percentual
0 a 6 anos	745	18,69
7 a 14 anos	819	20,53
15 a 18 anos	289	7,25
19 a 22 anos	351	8,80
23 a 30 anos	576	14,43
31 a 40 anos	465	11,67
41 a 50 anos	360	9,03
51 a 60 anos	243	6,10
61 a 64 anos	39	0,98
65 anos e mais	101	2,53
TOTAL	3988	100

Fonte: UPS – CTS – DEMHAB, 2006/2007.

3.3.2.3 Questão gênero 1ª etapa do PIEC

Quanto ao gênero a população é bastante equilibrada:

- (49,62%) (734) indivíduos do sexo masculino;
- (50,38%) (785) indivíduos do sexo feminino.

3.3.2.4 Quanto à escolaridade

O levantamento socioeconômico demonstrou na 1ª etapa do PIEC que as crianças e adolescentes em idade escolar são atendidas na sua região, estando 93,6% no ensino fundamental. Na pré-escola apenas 12% das crianças são atendidas, sendo que os atendimentos às crianças acontecem na sua maioria em equipamentos de ensino e creches comunitárias próximas às vilas, conveniados com a prefeitura. Quanto aos adultos, “o quadro de carência da população é agravado pelo baixo nível de escolaridade. Entre os chefes de domicílio 53,22%, possuem até cinco anos de estudo. O índice de analfabetismo é de 5,43%.”.

No caso da Vila Dique, verificou-se que as crianças entre 0 e 6 anos possuem um baixíssimo percentual de atendimento em estabelecimentos de educação infantil, já que apenas 12,4% (92) são atendidas nestes equipamentos. A população entre 7 e 14 anos, 74,5% (610), é atendida pela rede de ensino fundamental. O baixo grau de escolaridade define a situação ocupacional e de renda desta população. As atividades econômicas desenvolvidas pela população em idade ativa não exigem qualificação de mão-de-obra, gerando, conseqüentemente, rendimentos muito baixos (75% – 825 – das famílias sobrevivem com menos de 2 salários mínimos mensais).

3.3.2.5 Quanto à renda do responsável pelo domicílio

A renda média dos responsáveis pelo domicílio é de até 2 salários mínimos, sendo que 78% do total encontram-se nesta faixa (Tabela 11). Quanto à renda familiar, 80,21 % recebe até 3 salários mínimos (Tabela 12, Tabela 13).

Tabela 11. Distribuição por faixa de renda dos responsáveis pelo domicílio - 1ª etapa do PIEC

Renda (em sm)	Ocorrência	Percentual
Menos de 1	69	17,74
De 1 a 2	218	56,04
De 2 a 3	71	18,25
De 3 a 4	17	4,37
De 4 a 5	7	1,79
De 5 a 6	3	0,77
6 e mais	4	1,04
TOTAL	389	100

Fonte: UPS – DEMHAB, 2002

Tabela 12. Distribuição dos Rendimentos Familiares - Vila Dique

Renda	Nº Famílias	Percentual
Sem renda	17	1,56
0 a 0,5 sm	49	4,45
0,6 a 1,0 sm	118	10,69
1,1 a 2,0 sm	519	47,22
2,1 a 3,0 sm	245	22,27
3,1 a 4,0 sm	98	8,91
4,1 a 5 sm	22	2,00
5,1 a 6,0 sm	10	0,89
6,1 a 7,0 sm	15	1,34
7,1 sm e acima	7	0,67
TOTAL	1100	100

Fonte: UPS - CTS DEMHAB, 2008

Tabela 13. Distribuição da Renda Familiar - 1ª etapa do PIEC

Renda (em sm)	Ocorrências	Percentual
Menos de 1	36	9,25
1	129	33,16
2	90	23,15
3	57	14,65
4	35	8,99
5	20	5,14
6	6	1,54
6	12	3,09
Sem Renda	4	1,03
TOTAL	389*	100

Fonte: UPS – DEMHAB, 2002.

*A renda familiar foi pesquisada por domicílio.

3.3.2.6 Quanto à ocupação

Entre os domicílios pesquisados da Vila Dique, 850 servem somente para moradia e 117 também são utilizados para o desenvolvimento de atividades comerciais (Tabela 14). Nesta comunidade encontra-se um elevado número de pessoas que trabalham, direta ou indiretamente, com a coleta e triagem de resíduos sólidos⁴⁴.

Tabela 14. Distribuição dos Domicílios Mistos (utilizados para moradia e atividade comercial) por Tipo de Atividade – Vila Dique

Tipo Atividade	Número
Galpão de triagem de resíduos	42
Bar	23
Armazém / Mini-mercado	08
Serralheria	09
Padaria	01
Outros	34
TOTAL	117

Fonte: UPS-CTS-DEMHAB. 2006/2007

⁴⁴ Carrinheiro, triador, catador. Os indivíduos que trabalham como carroceiros, desenvolvem suas atividades de forma interligada à coleta e triagem de resíduos, transportando os materiais coletados.

O levantamento socioeconômico aplicado aos moradores da 1ª etapa do PIEC demonstrou que, entre os entrevistados, de um total de 389 domicílios, 24 famílias moram e desenvolvem atividades comerciais em suas casas.

Na Vila Dique, as atividades econômicas desenvolvidas pela população em idade ativa não exigem mão-de-obra qualificada, gerando, deste modo, rendimentos muito baixos (825, ou seja, 75% das famílias sobrevivem com menos de 2 salários mínimos mensais). Da população em idade ativa, 732 pessoas (31,51%) encontram-se em situação de desempregou ou de não-trabalho.

De um total populacional de 3988 pessoas, deste grupo analisado, 204 indivíduos trabalham com a coleta e triagem de resíduos sólidos, significando aproximadamente 128 famílias que sobrevivem trabalhando vinculadas aos galpões de triagem. É importante salientar que estes indivíduos desenvolvem o trabalho nos galpões particulares existentes na comunidade e também na Associação de Triadores Santíssima Trindade, equipamento localizado na Av. Dique. Relacionando-se à atividade de coleta e triagem de resíduos, encontrou-se nesta comunidade um expressivo número de famílias com veículos de tração animal (foram identificadas 106 carroças na vila).

Quanto à relação de trabalho, 24,02% apresentam vínculo formal na atividade de trabalho; 21,90% desenvolvem atividade sem vínculo formal; 8,68% desenvolvem atividades eventuais, denominadas biscates; 6,03% são de pessoas desempregadas; 31,78% são de não-trabalho.

Na 1ª etapa do PIEC constatou-se que as principais atividades desenvolvidas pelos moradores relacionam-se com serviços gerais e serviços de biscate, atividades que representam mais de 45% do total (Tabela 15).

Tabela 15. Ocupação Ocorrências mais freqüentes 1ª etapa PIEC

Atividade – ocupação	Ocorrências (nº de pessoas)	Porcentagem
<i>Trabalho em serviços gerais</i>	86	22,93
<i>Trabalho em serviços domésticos</i>	67	17,87
<i>Reciclador/ papeleiro/ catador</i>	40	10,67
<i>Trabalho em serviços da construção civil</i>	63	16,80
<i>Trabalho em serviços auxiliares em empresas de transporte</i>	37	9,87
<i>Trabalhadores em serviços de biscate</i>	82	21,87
TOTAL	375	100,00

Fonte: UPS-CTS-DEM HAB. Março, 2002.

3.3.2.7 Quanto ao acesso aos serviços de saúde, infra-estrutura, coleta de lixo e material utilizado na construção dos domicílios

O acesso ao serviço de saúde dos moradores dos domicílios incluídos na 1ª etapa do PIEC se dá pelas unidades municipais de atendimento (PSF) nas imediações dos assentamentos. Destes,

47,02% utilizam a unidade de saúde Vila Farrapos; 35,67% utilizam o centro de saúde Navegantes; 17,31% utilizam outras unidades. Também é utilizada a unidade de saúde Diretor Pestana.

Os moradores dos domicílios da Vila Dique possuem fácil acesso a equipamentos de saúde, utilizando o PSF Santíssima Trindade.

▪ **Acesso à infra-estrutura:**

A infra-estrutura domiciliar, tanto das vilas atendidas pelo PIEC como da Vila Dique, é básica, sendo a maior parte através de ligações clandestinas. No caso da 1ª etapa do PIEC, 75,58% dos domicílios possuem energia elétrica e 98,97% possuem água potável. No caso da Vila Dique, 93 domicílios não tem acesso à água potável e a rede de esgoto é inexistente, com apenas 56 domicílios (14,39% do total pesquisado) possuindo ligações com rede regular de coleta de esgoto.

▪ **Coleta de lixo:**

No caso dos domicílios que integram a 1ª etapa do PIEC, o lixo é coletado normalmente, através do serviço da prefeitura, nas ruas e acessos que possibilitam a entrada de veículos. Os acessos com pouca largura são, em geral, curtos, deste modo a população pode depositar o lixo a poucos metros de sua habitação. Todavia, existem vários focos de lixo acumulado em locais impróprios, o que contribui para proliferação de vetores e mesmo mosquitos, moscas e outros insetos.

▪ **Material utilizado na construção dos domicílios (habitações) e estado de conservação:**

Na 1ª etapa do PIEC constata-se, quanto ao estado de conservação das habitações, que 34,19%, estão em precárias ou péssimas condições; 30,59% apresentam uma conservação regular e 35,22% são bem conservadas. Em relação ao material utilizado nas construções, 48,84% são em madeira, 32,65% em alvenaria, 8,48% mistas e 10,03% de sobra de diversos materiais.

Na Vila Dique destaca-se que 50,44% das habitações são construídas em madeira; 26,11% mistas; 18,58% em alvenaria e 4,87% são sobras de diversos materiais. Do total de domicílios destinados à habitação, 76,5% possui até cinco cômodos. Também, 44% das habitações encontram-se em estado precário e/ou péssimo. Além disso, existe um grande adensamento no uso do solo, configurando acessos precários às moradias e condições insalubres de habitação.

Tabela 16. Levantamento socioeconômico da Vila Dique – Aeroporto. Tabela de resultados - Número de Pessoas por Domicílio

Número de Pessoas	Freq.	%
1	103	11,2%
2	162	17,6%
3	206	22,3%
4	181	19,6%
5	117	12,7%
6	67	7,3%
7	44	4,8%
8	16	1,7%
9	11	1,2%
10	8	0,9%
+10	8	0,9%
TOTAL CIT.	923	100%

Fonte: UPS-DEM HAB, 2009

▪ **Condições de densidade domiciliar:**

Na Vila Dique 70% dos domicílios possui de 1 a 4 pessoas residentes, 29,1% entre 5 e 10 pessoas, e apenas 0,9% mais de 10 pessoas. Este quadro leva a concluir que são poucos os casos de famílias conviventes.

3.3.3 Caracterização do território de Porto Alegre

3.3.3.1 Divisão territorial: AEDs/Bairros/ROPs/ Ocupações

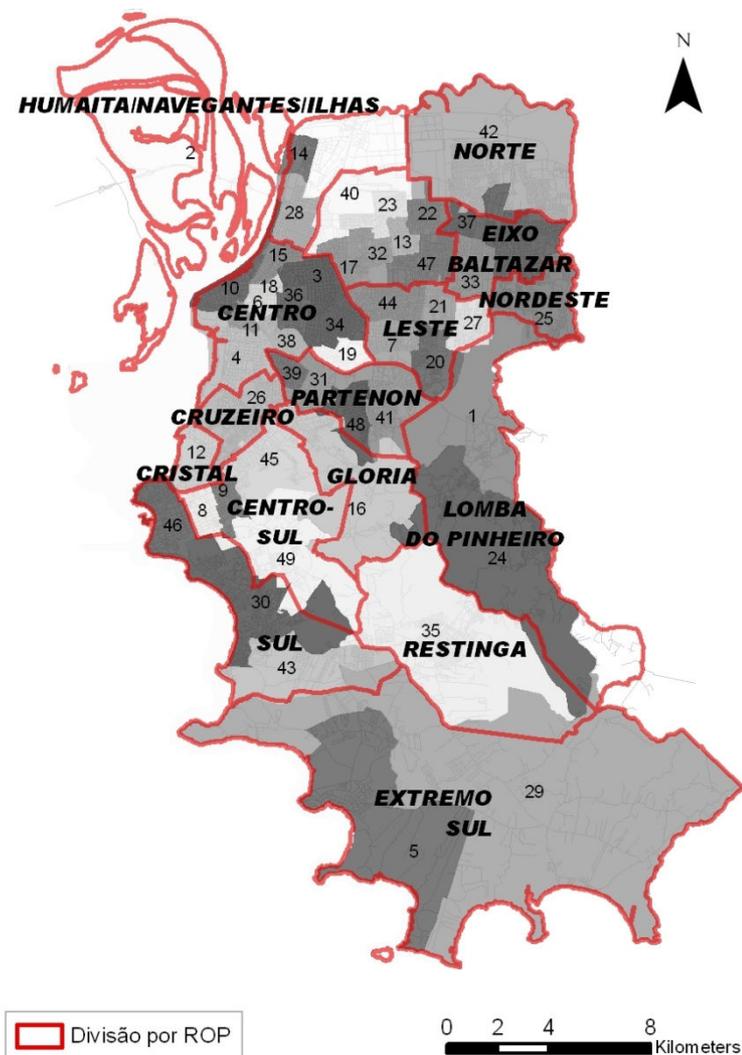
Os dados para análise da questão habitacional encontram-se divididos em várias unidades: AEDs, Bairros, ROPs e núcleos/ocupações.

De acordo com a sintaxe METRODATA, utilizada para gerar os indicadores de habitabilidade, AEDs são os dados agregados por área de expansão da Amostra, que correspondem à AREAP - área de ponderação, no Censo 2000. Cada AED é composta por um conjunto de setores censitários, deste modo os indicadores relativos a cada setor censitário são semelhantes para uma mesma AED.

Porto Alegre encontra-se dividida em 49 AEDs (Figura 10.) e 2157 setores censitários. O agrupamento destas unidades de análise não é totalmente coincidente com a divisão de bairros, mas possuem considerável semelhança.

Esta divisão por AEDs foi utilizada para determinação de Déficit e Inadequação com base nos dados da Amostra do Censo de 2000 do IBGE.

Figura 10. Divisão por AEDs e ROPs



Fonte: PMPA, 2007, Instituto Pólis, com edição Pixel Planejamento Espacial para o PMHIS, 2008.

As Regiões do Orçamento Participativo – ROPs – são aglomerações de Bairros, e estão divididas em 16 grupos (Figura 10.). A opção por esta unidade como unificadora dos Núcleos/Ocupações irregulares nos mapas deu-se em função de as demandas das Regiões do Orçamento Participativo serem fator de prioridade no atendimento às famílias dentro dos diversos Programas Habitacionais oferecidos pela Prefeitura de Porto Alegre – Regularização Fundiária, Reassentamento e Cooperativismo.

Consideram-se ocupações irregulares, pelo DEMHAB, como: (a) Núcleos e vilas irregulares – “formados por moradias em área pública ou privada com problemas de irregularidade fundiária e com grau variável de deficiência de infraestrutura urbana e serviços”.

Pela classificação do DEMHAB em 2005, existiam 486 “ocupações irregulares” (Figura 11.).

Com relação a distribuição desta Ocupações Irregulares e a estratégia de Produção da cidade proposta pelo PDDUA de 1999, com relação ao Programa de Habitação de Interesse Social, pode-se visualizar na Figura 12. que a maior parte desta Ocupações encontram-se na Área de

Figura 11. Localização das Ocupações Irregulares de Porto Alegre

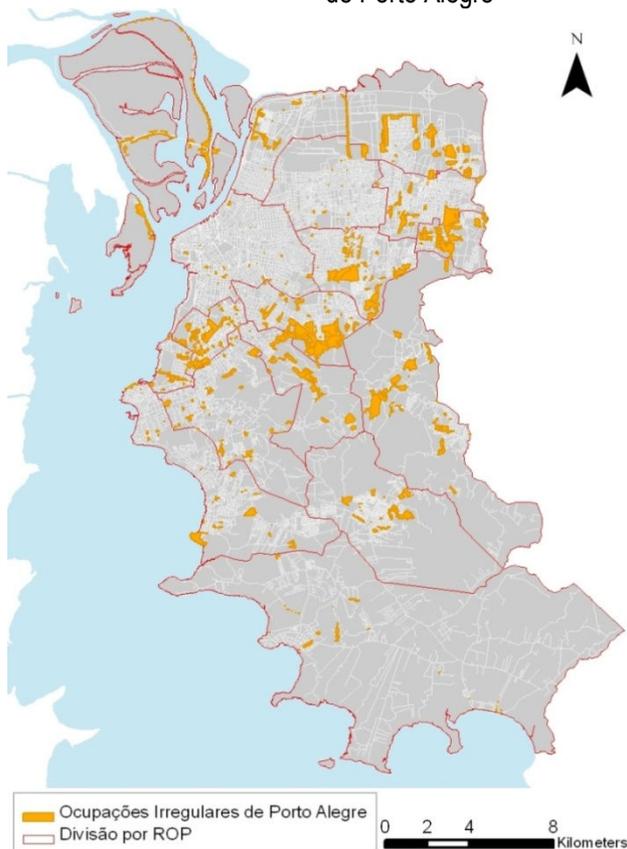
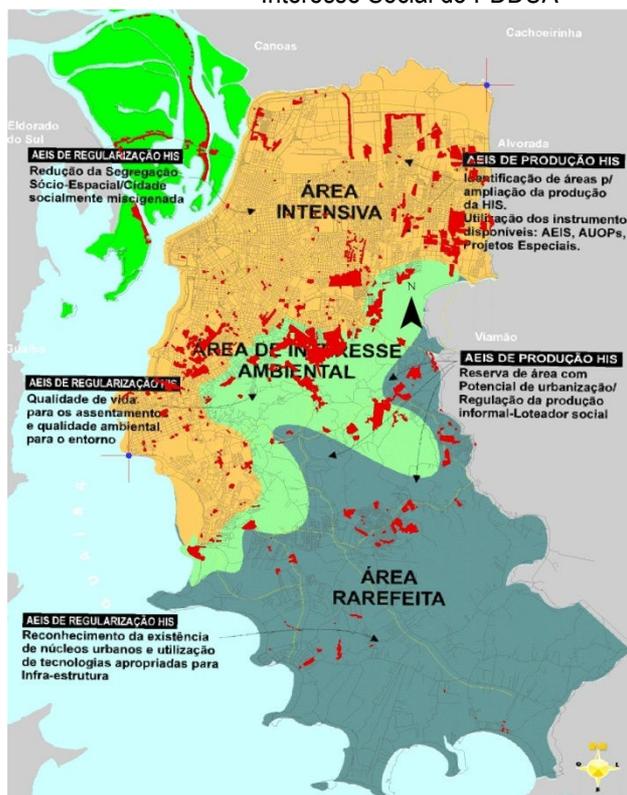


Figura 12. Localização das Ocupações Irregulares em relação ao Programa de Habitação de Interesse Social do PDDUA



Fonte: PMPA, DEMHAB, edição Pixel Planejamento Espacial para o PMHIS, 2008.

Ocupação Intensiva, onde são priorizadas ações de regularização e produção de HIS, mas uma parcela significativa encontra-se na Área de Interesse Ambiental, onde há a possibilidade de regularização das HIS, com a devida atenção a qualidade ambiental.

3.3.3.2 Distribuição da população e dos domicílios no território do município

Porto Alegre apresenta, de acordo com dados agregados do IBGE para o Censo Demográfico de 2000, uma população de 1.360.590 habitantes. Conta com um número de domicílios de 440.557 domicílios particulares permanentes, onde vivem 1.346.477 habitantes, mais 1.309 domicílios particulares improvisados onde vivem 3.556 habitantes, e 9.967 unidades residenciais em domicílios coletivos (Tabela 17).

Tabela 17. Composição dos domicílios em Porto Alegre em 2000

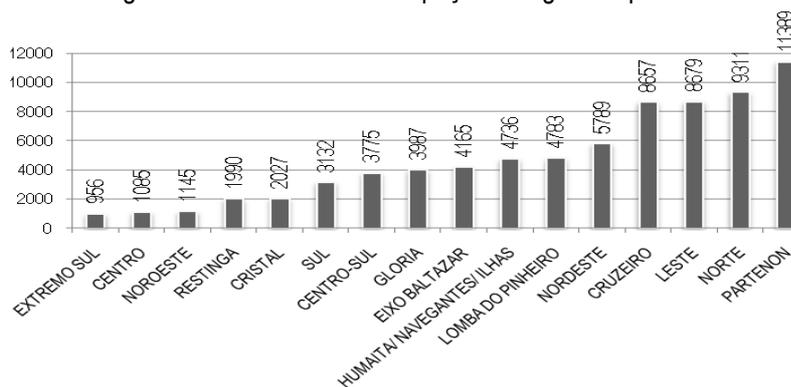
PORTO ALEGRE	Total	Domicílios particulares permanentes	Domicílios particulares improvisados	Unidades em domicílios coletivos	Aglomerados subnormais	Domicílios em ocupações irregulares-DEM HAB
n. domicílios	451.833	440.557 (97,5%)	1.309 (0,29%)	9.967 (2,21%)	37.480 (8,29%)	75.656 (17,1%)
população residente	1.360.590	1.346.477	3.556	10.557	143.353	289.005

Fonte: IBGE, dados agregados do Censo de 2000, e dados DEMHAB, 2007.

Existem 37.480 domicílios, considerados aglomerados subnormais onde vivem 143.353 habitantes, com uma média de 3,82 habitantes por domicílio, ou seja, 10,53% da população, ou 8,29% dos domicílios da cidade encontram-se em situação de habitação subnormal (Tabela 17).

Já de acordo com dados fornecidos pelo DEMHAB, que diferem dos dados do IBGE nos critérios de seleção de áreas irregulares, Porto

Figura 13. Domicílios em Ocupações Irregulares por ROP



Fonte: PMPA, DEMHAB, edição Pixel Planejamento Espacial para o PMHIS, 2008.

Alegre possui **486 ocupações irregulares** (Figura 11.), com um total de **75.656 domicílios**⁴⁵. Considerando-se a mesma média, de 3,82 habitantes por domicílio, encontrada em aglomerados

⁴⁵ Dados do Levantamento da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre, realizado pelo DEMHAB, pelos sociólogos Flávio José Anton e Aldovan de Oliveira Moraes, da Unidade de Pesquisa do Demhab, de 1998, com atualização em 2005.

subnormais levantados pelo Censo de 2000 do IBGE, chega-se a uma população de 288.891 habitantes, o que significaria **21,46% da população ou 17,1% dos domicílios em situação de habitação irregular, concentradas nas ROPs 7, 5, 10 e 3** (Figura 13.).

Os dados fornecidos pelo DEMHAB têm por base o levantamento do Mapa da Irregularidade Fundiária, que compreendeu uma porção maior de população que os aglomerados subnormais do IBGE, visto que, para o DEMHAB, as áreas irregulares são definidas a partir de critério jurídico, que diz respeito à propriedade legal do(s) terreno(s) e/ou loteamento/edificação executados em desconformidade com as normas legais vigentes, ou seja, “formados por moradias em área pública ou privada com problemas de irregularidade fundiária e com grau variável de deficiência de infra-estrutura urbana e serviços”.

Existe, portanto, uma discrepância com relação ao termo utilizado pelo IBGE, o qual utiliza o conceito de “Aglomerado Subnormal”, definido como o “conjunto (favelas ou assemelhados) constituído por unidades habitacionais (barracos, casa, etc.), ocupando, ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais”, e também que seja uma aglomeração constituída de no mínimo 50 domicílios (IBGE - Censo Demográfico, 2000. Documentação dos Dados da Amostra).

As áreas com maior contingente populacional situam-se nas ROP 16 –

Figura 14. População de Porto Alegre, distribuída por ROP

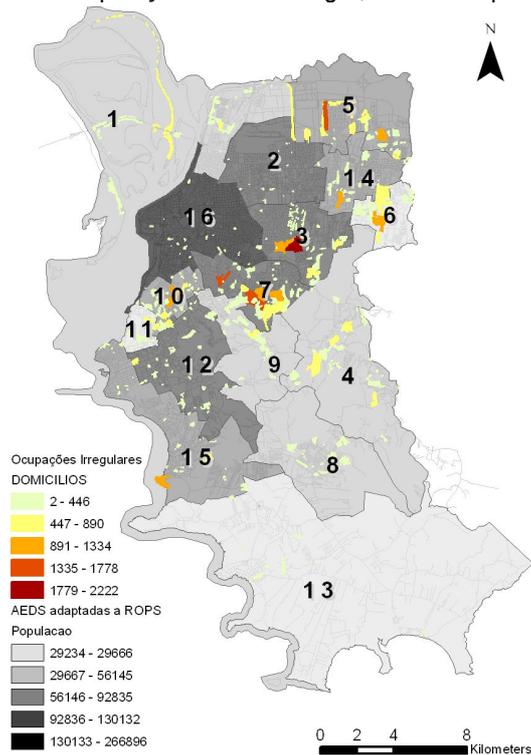
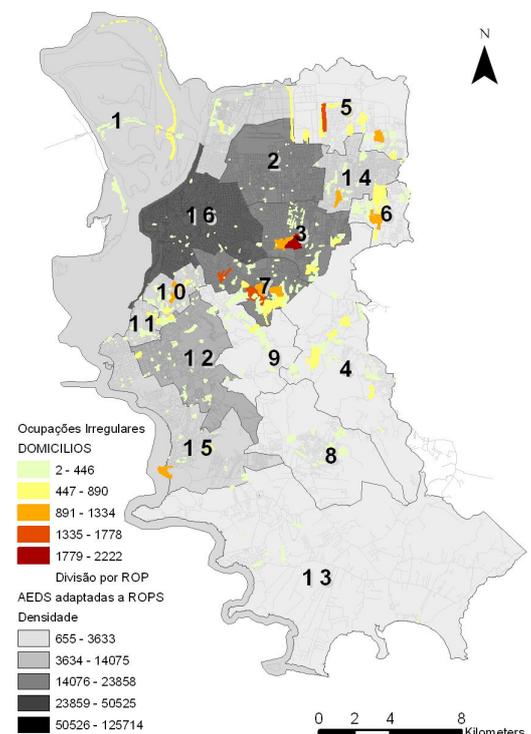


Figura 15. Densidade Populacional de Porto Alegre, distribuída por ROP



Fonte: Dados alfanuméricos editados pelo Instituto Pólis, com base na Metodologia Metrodata – IPPUR/UFRJ (2004), para expansão dos dados da Amostra do Censo de 2000-IBGE, edição gráfica Pixel Planejamento Espacial, 2008.

Centro, ROP 2 – Noroeste, ROP 7 - Partenon, ROP 3 - Leste, e ROP 12 – Centro-Sul, todas com mais de 100 mil habitantes.

As Ocupações Irregulares com os maiores números de domicílios (não existem dados precisos da população residente) também se localizam nas ROPS mais populosas de Porto Alegre, as ROPS 7 – Partenon, 5 – Norte, 10 – Cruzeiro, e 3 – Leste, todas com mais de 8.600 domicílios em ocupações irregulares (Figura 14.). No quesito densidade, ocorre uma certa inversão, pois a ROP 5 – Norte, consideravelmente populosa, apresenta baixa densidade (3.224 habitantes/km²). As maiores densidades ocorrem em AEDS com pequeno contingente de população, mas que ocupam uma porção exígua do território do município, tais como as AEDs 11 - Cidade Baixa e 18 - Independência, que apresentam uma densidade entre 18.405 e 20.622 hab/km², e na AED 38 - Santana, 13.865 hab/km², todas estas ocorrem dentro da ROP 16 – Centro, como pode ser visto na Figura 15.

3.3.4 Localização das situações de déficit e inadequação em Porto Alegre

Diante da disponibilidade de dados, foram possíveis duas situações de análise: (1) em macro escala, sendo utilizados dados advindos da Amostra do Censo Demográfico de 2000 do IBGE⁴⁶, onde foram quantificados o déficit habitacional e a inadequação habitacional, e onde foram consideradas como unidade de análise as AEDs e ROPS; e (2) em micro escala, utilizando-se dados das diversas secretarias de Porto Alegre⁴⁷, tendo como unidade de análise as Ocupações Irregulares e ROPS, de modo a qualificar o Déficit e as Inadequações em cada uma das Ocupações Irregulares da Cidade.

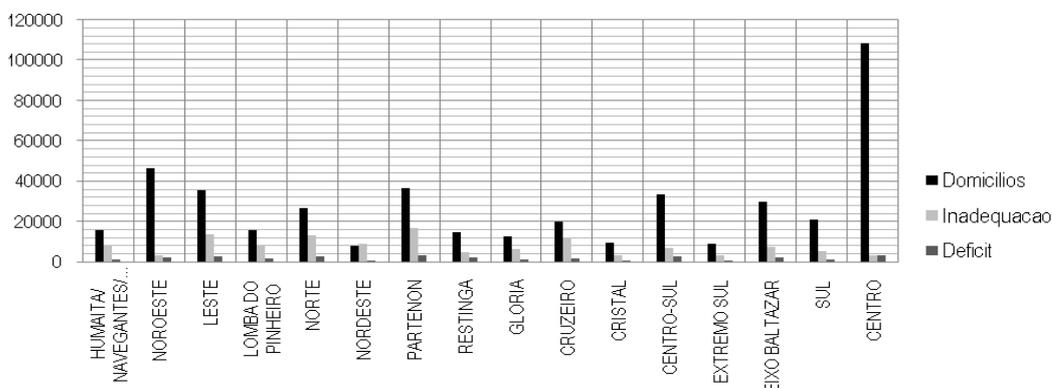
A análise pelos micro-dados, da Amostra do Censo de 2000 do IBGE, trouxe como resultados, seguindo a metodologia da FPJ para quantificação das Necessidades Habitacionais, um **Déficit Habitacional de 38.572 domicílios**, e **Inadequação Habitacional em 123.804 domicílios**. Estes resultados podem ser vistos detalhados por ROP na Tabela 18.

⁴⁶ Estes dados da Amostra do Censo de 2000 do IBGE, que cobrem 45.136 domicílios, ou seja, cerca de 10% do total de domicílios da cidade, foram expandidos estatisticamente pelo Instituto Pólis e IPPUR/Metrodata, em consultoria prestada em 2004, mas apresentam valores diferentes no número de domicílios real levantado pelo Censo de 2000. Nos cálculos da Consultoria Instituto Pólis foi utilizado como número de domicílios um total **442.008** domicílios, enquanto os dados agregados por setores censitários do Censo 2000 do IBGE demonstram um total de **451.833** domicílios no município, sendo 440.557 domicílios particulares permanentes, 1309 domicílios particulares improvisados e 9.967 unidades residenciais em domicílios coletivos. Atenta-se para o fato de que os totais de domicílios por AEDs, enquanto conjuntos de setores censitários, terão resultados diferentes daqueles apresentados pelos dados agregados do Censo 2000 do IBGE.

⁴⁷ Estes dados foram manipulados pela consultoria da Empresa Pixel Planejamento Espacial em 2008.

Quanto a localização, verifica-se que as maiores ocorrências, em termos de números absolutos, de déficit e inadequação ocorrem nas ROPs Partenon, Norte e Leste (Figura 16.), que são consideravelmente populosas.

Figura 16. Dados das ROPS



Fonte: Dados alfanuméricos editados pelo Instituto Pólis, com base na Metodologia Metrodata – IPPUR/UFRJ (2004), para expansão dos dados da Amostra do Censo de 2000-IBGE, edição gráfica Pixel Planejamento Espacial, 2008.

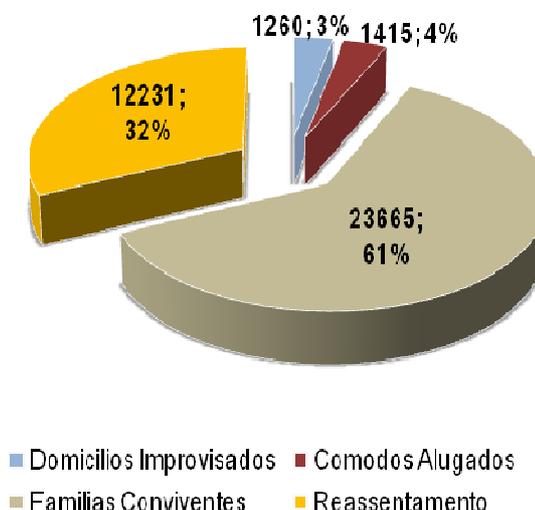
Tabela 18. Componentes das Necessidades Habitacionais de Porto Alegre em 2000: Déficit e Inadequação

ROPS	componentes do Déficit Habitacional					componentes da Inadequação Habitacional								
	Domicílios Improvisados	Cômodos Alugados	Famílias Conviventes	Reassentamento	Déficit	Carência Água	Carência de Iluminação	Carência de Rede de Esgoto	Carência de Lixo Urbano	Carência de Lixo Rural	Adensamento Excessivo	Irregularidade Fundiária em Ocupações Irregulares	Inadequação	
1 HUMAITÁ/NAVEGANTE S/ILHAS	72	174	881	0	1127	1164	165	1303	127	93	935	4736	8523	
2 NOROESTE	82	249	1493	988	2812	21	0	949	108	0	778	1145	3001	
3 LESTE	61	101	2533	1969	4664	237	18	2113	195	0	2359	8679	13601	
4 LOMBA DO PINHEIRO	73	26	1236	1112	2447	672	11	1747	13	152	843	4783	8221	
5 NORTE	52	75	2118	1978	4223	293	20	1665	395	20	1516	9331	13240	
6 NORDESTE	0	8	372	593	973	219	54	1582	177	0	1184	5789	9005	
7 PARTENON	67	175	2772	1206	4220	450	95	2231	285	0	2396	11419	16876	
8 RESTINGA	98	39	1616	343	2096	419	65	774	141	19	1440	1990	4848	
9 GLÓRIA	163	26	883	613	1685	219	78	756	146	0	1010	3987	6196	
10 CRUZEIRO	63	101	1522	774	2460	443	60	940	117	0	1843	8657	12060	
11 CRISTAL	20	16	441	1054	1531	28	23	738	21	0	478	2027	3315	
12 CENTRO-SUL	28	126	2150	331	2635	102	21	1148	105	0	1608	3775	6759	
13 EXTREMO SUL	8	0	509	0	517	426	25	871	106	37	598	956	3019	
14 EIXO BALTAZAR	179	68	1683	827	2757	103	29	1408	187	0	1280	4165	7172	
15 SUL	26	31	1106	283	1446	78	0	743	52	0	998	3132	5003	
16 CENTRO	268	200	2350	161	2979	276	56	275	86	0	1187	1085	2965	
DOMICÍLIOS COM NECESSIDADES HABITACIONAIS	1260	1415	23665	12232	38572	5150	720	1924	226	1	321	20453	75656	123804

Fonte: Dados alfanuméricos editados pelo Instituto Pólis, com base na Metodologia Metrodata – IPPUR/UFRJ (2004), para expansão dos dados da Amostra do Censo de 2000-IBGE, edição gráfica Pixel Planejamento Espacial, 2008.

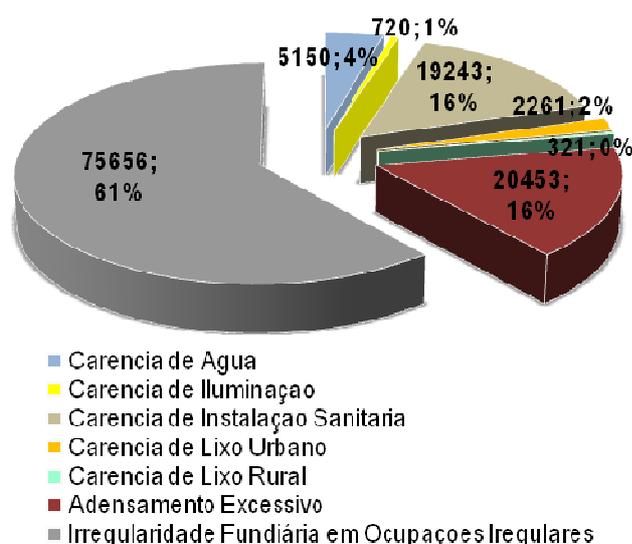
A composição de déficit e inadequação na cidade pode ser vista nas Figura 17. e Figura 18. Notadamente, o fator que mais contribui para o Déficit Habitacional é o número de **famílias conviventes** (61% do Déficit), seguido da necessidade de reassentamento (32%), e para a Inadequação é a **irregularidade fundiária** (61%), e o **adensamento excessivo** dos domicílios (16%), seguido pela **inexistência de redes de esgotamento sanitário** (16% da Inadequação).

Figura 17. Composição do Déficit Habitacional em Porto Alegre em 2000



Fonte: Dados alfanuméricos editados pelo Instituto Pólís, com base na Metodologia Metrodata – IPPUR/UFRJ (2004), para expansão dos dados da Amostra do Censo de 2000-IBGE, edição gráfica Pixel Planejamento Espacial, 2008.

Figura 18. Composição do Déficit e Inadequação Habitacional em Porto Alegre em 2000



Fonte: Dados alfanuméricos editados pelo Instituto Pólís, com base na Metodologia Metrodata – IPPUR/UFRJ (2004), para expansão dos dados da Amostra do Censo de 2000-IBGE, edição gráfica Pixel Planejamento Espacial, 2008.

3.3.4.1 Déficit Habitacional em Porto Alegre

O cálculo do déficit aponta o número de unidades habitacionais novas necessárias para atender à demanda. Pelos dados da Amostra do último Censo Demográfico/IBGE, em Porto Alegre, no ano 2000, havia um déficit de **26.340 unidades, acrescido de 12.232 unidades que necessitam de reassentamento, de acordo com dados levantados pelo DEMHAB, a partir das Ocupações Irregulares pertencentes ao PRF (Tabela 18).**

a) Distribuição do déficit no território do município

A Figura 19. mostra que a distribuição do déficit acompanha a concentração populacional. As ROPs mais populosas apresentam o maior déficit em números absolutos: ROP 3 - Leste (déficit de 4664 domicílios), e ROP 7 – Partenon (déficit de 4220 domicílios), seguidas pela ROP 5 - Norte (déficit de 4223 domicílios).

b) O déficit percentual, por ROP

Na Figura 20. , têm-se outras leituras do mesmo fenômeno: a espacialização do déficit percentual (isto é, o que o déficit em números absolutos representa em relação aos domicílios existentes, em cada ROP).

Em Porto Alegre, essa relação é de 8,72 % (ou seja, o déficit de 38.572 unidades representa 8,72% do total de 442.008

Figura 19. Déficit Habitacional Total em Porto Alegre por ROP

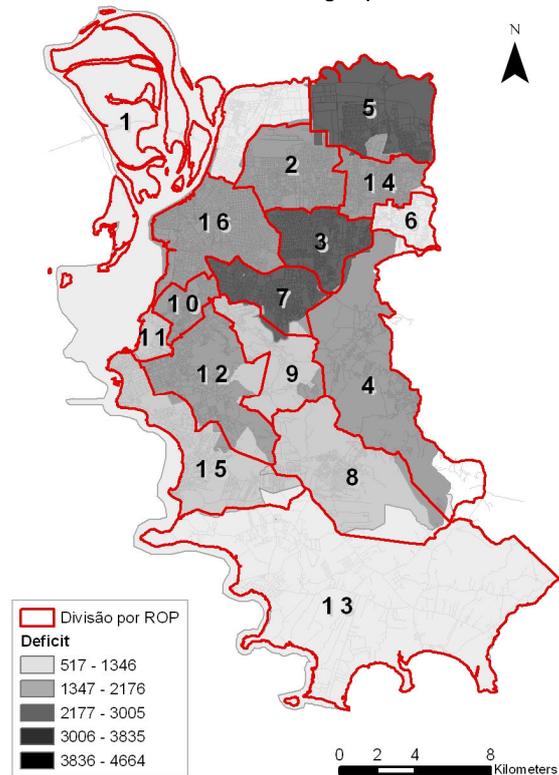
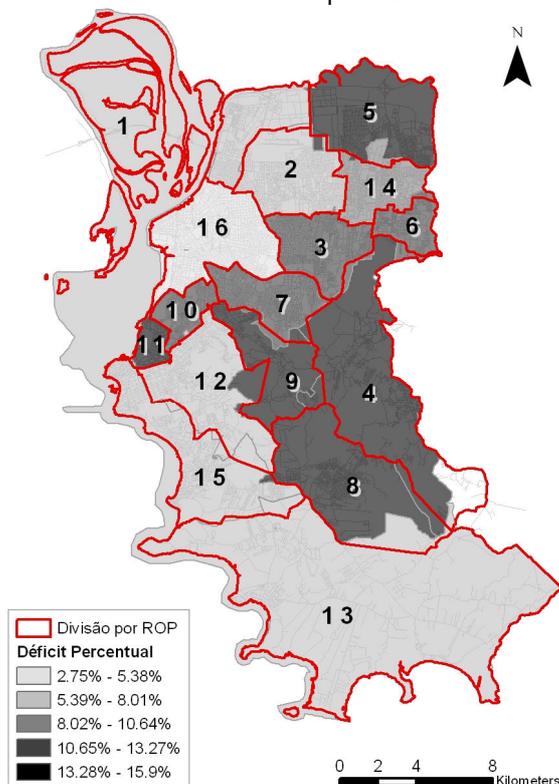


Figura 20. Déficit Percentual em Porto Alegre por ROP



Fonte: Dados alfanuméricos editados pelo Instituto Pólis, com base na Metodologia Metrodata – IPPUR/UFRJ (2004), para expansão dos dados da Amostra do Censo de 2000-IBGE, edição gráfica Pixel Planejamento Espacial, 2008.

domicílios dados pela expansão da Amostra do Censo de 2000).

Nesses termos, a situação mais grave ocorre nas ROP 11 – Cristal, 5 – Norte, 4 – Lomba do Pinheiro e 8 – Restinga, todas com um percentual de déficit acima de 14%.

c) A composição do déficit

A maioria das pesquisas tem mostrado que a coabitação familiar (na modalidade famílias conviventes) é o elemento que mais concorre para o déficit habitacional – situação que também se verifica em Porto Alegre. Os demais componentes (os domicílios improvisados e os domicílios do tipo cômodo alugado ou cedido, e aqueles destinados a reassentamento) participam em menor proporção (Figura 18.).

▪ Domicílios improvisados

Os domicílios improvisados, mostrados na Figura 21. constituem o elemento que menos contribui para o déficit. Em Porto Alegre, são **1.260 domicílios**, que correspondem a 3% do déficit habitacional. Aparecem em maior número na ROP 16 – Centro, ROP 9 - Glória e ROP 14 – Eixo Baltazar.

Figura 21. Domicílios Improvisados em Porto Alegre por ROP

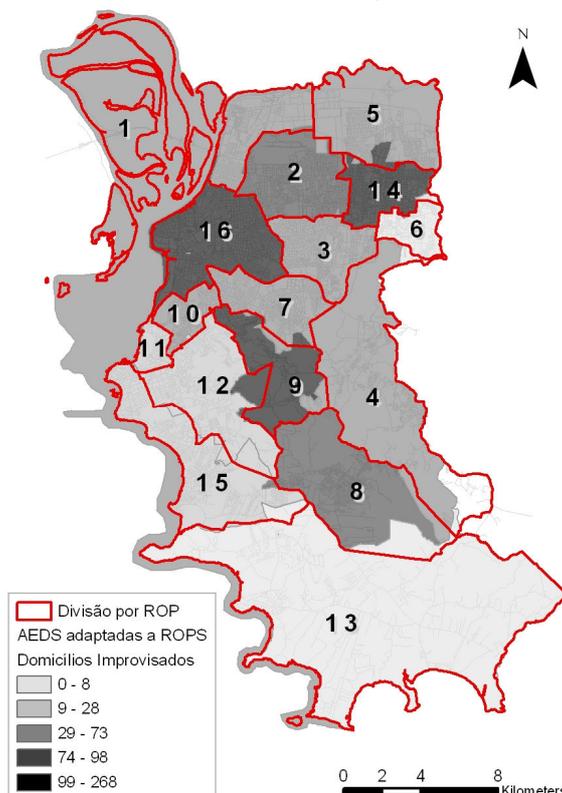
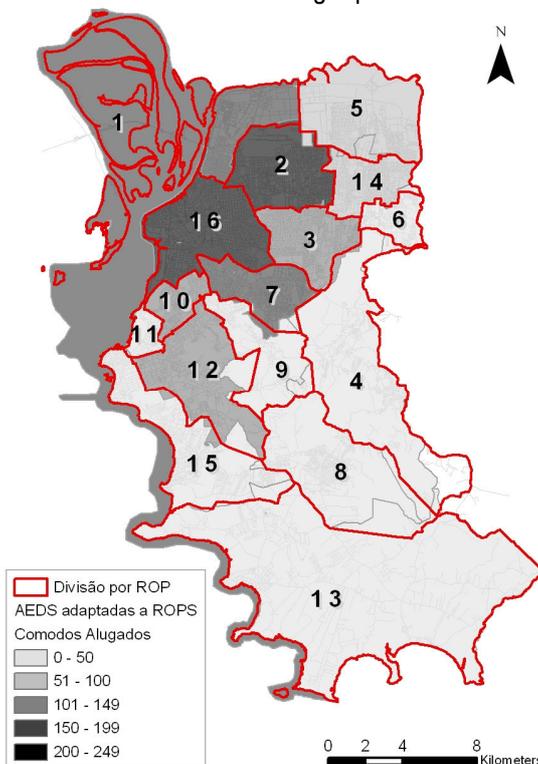


Figura 22. Cômodos alugados ou cedidos em Porto Alegre por ROP



Fonte: Dados alfanuméricos editados pelo Instituto Pólis, com base na Metodologia Metrodata – IPPUR/UFRJ (2004), para expansão dos dados da Amostra do Censo de 2000-IBGE, edição gráfica Pixel Planejamento Espacial, 2008.

- **Cômodos alugados ou cedidos**

Também têm pequena participação na composição do déficit habitacional. Em Porto Alegre são **1.415 domicílios** – ou 4% do déficit total. Estão concentrados nas ROPS 16 – Centro, 2 – Noroeste, e 7 – Partenon (Figura 22.).

- **Famílias conviventes**

É o principal componente do déficit habitacional – são **23.665 domicílios**, correspondendo a 61% do déficit habitacional total, no município (Figura 18.).

Estão concentradas em cinco ROPS: 16 – Centro, 3 – Leste, 7 – Partenon, 12 – Centro-Sul, e 5 - Norte. Em cada uma delas existem mais de 2.000 domicílios na situação de “conviventes”. Outras seis ROPS têm mais de 1000 domicílios com famílias conviventes, cada uma. Em conjunto, essas onze áreas abrigam 20.579 domicílios que, em tese, demandam novas unidades habitacionais por

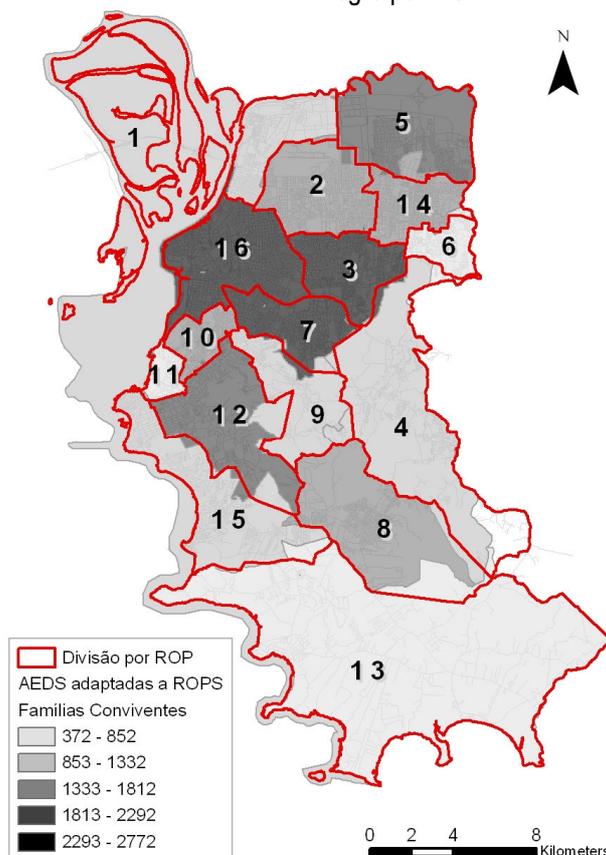
possuírem mais de uma família convivendo em um único domicílio. Como se pode observar na Figura 23. , as ROPS com maior presença de famílias conviventes situam-se na faixa centro-sudeste e ao norte do território municipal.

- **Domicílios com necessidade de reassentamento**

É o segundo componente do déficit habitacional – são **12.232 domicílios**, correspondendo a 32% do déficit habitacional total, no município (Figura 18.).

Os dados relativos aos domicílios em situação de reassentamento em ocupações irregulares que integram o PRF têm sua origem em Plano de Trabalho da CUR-DEM HAB, de 2005, e referem-se ao número de reassentamentos necessários (novas moradias e lotes) tendo em vista as Vilas e Núcleos irregulares com domicílios em margens de arroios, áreas de preservação ou sob leito de vias gravadas pelo PDDUA. Tal valor foi obtido com base no levantamento topográfico cadastral, associado a informações pertinentes à declaração municipal, e outras provenientes de expedientes

Figura 23. Famílias conviventes em Porto Alegre por ROP



Fonte: Dados alfanuméricos editados pelo Instituto Pólis, com base na Metodologia Metrodata – IPPUR/UFRJ (2004), para expansão dos dados da Amostra do Censo de 2000-IBGE, edição gráfica Pixel Planejamento Espacial, 2008.

administrativos relativos a tais vilas. Referem-se, portanto, a um estudo preliminar dos condicionantes ambientais e estruturação urbana.

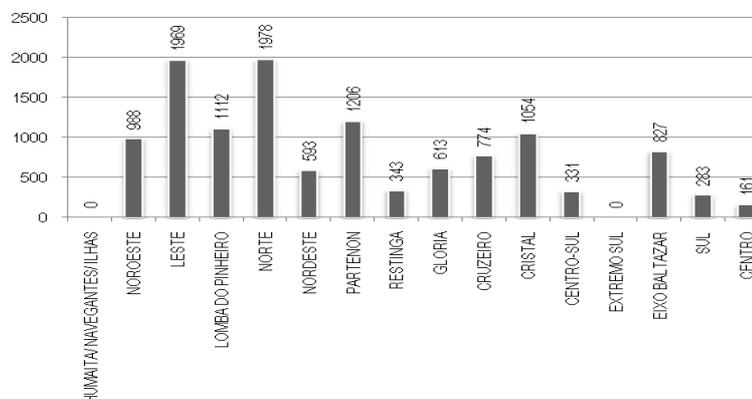
Estes dados revelam que a necessidade de reassentamento dos domicílios ocorre em maior proporção nas ROPs 2 - Noroeste e 11 - Cristal, com 86,3% e 52% dos domicílios com necessidade de reassentamento respectivamente (Tabela 19), mas que, em números absolutos, as maiores necessidades ocorrem nas ROPs 3 - Leste e 5 – Norte (Figura 24.).

Tabela 19. Domicílios em Situação de Reassentamento por ROP

ROP		domicílios	PRF	Domicílios a serem reassentados - dentro do PRF - levantamento DEMHAB	Proporção de domicílios a serem reassentados em Vilas pertencentes ao PRF	Domicílios a serem reassentados fora do PRF - calculado (domicílios total - domicílios em PRF * proporção de reassentamento em domicílios em PRF)	Total de Domicílios a serem reassentados
1	HUMAITA/ NAVEGANTES/ ILHAS	4736	996	0	0.0%	0	0
2	NOROESTE	1145	1041	898	86.3%	90	988
3	LESTE	8679	8002	1815	22.7%	154	1969
4	LOMBA DO PINHEIRO	4783	2881	670	23.3%	442	1112
5	NORTE	9331	2547	540	21.2%	1438	1978
6	NORDESTE	5789	2383	244	10.2%	349	593
7	PARTENON	11419	3598	380	10.6%	826	1206
8	RESTINGA	1990	796	137	17.2%	206	343
9	GLORIA	3987	3007	462	15.4%	151	613
10	CRUZEIRO	8657	7752	693	8.9%	81	774
11	CRISTAL	2027	927	482	52.0%	572	1054
12	CENTRO-SUL	3775	1460	128	8.8%	203	331
13	EXTREMO SUL	956	418	0	0.0%	0	0
14	EIXO BALTAZAR	4165	2014	400	19.9%	427	827
15	SUL	3132	2379	215	9.0%	68	283
16	CENTRO	1085	675	100	14.8%	61	161
TOTAL		75656	40876	7164		5067	12.232

Fonte: CUR/ DEMHAB, 2005

Figura 24. Domicílios a serem reassentados



Fonte: CUR/ DEMHAB, 2005

3.3.4.2 Inadequação Habitacional em Porto Alegre

Consideram-se inadequadas as moradias que apresentam carência de infra-estrutura básica (energia elétrica, abastecimento de água, instalação sanitária e coleta de lixo), onde há adensamento excessivo (mais de três pessoas por cômodo-dormitório), e/ou em situação fundiária irregular.

O fator responsável por 61% da Inadequação é a Irregularidade Fundiária, seguida pelo Adensamento Excessivo com 16% da Inadequação. A análise de macro-escala, com base nos dados da Amostra do Censo de 2000 do IBGE, evidenciou uma condição bastante favorável para o município de Porto Alegre no que se refere aos indicadores de inadequação habitacional por condições de infra-estrutura. Ao efetuar a análise por seus componentes (água, instalação sanitária, iluminação elétrica e destino do lixo) foi possível evidenciar algumas situações particulares onde os componentes de inadequação são mais expressivos.

De modo geral a inadequação por infra-estrutura tem como componente mais expressivo a “instalação sanitária no domicílio” (Figura 18.) perfazendo um percentual de 16% do total de domicílios inadequados com esta carência no município (IBGE, Censo Demográfico, 2000).

A análise da distribuição espacial dos componentes da inadequação por carência de infra-estrutura na macro-escala revelou a existência de áreas de concentração destas carências, sendo as mais graves:

- Carência de água, na ROP Humaitá;
- Carência de instalação sanitária nas ROPS Norte, Nordeste, Leste, Partenon e Lomba do Pinheiro.

A seguir serão tratados separadamente os componentes da Inadequação, que foram quantificados por AEDS, através da expansão dos dados da Amostra do Censo de 2000 do IBGE, demonstrados graficamente através de ROPS, e qualificados espacialmente, pelos dados em micro-escala, advindos das diversas secretarias do Município, que possuem considerável confiabilidade, resultantes de levantamentos de campo e aplicação de questionários para escala dos Núcleos/Ocupações Irregulares.

Os dados da análise em micro-escala (núcleos/ocupações irregulares) contemplam o perfil de oferta de infra-estrutura de água, esgoto, destino do lixo, irregularidade fundiária e risco ambiental, este último um dado complementar às categorias de inadequação propostas pela FJP, mas que pode auxiliar nas decisões quanto ao tipo e custo de intervenção necessária nas áreas. Os dados de adensamento excessivo, e carência de energia elétrica não poderão ser qualificados espacialmente, devido à falta destes dados em micro-escala.

a) Carência de Infra-Estrutura: Água

A carência de infra-estrutura por abastecimento de água ocorre “quando o abastecimento de água do domicílio não for por rede geral ou poço/nascente, mas por água das chuvas, carro pipa, fonte/poço ou bica fora da propriedade, etc” (FEE, 2004).

Os dados em micro-escala sobre a disponibilidade de redes de infra-estrutura nas diversas áreas irregulares do Município foram disponibilizados pelo Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE), através de base de dados espacializada e georeferenciada, com dados de 2007, e classificados quanto à disponibilidade das redes de água e esgoto em:

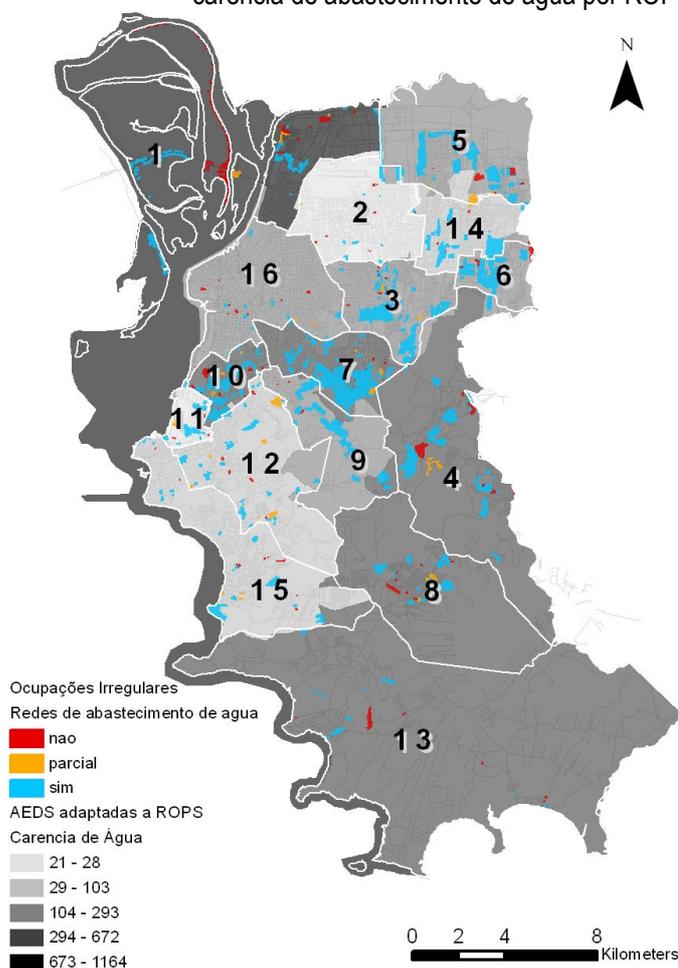
1. Sim: possui rede de infra-estrutura em mais de 70% das vias da área;
2. Parcial: possui rede de infra-estrutura em até 70% das vias da área;
3. Não: Não possui nenhuma rede de infra-estrutura nas vias da área.

As deficiências na oferta de infra-estrutura de abastecimento de água atingem **5.150 domicílios** em Porto Alegre (1,16% do total dos domicílios), e estão presentes em maior número na ROP 1 (Humaitá, Navegantes e Ilhas), e ROP 4 (Lomba do Pinheiro), com 35,6% do problema de carência de abastecimento de água da cidade localizado nestas áreas (Figura 25.).

De acordo com dados do DMAE, as seguintes ocupações irregulares destacam-se por pela inexistência de abastecimento de água, e por estarem nas ROPs mais problemáticas:

- ROP 1 (Humaitá, Navegantes e Ilhas): Ilha Grande dos Marinheiros, Vila Liberdade, e Vila Santo André.

Figura 25. Sobreposição dos dados de condição do abastecimento de água nas Ocupações Irregulares sobre dados de situação de carência de abastecimento de água por ROP



Fonte: Dados alfanuméricos editados pelo Instituto Pólis, com base na Metodologia Metrodata – IPPUR/UFRJ (2004), para expansão dos dados da Amostra do Censo de 2000-IBGE, e dados em micro-escala DMAE, 2007, edição gráfica Pixel Planejamento Espacial, 2008

- ROP 4 (Lomba do Pinheiro): Vila Morro dos Índios, Santo Antonio da Lomba do Pinheiro, e Morada da Colina.

As tabelas de cada ROP, com informação mais detalhada para localização das Ocupações Irregulares, encontram-se no Anexo 21.

b) Carência de Infra-Estrutura: Esgoto

Como já dito anteriormente, a situação de carência mais grave ainda está na provisão de esgotamento sanitário adequado, que conforme a definição é “quando a instalação sanitária do domicílio não existir ou o tipo de escoadouro for classificado como vala negra ou outros (rios, lagos, mares)” (FEE, 2004).

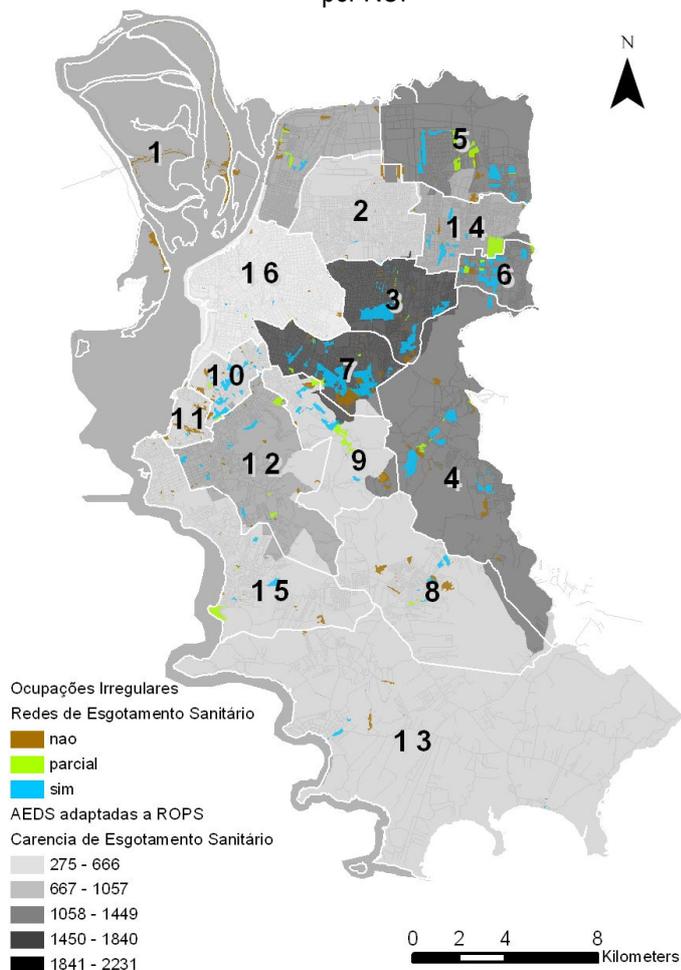
Os dados em micro-escala quanto à disponibilidade das redes de esgoto são classificados da mesma maneira que os dados de disponibilidade de redes de abastecimento de água vistos no item anterior.

As deficiências na oferta de infraestrutura de instalação sanitária atingem **19.243 domicílios** (4,35% dos domicílios da cidade), e estão presentes em maior número nas ROP 7 (Partenon), ROP 3 (Leste), ROP 4 (Lomba do Pinheiro), e ROP 5 (Norte), com 48% dos domicílios da cidade, sem redes de esgotamento sanitário ou sem unidade sanitária domiciliar (são **3451 domicílios** em Porto Alegre nesta situação), localizados nestas áreas (Figura 26.).

Destacam-se as seguintes ocupações irregulares por possuírem, de acordo com dados do DMAE, inexistência de redes de esgotamento sanitário, e por estarem nas ROPS mais problemáticas:

- ROP 5 (Norte): Dique do Sarandi, Amazônia, Recanto do Chimarrão, e Vitória da Conquista;

Figura 26. Sobreposição dos dados de condição do esgotamento sanitário nas Ocupações Irregulares sobre dados de situação de carência de Instalação Sanitária por ROP



Fonte: Dados alfanuméricos editados pelo Instituto Pólis, com base na Metodologia Metrodata – IPPUR/UFRJ (2004), para expansão dos dados da Amostra do Censo de 2000-IBGE, e dados em micro-escala DMAE, 2007, edição gráfica Pixel Planejamento Espacial, 2008

- ROP 4 (Lomba do Pinheiro): Recreio da Divisa, Agrovét, Morro dos Índios e Santo Antonio da Lomba do Pinheiro;
- ROP 6 (Nordeste): Beco da Borracha, Parque Chico Mendes I e Martim Feliz Berta;
- ROP 3 (Leste): Margarita, Nova Grécia e Beco São Leopoldo;
- ROP 7 (Partenon): Chácara dos Bombeiros, Vila Cacimba, Chácara do Primeiro, São Pedro, Morada do Sol e Pantanal.

Esta inadequação ocorre em 254 das 486 Ocupações Irregulares de Porto Alegre.

c) Carência de Infra-Estrutura: Iluminação Elétrica

A carência desta infra-estrutura ocorre “quando a iluminação existente no domicílio não for obtida por iluminação elétrica, proveniente ou não de uma rede geral, com ou sem medidor ou relógio que registre o consumo exclusivo do domicílio, este foi registrado como carente de iluminação elétrica” (FEE, 2004).

Esta carência é mínima em Porto Alegre, atinge apenas **720 domicílios** (0,16% dos domicílios da

Figura 27. Dados de situação de carência de iluminação elétrica por ROP

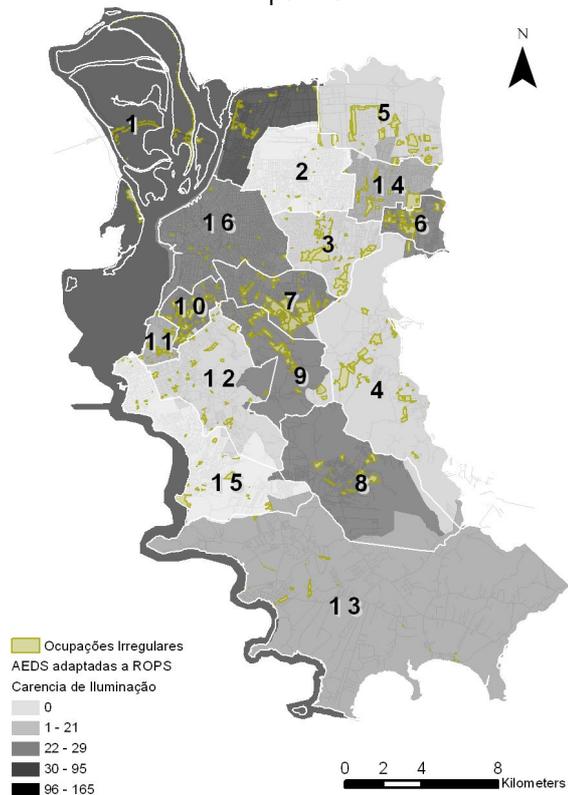
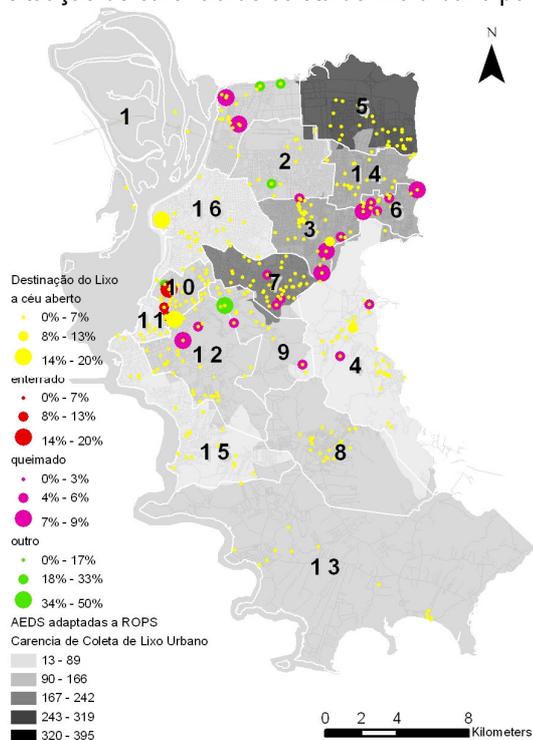


Figura 28. Sobreposição dos dados de carência de coleta do lixo urbano nas Ocupações Irregulares sobre dados de situação de carência de coleta do lixo urbano por ROP



Fonte: Dados alfanuméricos editados pelo Instituto Pólis, com base na Metodologia Metrodata – IPPUR/UFRJ (2004), para expansão dos dados da Amostra do Censo de 2000-IBGE, edição gráfica Pixel Planejamento Espacial, 2008

cidade), e está presente em maior número nas ROP 1 (Humaitá), ROP 7 (Partenon), ROP 8 (Restinga), e ROP 9 (Glória), com 56% de domicílios da cidade, sem redes de iluminação elétrica, localizados nestas áreas (Figura 27.).

d) Carência na coleta do Lixo

Grande parte da cidade dispõe de serviço de coleta de lixo, porém, algumas áreas apresentam situação inadequada de destino do lixo do domicílio localizado em área urbana, que ocorre quando for outro que não a coleta direta o meio de destinação do lixo, quer seja queimado, jogado em terreno baldio, enterrado, jogado em rio, lago, lagoa ou mar.

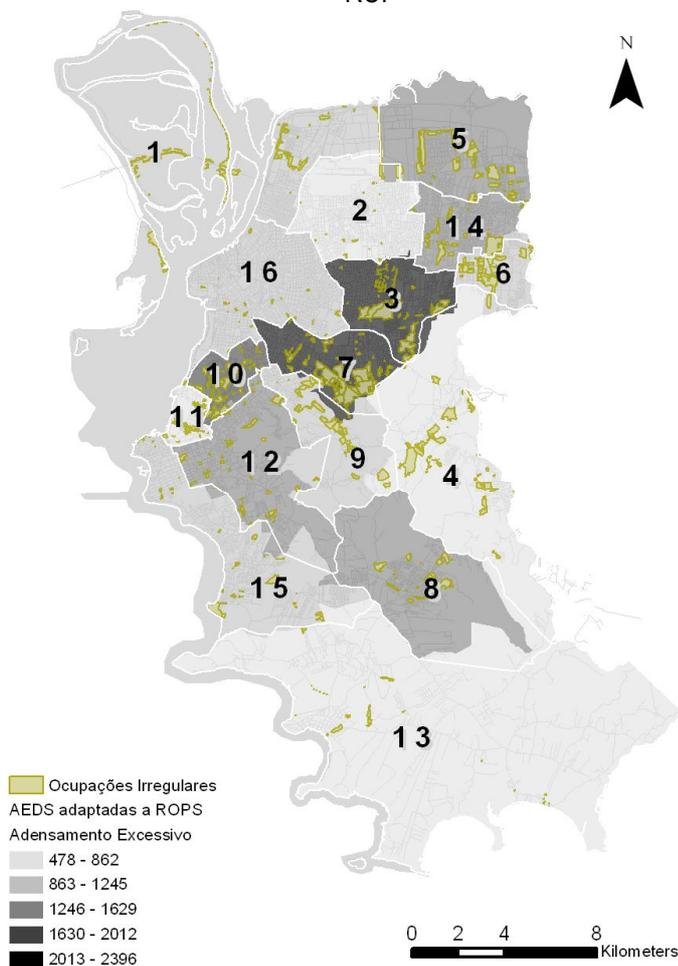
Em Porto Alegre **2261 domicílios** não possuem coleta direta de lixo.

Estas situações são mais críticas nas ROPs 5 (Norte), 7 (Partenon), e 6 (Nordeste) (Figura 28.), e de acordo com os dados qualitativos⁴⁸, nestas regiões ocorrem principalmente problemas de lixo deixado a céu aberto, e também queima de lixo

e) Adensamento Excessivo

Este componente da Inadequação Habitacional é o que mais contribui para o problema de Porto Alegre. O adensamento excessivo “diz respeito à proporção de moradores por

Figura 29. Dados de situação de Adensamento Excessivo por ROP



Fonte: Dados alfanuméricos editados pelo Instituto Pólis, com base na Metodologia Metrodata – IPPUR/UFRJ (2004), para expansão dos dados da Amostra do Censo de 2000-IBGE, edição gráfica Pixel Planejamento Espacial, 2008

⁴⁸ Dados qualitativos obtidos através de expansão da amostra dos dados do CadÚnico. Deve-se atentar para o fato de que os dados do CadÚnico operam dentro de uma amostra de cerca de 18 mil domicílios em ocupações irregulares, e tem ocorrências em 384 ocupações de um total de 486 ocupações irregulares em Porto Alegre. Esta amostra, calculada como porcentagem de ocorrências por núcleo, foi adequada ao número real de domicílios existentes nas Ocupações e ROP's, portanto, são calculados com base em dados amostrais.

dormitório em domicílios urbanos com família única, considerado suportável quando não ultrapassar o limite de 3 moradores por dormitório. Para não haver sobreposição com a coabitação familiar, componente do déficit, foram excluídos do cálculo aqueles domicílios com presença de famílias conviventes ou quartos/cômodos alugados” (FEE, 2004).

Em Porto Alegre **20.453 domicílios** encontram-se em situação de adensamento excessivo.

Estas situações são mais críticas nas ROPs 7 (Partenon), 3 (Leste), 10 (Cruzeiro), 12 (Centro-Sul), e 5 (Norte) (Figura 29.), todas com mais de 1500 domicílios nesta situação, e juntas respondendo por 47,5% do número de domicílios em situação de adensamento excessivo da cidade.

f) Irregularidade Fundiária

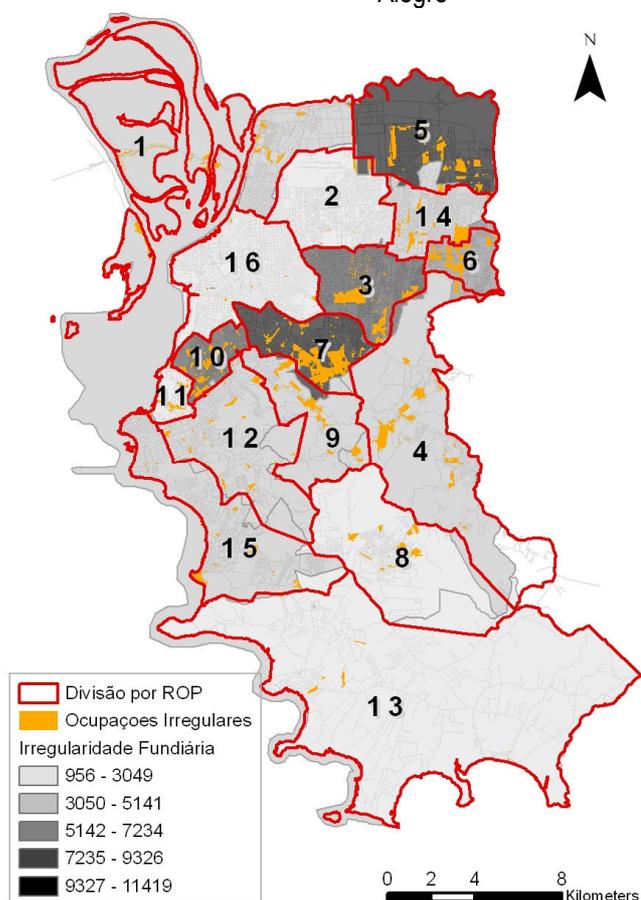
Neste item será tratada somente a irregularidade fundiária constituída por núcleos e vilas irregulares, o termo equivalente aos aglomerados subnormais do IBGE, e foco das políticas públicas de Habitação de Interesse Social.

O Mapa da Irregularidade traz os resultados do Censo de Núcleos e Vilas Irregulares de Porto Alegre/RS, realizado no período de 17/07/96 a 29/06/98, e posteriores atualizações, por iniciativa do DEMHAB, através de sua Unidade de Pesquisas (UPE), quando foi feita a contagem do total de domicílios de todos os núcleos e vilas irregulares de Porto Alegre, e estes núcleos e vilas foram mapeados e ordenados, segundo sua localização nos bairros e regiões de Orçamento Participativo do Município (MORAES, A. e ANTON, F. J., 1999), e pretendeu alcançar dois objetivos:

“- objetivo geral: mensurar, através de censo, o universo dos núcleos e vilas irregulares de Porto Alegre, para subsidiar políticas sociais;

- objetivo específico: estabelecer na UPE, uma base sobre o universo dos núcleos e vilas irregulares de Porto Alegre que possibilite novas pesquisas seja em

Figura 30. Localização da Irregularidade Fundiária em Núcleos e Vilas de Porto Alegre



Fonte: DEMHAB (UPE), 2005

forma de censo ou amostragem, tendo em vista a criação de um banco de dados de indicadores sociais” (pág 28).

A execução do Mapa da Irregularidade ficou a cargo da Unidade de Pesquisa – UPE, que teve como atribuição (entre outras): “... fazer o diagnóstico evolutivo das subabitações de Porto Alegre através de pesquisa de campo dos núcleos, becos, vilas e loteamentos irregulares”. (pág 26).

Ainda que o levantamento realizado não configure propriamente um “censo”, visto que as informações coletadas não apresentam rigor em sua amostra, às vezes incompleta e de classificação heterogênea, o “Mapa da Irregularidade Fundiária” (na versão publicada em 1999-2000) caracteriza-se como um inventário dos núcleos e vilas irregulares, que contém informações sobre localização, origem e tempo de existência, denominação atual, denominações anteriores, número de domicílios dos assentamentos irregulares, e outras tantas informações sobre a população residente nesses núcleos.

Em 2005 foi feita a última atualização do Mapa de Irregularidade Fundiária, quando foram incluídas Ocupações irregulares que surgiram neste intervalo de tempo, e que tiveram seus limites, e contagem do número de casas, delimitados com base em imagem de satélite, de alta resolução, Quickbird, de 2003.

De acordo com esta última atualização Porto Alegre possui **75.656 domicílios em 486 Ocupações Irregulares** (Figura 11.), que além de todos os custos, variáveis para cada Vila, de provisão de infra-estrutura e construção de novas Unidades Habitacionais, têm, em 100% dos casos, o custo de tramitação da Regularização Fundiária.

Esta Irregularidade encontra-se em maior número nas ROPs 7 – Partenon, 5 – Norte, 3 – Leste, e 10 – Cruzeiro (Figura 30.)

3.3.4.3 Risco ambiental

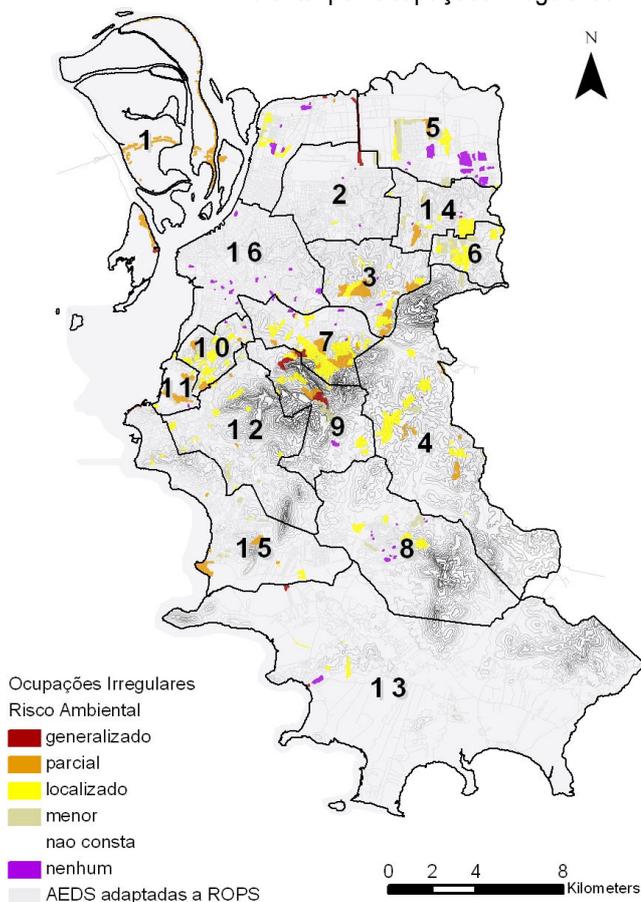
O Risco Ambiental não compõe o Déficit nem a Inadequação Habitacional, pois pode participar de ambos, de acordo com a classificação do Risco. Segue abaixo a localização e classificação das áreas de acordo com o critério dado pela SMAM de Risco Ambiental, o qual pode vir a contribuir para a avaliação dos tipos e custos de intervenção em cada uma das Ocupações Irregulares.

Os dados sobre Risco Ambiental foram alimentados com base em informações de 2007, e retratam as situações onde existe possibilidade atual ou futura de ocorrer um evento natural ou provocado pelo homem, de natureza geológica (rochas) ou geotécnica, como deslizamentos, rolagem de rochas, desbarrancamentos e inundações. A avaliação é realizada e atualizada pelo Programa Áreas de Risco da SMAM.

A classificação está dividida em cinco categorias, a saber:

- 1) Inexistente: local ou área não sujeito a ocorrência de inundações, deslizamentos e rolagem de rochas.
- 2) Menor risco: local ou área com possibilidades de deslizamentos, inundações e rolagem de blocos rochosos, restrito a uma pequena porção da área total.
- 3) Risco localizado: locais restritos dentro de uma área maior onde existe risco de deslizamentos, inundações e rolagem de blocos rochosos.
- 4) Risco parcial: locais ou áreas sujeitos a ocorrência de deslizamentos, inundações e rolagem de blocos rochosos, distribuídos e com abrangência em vários pontos ou locais de uma área maior.
- 5) Risco generalizado: área onde há predominância de risco de deslizamentos, inundações e rolagem de blocos rochosos que se dá na maior parte do terreno ou acima de 50% da área total.

Figura 31. Dados de situação de Risco Ambiental por Ocupações Irregulares



Fonte: Dados em micro-escala SMAM, 2007, edição gráfica Pixel Planejamento Espacial, 2008

As ROPS que possuem os maiores números de ocupações irregulares com problemas de Risco Ambiental Generalizado e Parcial são as ROPS 1 (Humaitá), 3 (Leste), 7 (Partenon), 10 (Cruzeiro), 11 (Cristal), e 9 (Glória), justamente as áreas localizadas em regiões frágeis ambientalmente, como é o caso da Ilhas (ROP 1), e proximidade com os morros (ROPS 3, 7 e 9), como pode ser visto na Figura 31.

As Ocupações Irregulares que apresentam **Risco Generalizado**, e que possuem, portanto, grande potencial para reassentamento, contam com um total de **2.214 domicílios**. Ressaltando-se que estes domicílios já foram contabilizados nos domicílios com necessidade de reassentamento.

3.4. OFERTA HABITACIONAL

Tendo em vista os escassos recursos financeiros e a demanda por habitação, em especial na faixa de baixa renda, algumas considerações são necessárias no tocante à produção habitacional em Porto Alegre.

Em se tratando de habitação de interesse social o PDDUA impõe padrões de produção da cidade e condicionantes ambientais que caracterizam condições urbanas bem acima da maioria das cidades da região metropolitana. Tais padrões de urbanização agregados ao preço da terra elevam o custo da produção de lotes urbanizados e/ou de unidades habitacionais.

A comunidade porto-alegrense tem demandado, por meio do Orçamento Participativo, moradia de interesse social e acesso aos equipamentos comunitários, em especial creches e equipamentos de geração de emprego e renda, buscando realizar deste modo o direito a cidade e a moradia digna. É oportuno resgatar o conceito de moradia digna, entendido não apenas no seu aspecto físico da habitação, mas como apontado pelo MCidade.

... é aquela localizada em terra urbanizada, com a situação de propriedade regular e com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população (transporte coletivo, água, esgoto, luz, coleta de lixo, telefone e pavimentação) e servidas por equipamentos sociais básicos de educação, saúde, segurança, cultura e lazer.⁴⁹

3.4.1 Definições

No presente capítulo, a oferta habitacional é caracterizada em termos quantitativos, ou seja, é apresentado um panorama da produção habitacional de interesse social realizada no município, considerando-se o número de unidades habitacionais novas produzidas e provisão de infra-estrutura, por seus agentes públicos – municipalidade (DEMHAB), Estado, Governo Federal (CAIXA). Com isso, ter-se-á uma visão da produção já realizada até então, que balizará as estratégias de ação formuladas, tendo em vista a capacidade de produção.

Além da quantificação, em termos numéricos, da produção habitacional de interesse social, é realizada uma estimativa dos custos de urbanização e da produção de tipologias habitacionais diferenciadas (unidades térreas e sobrados em loteamentos horizontais, e unidades em edifícios de apartamentos), que servirá de embasamento para a formulação das estratégias de produção habitacional.

⁴⁹ Apresentação: Política e Plano Nacional de Habitação apresentado em Porto Alegre no Seminário de Análise do Diagnóstico e produto das Oficinas Regionais. Março 2008.

3.4.2 Oferta de moradia e solo urbanizado em Porto Alegre

3.4.2.1 Análise do mercado imobiliário

O SINDUSCON/RS realiza análises periódicas do mercado imobiliário, as quais avaliam, entre outros aspectos, a produção de unidades habitacionais, ou seja, a oferta habitacional do município de Porto Alegre, o valor de venda de tais unidades, as vendas realizadas, e a produção habitacional financiada pela iniciativa privada e pelo poder público.

Através dessas análises (SINDUSCON/RS, 2007 a; b), observa-se que a média de unidades habitacionais produzidas entre o final dos anos 70 e início dos anos 80 (1978 a 1983), período em que o SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo funcionava a pleno vapor, e o BNH ainda vigorava, é significativamente maior que a média de unidades habitacionais produzidas entre os anos de 2001 e 2006. Caiu de 17.648 unidades/ano no primeiro período, para 5.135 unidades/ano, no segundo período.

A queda drástica do volume de crédito habitacional concedido, efetivamente, no âmbito do SFH, entre os períodos acima referidos, explica tal queda na oferta habitacional. Através das análises do SINDUSCON/RS (2007, a; b) conclui-se que, mesmo que um novo “boom” imobiliário se instaure no Brasil, a produção habitacional de Porto Alegre dificilmente ultrapassará a média de 10.000 unidades/ano, visto que não haveria absorção efetiva da demanda potencial.

A análise comparativa, realizada pelo SINDUSCON/RS (2007,a), entre as empresas que prestam serviços para órgãos públicos e para iniciativa privada, confirma a tendência observada nos últimos anos de encolhimento do mercado de obras públicas. Para apenas 13% das empresas do mercado imobiliário que participaram da pesquisa as contratações públicas representam mais de 50% do faturamento. Ainda, para 57% das empresas, as contratações privadas representam mais da metade do faturamento obtido.

No tocante ao mercado de obras públicas é preciso ressaltar, ainda, que as privatizações e as concessões provocaram uma redução estrutural, uma vez que parte das contratações, que historicamente eram feitas pelo setor público, passou a ser realizada pelo setor privado. Todavia, fica a expectativa de que o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), do Governo Federal, possa movimentar os canteiros de obras no país.

Observando-se o valor de venda das unidades habitacionais novas (SINDUSCON, 2007 b), verifica-se um aumento da produção habitacional na primeira faixa de preço de análise⁵⁰. As unidades

⁵⁰ O SINDUSCON interpreta como classe baixa não havendo vinculação nenhuma com a conceituação dentro do âmbito deste Diagnóstico.

vendas na faixa de preço de até R\$ 85.340,70 representam 44,30% do volume de vendas de setembro/2007, enquanto que os imóveis na faixa entre R\$ 123.270,00 até 161.199,00 representam 18,40% das vendas, e os imóveis na faixa entre R\$ 256.022,00 até 312.916,00 representam 10,91%.

Quanto aos recursos ofertados para construção, 64,47% são do Sistema Financeiro, 33,50% são Auto-Financiamento, 0,64% são Preço de Custo e 1,39% são de outros tipos⁵¹.

3.4.2.2 Oferta de moradia do solo urbanizado – agente público

A oferta de moradia e solo urbanizado propiciada pelo agente público refere-se àquela realizada por meio da administração pública municipal, estadual, e/ou governo federal. Para análise da oferta via esfera federal utiliza-se, basicamente, a produção habitacional oriunda de programas operados com recursos do OGU (Orçamento Geral da União), nos quais a CAIXA atua como agente executor e/ou administrador dos contratos. Para análise da oferta habitacional via esfera municipal utiliza-se, basicamente, o produzido via DEMHAB, com recursos municipais.

Destaca-se a produção de moradia financiada e/ou subsidiada pelos órgãos públicos que, via de regra, constituem-se em programas, descritos no item “Programas e Ações” deste diagnóstico. As condições de acesso a financiamentos para a população de baixa renda se resumem basicamente aos financiamentos disponibilizados pelos bancos federais e estaduais, e pelo DEMHAB, com os diversos tipos de contrato oferecidos. A exemplo de financiamentos oferecidos pelos bancos que são feitos via SFH, existe o financiamento POUPEX, do Banco do Brasil, e os financiamentos através da CAIXA.

▪ **Produção habitacional – Governo Municipal (DEMHAB)**

A Tabela 20, ilustra e quantifica a produção habitacional do DEMHAB no tempo, desde sua criação, conforme descrita no capítulo 2, até os dias de hoje. Os dados constantes desta tabela representam ações habitacionais, tanto em termos de unidades habitacionais construídas, quanto urbanizações, cujos moradores possuem algum tipo de contrato com o DEMHAB, conforme descritos a seguir:

- Grupo 1 – representam áreas ocupadas que o DEMHAB adquiriu, urbanizou, e contratou junto aos moradores;
- Grupo 2 – áreas onde o DEMHAB fiscalizou a construção, administrou os contratos, mas não é proprietário do imóvel (Projeto FICAM, da Caixa Federal);
- Grupo 3 – são empreendimentos privados, irregularmente ocupados, que o DEMHAB adquiriu para regularizar junto aos moradores;

⁵¹ Os dados sobre as vendas de imóveis foram obtidos por meio de uma amostra de 50 empresas, representando 48,51% do universo de imóveis novos e 21,01% do total das empresas do ramo, segundo pesquisa realizada pelo SINDUSCON-RS em maio de 2007 (SINDUSCON, 2007b).

- Grupo 4 – são loteamentos produzidos pelo DEMHAB, entregues, acompanhados ou não de casas;
- Grupo 5 – são loteamentos produzidos pelo DEMHAB, onde foram edificados condomínios;
- Grupo 6 – são áreas onde o DEMHAB produziu condomínios de edifícios, sobrados ou casas;
- Grupo 7 – representam outros tipos de empreendimento;
- Grupo 8 – são áreas pertencentes ao DEMHAB, irregularmente ocupadas, e sem contratos.

Dados mais detalhados, onde consta o número de unidades habitacionais entregues, o ano de entrega, ou seja, o ano de desembolso, o nome do empreendimento, a região do OP em que se localiza e a situação fundiária, podem ser obtidos no Anexo 1.

Nos dados demonstrados na Tabela 20, e detalhados no Anexo 1, estão incluídas as unidades comerciais, quais sejam: 10 no loteamento Santa Teresinha; 10 no loteamento Progresso; 6 no loteamento Bela Vista; 9 no condomínio Princesa Isabel; e 11 no condomínio Arco-Íris.

Existem, ainda, as reurbanizações de áreas irregulares, e unidades habitacionais construídas nestas reurbanizações, as quais fazem parte do programa de regularização fundiária, que não estão englobadas nesses dados.

Tabela 20. Histórico da produção habitacional do DEMHAB

<i>Década</i>	<i>Grupo 1</i>	<i>Grupo 2</i>	<i>Grupo 3</i>	<i>Grupo 4</i>	<i>Grupo 5</i>	<i>Grupo 6</i>	<i>Grupo 7</i>	<i>Grupo 8</i>	<i>Total</i>
1950	1005			3665				1118	5788
1960	1254			2655				1035	4944
1970	62		289	1.037	2.427		33	1388	5236
1980	2102	192	1096	3040	1.304	2797	1019	235	11785
1990	1646	606	572	6093	3302	538	35	226	13018
2000	718		85	1430	2038	972	4	1650	6897
<i>Total</i>	<i>6787</i>	<i>798</i>	<i>2042</i>	<i>17920</i>	<i>9071</i>	<i>4307</i>	<i>1239</i>	<i>5652</i>	<i>47816</i>

Fonte: CCI (Coordenação de Crédito Imobiliário), CTR (Coordenação de Titulação e Registro), EOR (Equipe de Orçamento) - Demhab. Porto Alegre, 2007, edição gráfica Pixel Planejamento, 2008

Para a elaboração destes dados foi utilizada como base a lista de empreendimentos comercializados da CCI (Coordenação do Crédito Imobiliário) e um relatório do Sistema de Gerenciamento do Crédito Imobiliário do DEMHAB. Também serviram de fonte de consulta os mapas e as fichas da Unidade de Comercialização (UCM), a tabela da situação de regularização dos loteamentos e conjuntos da CTR (Coordenação de Titulação e Registro) de dezembro de 2005, e o trabalho “Áreas do DEMHAB e Conexas” (MORAES, 2006).

No entanto, tais registros do DEMHAB ainda não se encontram totalmente estruturados e os números relativos às ações habitacionais, em boa parte, são divergentes, por isso foi realizado um

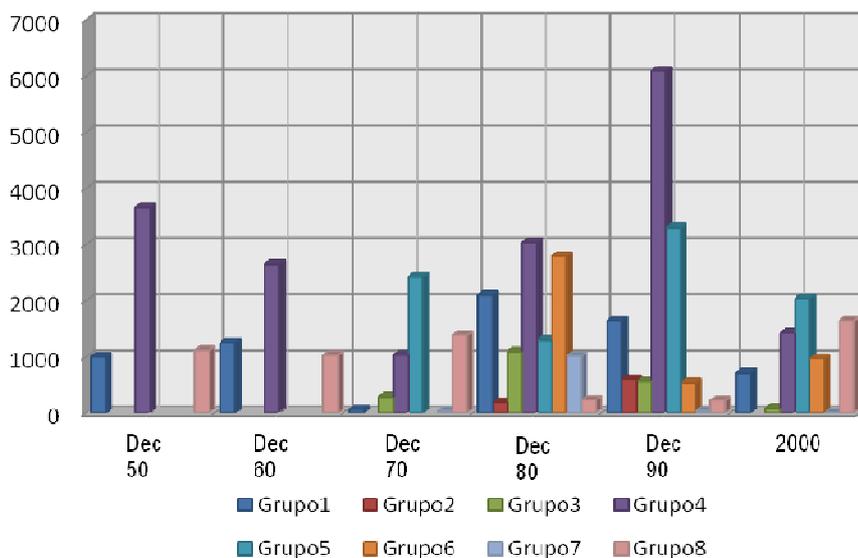
cruzamento dos dados citados para chegar a um resultado próximo da realidade. Para o ano de entrega dos empreendimentos, utilizou-se a data de assinatura dos primeiros contratos.

Cabe salientar, ainda, que as ações constantes no Grupo 8, onde se encontram as ocupações irregulares Vila Mato Sampaio,

Fátima-Pinto, e Divinéia, não foram realizadas via contratos com os moradores. Os imóveis constantes dessas áreas foram adquiridos pelo DEMHAB, e ocupados tanto por ações do próprio departamento quanto por novas invasões. Tais áreas estão, atualmente, incluídas no programa de regularização fundiária, que tem como princípio a manutenção das famílias no local. A ocupação dessas áreas iniciou em maio de 1953 (MORAES, 2006), e, em meados do século XX suas unidades habitacionais eram de aproximadamente 4455 unidades⁵².

Pela análise da Tabela 20 e da Figura 32., verifica-se que as décadas onde o município, via DEMHAB, foi mais atuante para solução dos problemas habitacionais foram as de 1980 e 1990, sofrendo significativa redução nos anos 2000. Isso vai ao encontro do narrado no item acima – Análise do Mercado Imobiliário de Porto Alegre, que demonstra que a partir dos anos 2000 o investimento em obras públicas foi significativamente menor que nas décadas de 80 e 90, particularmente a década de 80.

Figura 32. Produção habitacional - DEMHAB por décadas e grupos



Fonte: CCI (Coordenação de Crédito Imobiliário), CTR (Coordenação de Titulação e Registro), EOR (Equipe de Orçamento) - Demhab. Porto Alegre, 2007, edição gráfica Pixel Planejamento, 2008.

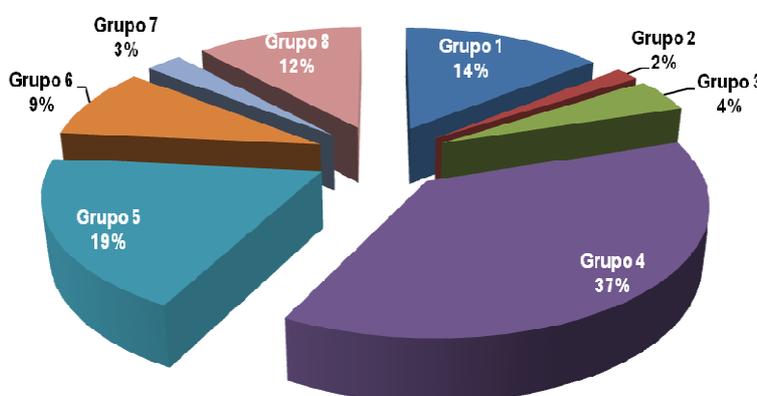
⁵² De acordo com registro da época: “a maior vila de semi-recuperação será erguida no lugar conhecido como Mato Sampaio, na vila Jardim, onde serão levantadas mais ou menos 1800 residências populares”. Na época, o Diretor do Departamento Municipal da Casa Popular autorizou a ocupação da área, que não pertencia ao DMPC, que só veio a adquiri-la definitivamente em 1988 (MORAES, 2006).

As ROPs que mais contaram com ações habitacionais foram a 08 – Restinga, e a 05 – Norte (Figura 34.), e, mesmo assim, são regiões que apresentam problemas, tanto de déficit quanto de inadequação habitacional, significativos, conforme descrito no item 3.3 Necessidade Habitacionais. Ao observar os dados de necessidades habitacionais, verifica-se que as ROPs onde há maiores problemas habitacionais são a 03 – Leste, a 12 – Centro Sul, a 14 – Eixo Baltazar, e a 16 – Centro. Nota-se que as ações na região 16 – Centro, até hoje, foram poucas, e o problema é significativo, o que indica que deve haver uma maior atenção a essa região, o que ainda não ocorreu. Nas ROPs 03, 12 e 14 as ações já vem sendo consideráveis (Figura 34.).

Como referido anteriormente, o histórico exposto sobre a produção habitacional realizada pelo município, via DEMHAB, é oriundo de cruzamentos de dados vindo de vários setores, e, por isso, estão sujeitos a pequenas distorções. Ainda, tais dados não estão separados por unidades habitacionais construídas (que contribui para solução do problema de déficit habitacional) e número de ações de urbanizações (que contribui para a solução do problema de inadequação habitacional).

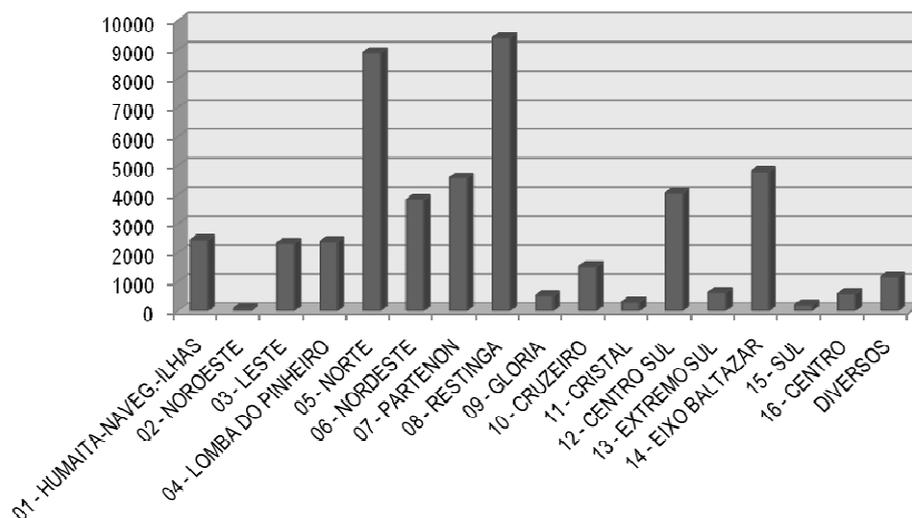
Assim, eles servem para traçar um panorama histórico da produção do DEMHAB, e da distribuição dessa produção por ROPs e por décadas.

Figura 33. Distribuição das unidades produzidas pelo DEMHAB - por grupos.



Fonte: CCI (Coordenação de Crédito Imobiliário), CTR (Coordenação de Titulação e Registro), EOR (Equipe de Orçamento) - Demhab. POA, 2007, edição gráfica Pixel Planejamento, 2008.

Figura 34. Produção Habitacional – DEMHAB - por ROP



Fonte: CCI (Coordenação de Crédito Imobiliário), CTR (Coordenação de Titulação e Registro) - DEMHAB. Porto Alegre, 2007, edição gráfica Pixel Planejamento, 2008.

Desta forma, para análise mais fidedigna da produção habitacional realizada pelo DEMHAB, tanto no que se refere a unidades habitacionais construídas, quanto a urbanizações realizadas, estão sendo utilizados os dados retirados do anuário estatístico da PMPA (Tabela 21). Através destes dados obtém-se uma noção mais realista da capacidade de produção habitacional do município, tanto em termos numéricos, neste item analisada, quanto em termos financeiros, realizada no item Recursos

Tabela 21. Produção habitacional DEMHAB – Anuário Estatístico

ANO	UHs CONSTRUÍDAS	LOTES URBANIZADOS	FAMÍLIAS BENEFICIADAS EM COOPERATIVAS	Total
1997	773	827	0	1600
1998	526	110	280	916
1999	935	200	280	1.415,00
2000	968	583	0	1.551,00
2001	1010	186	0	1.196,00
2002	201	646	290	1137
2003	583	373	0	956
2004	361	327	554	1.242,00
2005	199	554	24	777
2006	381	134	337	852
2007	394	225	1710	2.329,00
TOTAL	6331*	4165	3475	13.971

Fonte: Anuário Estatístico – PMPA 2007; Equipe de cooperativismo e Equipe de Medição - Demhab, 2007.

* A este total pode-se acrescentar **329** unidades habitacionais construídas com repasse da CAIXA, através dos programas PSH e RESOLUÇÃO 518, entregues à população entre os anos de 2005 e 2008, chegando-se ao total de **6660**. A contrapartida do Município foi o terreno e a infra-estrutura, além dos projetos habitacionais, fiscalização de obra e cadastro social. Todavia, não se computou na tabela, uma vez que os dados não estão discriminados por ano, e já estão computados na tabela da CAIXA - Tabela 22.

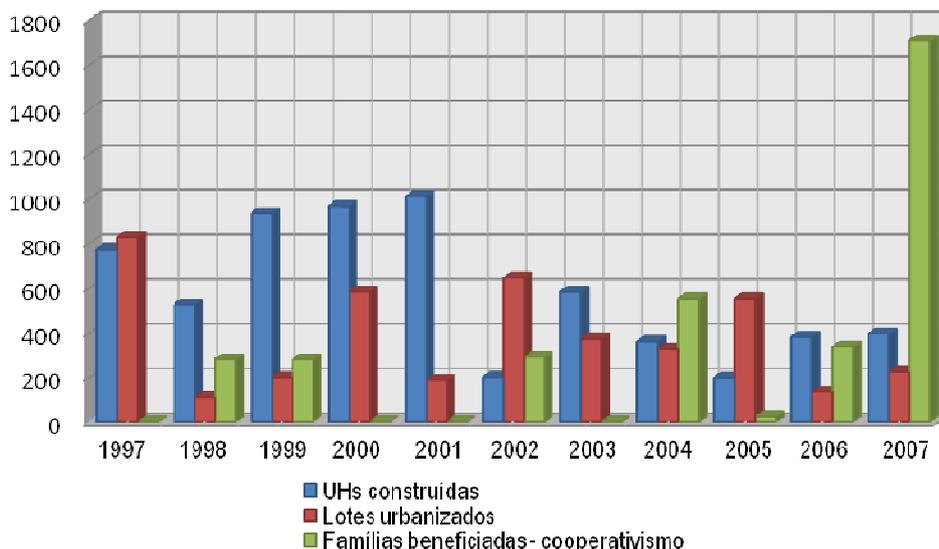
Financeiros. Dados mais detalhados, onde constam o nome dos empreendimentos e os recursos desembolsados, podem ser obtidos no Anexo 2 e no Anexo 3.

Através da Tabela 21 e da Figura 35. , observa-se que o período de maior produtividade de unidades habitacionais construídas está compreendido entre os anos de 1997 e 2001, com um aumento anual na produção. Após 2002, a produção sofreu um decréscimo constante. No ano de 2001 o DEMHAB produziu quase cinco vezes mais unidades habitacionais do que no ano de 2005. Esse decréscimo parece ir ao encontro do exposto na análise do mercado imobiliário, da diminuição de investimento dos órgãos públicos no setor habitacional a partir dos anos 2000. Tomando-se como base os últimos cinco anos (2003 a 2007), e procedendo-se à média aritmética, pode-se dizer que o município, atualmente, via DEMHAB, tem a capacidade de produzir, em média, 449 unidades habitacionais por ano, que representa o auxílio municipal no problema do déficit habitacional.

Na Tabela 21, a coluna intitulada “lotes urbanizados” significa o número de lotes que foram providos de infra-estrutura básica (abastecimento água, esgotamento cloacal e pluvial, energia elétrica,

iluminação, pavimentação) por ações do DEMHAB, ou seja, com recursos municipais. Percebe-se que não há uma produtividade crescente ou decrescente ao longo do período analisado, havendo em alguns anos um maior investimento e em outros um menor. Tomando-se como base os últimos cinco anos (2003 a 2007), obtém-se uma média de 322 lotes urbanizados por ano, que representa o auxílio municipal no problema da inadequação habitacional.

Figura 35. Produção DEMHAB – unidades construídas x serviços de urbanização



Fonte: Anuário Estatístico – PMPA 2007; Equipe de cooperativismo e Equipe de Medição - Demhab, 2007; edição gráfica Pixel Planejamento, 2008

Como auxílio municipal no problema da inadequação habitacional encontram-se, ainda, as ações de obras de infra-estrutura em cooperativas habitacionais, realizadas pelo DEMHAB via programa de cooperativismo, que é implementado através do financiamento para obras de infra-estrutura. Ressalta-se que as ações de urbanização não representam prover as áreas de infra-estrutura total, mas de um ou outro item (como, por exemplo, abastecimento de água, distribuição de energia elétrica e iluminação, pavimentação). A coluna intitulada “famílias beneficiadas em cooperativas”, na Tabela 21, representa o número de famílias beneficiadas por tais ações do DEMHAB. Dados mais detalhados, quanto às cooperativas beneficiadas e as obras de infra-estrutura realizadas, assim como os recursos investidos, encontram-se no Anexo 3.

No período analisado (Tabela 21) percebe-se um aumento significativo dessas ações a partir do ano de 2002, chegando a um total de 1710 famílias beneficiadas em 2007. A disparidade encontrada entre os anos de 2005 e 2007 dessas ações (Figura 35.), explica-se pelo forte incremento ocorrido no ano de 2007. Como no ano de 2006 houve dificuldade na contratação de obras de infra-estrutura para famílias em cooperativas, uma vez que as mesmas ainda não possuíam todos os projetos, dessa forma, parte dos recursos de 2006 foi repassado para o ano de 2007. Assim, tomando-se como base os anos de 2003 a 2007, e procedendo-se à média aritmética, chega-se à capacidade

média de atuação do município de 525 famílias em cooperativas beneficiadas por ano com obras de infra-estrutura.

Dessa forma, percebe-se que a atuação do município, via DEMHAB, para solucionar os problemas de déficit (demonstrados pelo número de unidades habitacionais construídas) e inadequação habitacional (demonstrados pelo número de lotes urbanizados e famílias em cooperativas atendidas) é similar. Ao longo de 11 anos foram construídas 6331 unidades habitacionais (6660, considerando-se as 329 unidades habitacionais produzidas com contrapartida do município, pelo PSH e Resolução 518, conforme descrito na nota da Tabela 21, e foram beneficiadas com serviços de urbanização (total ou parcial) 7640 famílias. Procedendo-se à média aritmética da produção habitacional dos anos de 1997 a 2007 - Tabela 21, pode-se dizer que a capacidade média anual do município para a construção de unidades habitacionais é de 575 UH, para urbanização de lotes é de 379 lotes, e para o beneficiamento de famílias organizadas em formas de cooperativas é de 315 famílias beneficiadas.

▪ **Produção habitacional – Governo Estadual**

Os dados disponibilizados para análise da produção habitacional via recursos da esfera estadual restringem-se ao período compreendido entre os anos de 2002 e 2007 (Anexo 4). As ações habitacionais restringem-se ao auxílio do problema da inadequação, provendo recursos para execução de infra-estrutura às áreas necessitadas.

Neste período, foram urbanizados um total de 325 lotes, ou seja, foram dotados de infra-estrutura completa (abastecimento de água, esgotamento cloacal e pluvial, distribuição de energia elétrica e iluminação pública, e pavimentação). Através dos dados disponibilizados pode-se observar, também, que 562 famílias foram beneficiadas com ações de urbanização, discriminadas no Anexo 4.

Tendo-se em vista que os dados disponibilizados compreendem seis anos (2002 a 2007), pode-se chegar a uma média de capacidade das ações via governo do estado de 55 lotes urbanizados por ano, e de 94 famílias beneficiadas por ano com ações de infra-estrutura, organizadas em forma de cooperativa.

▪ **Produção habitacional – Governo Federal (CAIXA)**

Alguns dos programas e ações de habitação voltados à população de baixa renda, operados com recursos do Governo Federal, os quais têm na CAIXA o órgão executor, gerenciador e/ou administrador, e que foram implantados em Porto Alegre são: PAR, HBB, PHIS, PSH, Operações Coletivas, Crédito Solidário, Morar Melhor, resumidamente descritos a seguir. A produção habitacional oriunda de tais programas é demonstrada na Tabela 22, onde é possível ver o número de unidades

habitacionais novas construídas por cada programa, no período compreendido entre os anos de 2000 até 2008.

O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) funciona mediante construção e arrendamento de unidades residenciais, com opção de compra do imóvel ao final do período

Tabela 22. Produção habitacional – Programas Federais - CAIXA

ANO / PROGRAMA	PAR	HBB	URIAP/HIS/ FNHIS/PAC	PSH	OP. COLETIVAS	CRÉD. SOLIDÁRIO	TOTAL
2000	120						120
2001	144	413					557
2002	322			32			354
2003	772			43			815
2004	80	380		344			804
2005					92		92
2006	179		56		173	55	463
2007	440		894		54	32	1420
2008			181		20	42	243
TOTAL	2.057	793	1.131	419*	339*	129	4868

Fonte GIDUR / RS – CAIXA, edição gráfica Pixel Planejamento, 2008.

Nota: Os programas URIAP, HIS, FNHIS, PAC foram disponibilizados pelo GIDUR/RS – CAIXA somados, tendo em vista a natureza dos programas e a dificuldade de separar a produção habitacional oriunda de tais programas.

* Nesses programas, o município, em contrapartida, disponibilizou o terreno e a infra-estrutura, além de fornecer os projetos, e operar a execução, fiscalização e cadastro de 329 unidades habitacionais entre os anos de 2005 e 2008, conforme referido na Tabela 21

contratado. É executado pela CAIXA, que recebe as solicitações e libera os recursos, e está voltado à população de baixa renda, auxiliando estados e municípios a atenderem as necessidades de moradia de famílias com renda mensal de até 6 salários mínimos. No período compreendido entre os anos de 2000 e 2008, através do PAR, foram produzidas 2057 unidades habitacionais novas no município de Porto Alegre (Tabela 22), com um investimento de mais de R\$ 54.000.000,00 (ver Anexo 5).

O Programa Habitar Brasil BID (HBB), desenvolvido pelo Governo Federal em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, é voltado à superação das condições de subnormalidade em áreas periféricas das capitais de estado, regiões metropolitanas e aglomerados urbanos. A CAIXA é o agente financeiro, e o município é o agente técnico, operacional e responsável pela implementação do programa. Atende a população localizada em assentamentos de risco ou favelas, por meio da implantação de projetos integrados de urbanização, associado à capacitação técnica e administrativa dos municípios. No período compreendido entre 2000 e 2008, através desse programa, foram produzidas 793 unidades habitacionais novas no município de Porto Alegre (Tabela 22), com um investimento de R\$ 8.167.678,72 (ver Anexo 5). Os recursos desse programa são

compostos por 59% do investimento em repasse do Orçamento Geral da União, conforme discriminado no Anexo 4, e contrapartida de 41% do Tesouro Municipal, valores englobados no Anexo 2. Como os dados, em termos de unidades habitacionais produzidas, foram disponibilizados diferentemente pelo município e pela CAIXA (a CAIXA fez a separação das unidades produzidas por programas, e o DEMHAB não. A CAIXA fez o compito da produção utilizando o ano do contrato, e o DEMHAB, utilizou o ano do desembolso), não há como aplicar a porcentagem (59% para CAIXA e 41% para o município) e distribuir nos anos essa produção habitacional. Dessa forma, tal produção, em termos numéricos, também está toda contida na tabela anterior, que demonstra a produção habitacional do DEMHAB. Ressalva-se que, em termos de recursos financeiros, essa produção está dividida. O Anexo 2 e o Anexo 5, apresentam os valores despendidos somente pelo Município, e pela União, respectivamente.

Os programas HIS (Programa de Habitação de Interesse Social), URIAP (Projeto de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários), PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), englobados na terceira coluna da Tabela 22, são operados com recursos do OGU, e contemplam ações de melhorias de infra-estrutura básica, urbanização, e construção de unidades habitacionais novas para famílias de baixa renda (com renda mensal de até 3 salários mínimos, em relação ao HIS, e urbanização de assentamentos precários, em relação ao URIAP) que vivem em localidades urbanas e rurais, com o objetivo de viabilizar o acesso à moradia, bem como elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade dessas famílias. Somados, no período compreendido entre 2000 e 2008, foram produzidas 1.131 unidades habitacionais novas no município de Porto Alegre, com investimento de R\$ 36.537.093,05 (ver Anexo 5), sob forma de repasse do OGU, oriundos de tais programas.

O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) é uma linha de crédito direcionada à produção de empreendimentos habitacionais, cujo objetivo principal é viabilizar a produção e/ou aquisição de unidades habitacionais, nas formas de conjunto ou de unidades isoladas, a cidadãos, pessoas físicas, com renda familiar mensal bruta de até 3 salários mínimos. No período compreendido entre 2000 e 2008 (Tabela 22), através do PSH, foram produzidas 419 unidades habitacionais novas no município de Porto Alegre, com um investimento de mais de R\$ 4.200.000,00 (ver Anexo 5), oriundos desse programa.

A Carta de Crédito FGTS – Operações Coletivas é uma linha de crédito operada com recursos do FGTS, que permite a formalização de parceria com entidades organizadoras no intuito de facilitar o acesso à casa própria à população de baixa renda. Para aquisição de unidade habitacional atende famílias com renda de até 6 salários mínimos, e para aquisição de lote urbanizado atende famílias com renda de até 3 salários mínimos. No período compreendido entre 2000 e 2008 (Tabela

22), 339 unidades habitacionais novas foram produzidas no município de Porto Alegre, com um investimento de R\$ 4.899.806,71 (ver Anexo 5).

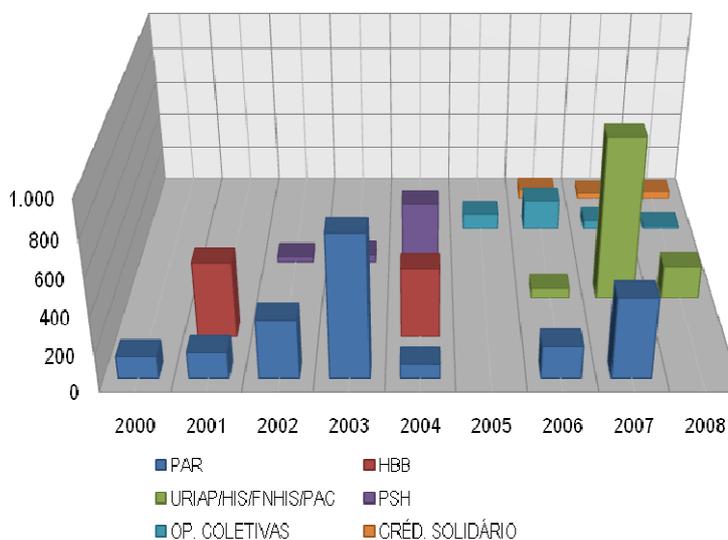
O Programa Crédito Solidário é uma linha de crédito, operada com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), que viabiliza a moradia própria para pessoas de baixa renda organizadas por um Agente Organizador. Atende famílias, organizadas por cooperativas ou por associações com fins habitacionais, com renda mensal bruta de até 3 salários mínimos, admitindo-se a participação de famílias com renda entre 3 até 6 salários mínimos, através de contrapartidas. O programa está sendo contratado no Estado do Rio Grande do Sul desde 2005, e até 2007 já tinha investido mais de R\$ 7.000.000,00, em 1267 unidades habitacionais. No município de Porto Alegre, no período compreendido entre os anos 2006 a 2008 (Tabela 22), já foram produzidas 128 unidades habitacionais novas, com um investimento de R\$ 3.481.687,41 (ver Anexo 5), a partir desse programa.

Observando-se a Tabela 22 e a Figura 36. , percebe-se que o PAR é um programa de grande representatividade no município de Porto Alegre, gerando um grande número de unidades habitacionais novas e investindo valores significativos, apresentando-se relativamente constante. Excetuando os anos de 2005 e 2008, desde o ano de 2000 a produção de novas moradias através do programa é significativa. Dessa forma, mesmo atendendo uma população mais ampla (com renda familiar de até 6 S.M.) que a considerada como foco da habitação de interesse social (com renda familiar de até 3 S.M.), pode-se dizer que é um dos programas operados com recursos do OGU que mais vem contribuindo para amenizar o problema do déficit habitacional no município.

O HBB, mesmo tendo contrapartida do município (na ordem de 41%), é outro programa que opera com recursos do OGU (na ordem 59%) que contribui significativamente para amenizar o problema do déficit habitacional (Figura 36.). O número de unidades habitacionais novas produzidas é bastante representativo. E, se comparado com o PAR, pode-se dizer que é mais expressivo para a solução do problema habitacional, uma vez que a população foco é aquela localizada em assentamentos de risco ou favelas.

Ainda, outras formas de

Figura 36. Produção habitacional – Programas Federais - CAIXA



Fonte: GIDUR / RS – CAIXA, edição gráfica Pixel Planejamento, 2008.

repassa de recursos financeiros através do OGU, como o URIAP, PHIS, PAC, se destacam ao observar a Figura 36. . No ano de 2007, somados, contribuíram com a produção de 1131 unidades habitacionais novas (Tabela 22).

As linhas de crédito (operações coletivas, crédito solidário, e PSH), mesmo que de maneira menos expressiva, também contribuem para a solução do déficit habitacional de Porto Alegre.

O ano em que o município de Porto Alegre contou com um maior investimento do Governo Federal foi 2007, quando foram produzidas 1420 unidades habitacionais, com repasses da União. Procedendo-se à média aritmética, verifica-se que a capacidade de contribuição do Governo Federal para a solução do problema do déficit habitacional é de 541 unidades habitacionais por ano.

Até o momento não foi possível levantar dados no tocante a famílias beneficiadas por melhorias de urbanização e infra-estrutura básica, resultantes de ações e programas que operam com fontes de recurso do Governo Federal. Todavia, mesmo ainda não tendo sido operado em Porto Alegre, destaca-se o Programa Morar Melhor, que tem por objetivo a ampliação da cobertura dos serviços de saneamento básico e ambiental das regiões de maior concentração de pobreza do Brasil. Esse é um importante programa que contribui para a solução do problema da inadequação habitacional (no tocante à carência de infra-estrutura). No período compreendido entre os anos de 2000 a 2004, o número de unidades habitacionais beneficiadas por ações desse programa no estado do Rio Grande do Sul foi de 3490 unidades, com custo investido de mais de 31 milhões de reais⁵³.

▪ **Comparativo da produção habitacional – agente público**

Traçando-se um comparativo entre a produção habitacional realizada pelo município, via DEMHAB, e pelo Governo Federal, via programas federais, observa-se, à primeira vista, que a capacidade de oferta habitacional via município era significativamente maior que a via esfera federal até o ano de 2001. Situação invertida a partir de 2002 (Figura 37.).

Todavia, tal comparação, da produção média anual entre a CAIXA e o DEMHAB (que representam a esfera federal e municipal), resta prejudicada uma vez que os dados disponibilizados pelo DEMHAB consideraram o ano de desembolso dos recursos financeiros, enquanto que os dados disponibilizados pela CAIXA, consideraram o ano do contrato. Dessa forma, não se pode concluir seguramente que a capacidade de produção habitacional via município aumentou ou diminuiu em relação à produção da União, anualmente.

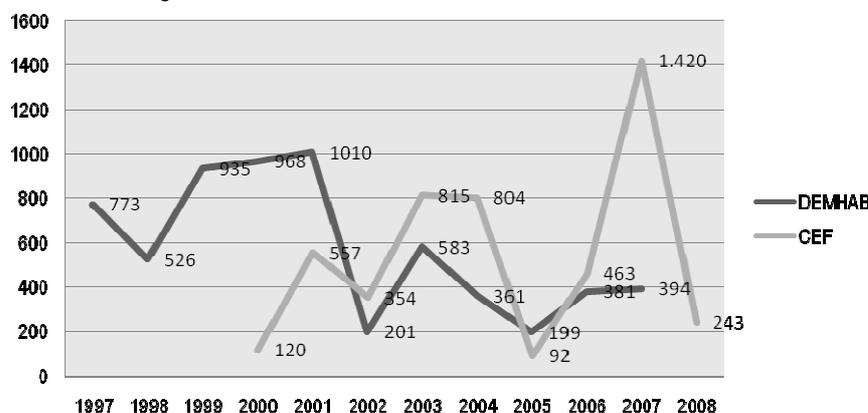
Entretanto, pode-se traçar comparações ao longo do período compreendido entre os anos de 2000 e 2007 (Tabela 22 e Tabela 21). Nesse período foram construídas 4.097 unidades habitacionais

⁵³ Fonte: Sistema de Indicadores de Qualidade e Procedimentos para Retroalimentação na Habitação de Interesse Social. Descrição da Oferta Habitacional – CAIXA. Executores: NORIE – UFRGS. Porto Alegre, nov 2007.

via recursos do município, e um total de 4.625 unidades habitacionais via recursos da União, que gera médias aritméticas anuais similares: 512 unidades habitacionais novas produzidas com recursos do Tesouro Municipal, e 578 unidades habitacionais novas produzidas com recursos da União.

Ainda, para reforçar a similaridade na produção média anual entre a União e o município, destaca-se as ressalvas feitas anteriormente, das 329 unidades habitacionais produzidas com contrapartida municipal, as quais não foram

Figura 37. Unidades habitacionais construídas – DEMHAB x CAIXA



Fontes: Anuário Estatístico – PMPA 2007, e GIDUR/RS – CAIXA. Edição gráfica Pixel Planejamento, 2008

embutidas no cômputo da produção do DEMHAB, uma vez que não havia detalhamento dos dados que tornasse isso possível (Tabela 21).

Se compararmos as ações via recursos municipais no tocante a obras de urbanização, com as realizadas via recursos estaduais, percebe-se uma grande diferença. Enquanto o município produziu 1613 lotes urbanizados no período compreendido entre 2002 e 2007 (Tabela 21), o estado produziu somente 325 (Anexo 4). E, enquanto o município beneficiou 2925 famílias organizadas em forma de cooperativa com obras de urbanização (Tabela 21), o estado beneficiou somente 562 (Anexo 4), no mesmo período.

3.4.3 Custos da produção habitacional

Para estabelecer os custos da produção habitacional via agente público, foram utilizados os dados obtidos junto à Equipe de Orçamentos - EOR e à Equipe de Medições - EME do DEMHAB. Com tais dados foi possível estimar: 1) o custo da produção de unidades habitacionais em loteamentos horizontais (casas térreas e sobrados), e em loteamentos verticais (tipo apartamento); 2) os custos de urbanização de assentamentos irregulares e cooperativas; e 3) os custos do terreno.

Os custos estimados a seguir servirão de base para a simulação de cenários na etapa III - Estratégias de Ação.

3.4.3.1 Custos de unidades habitacionais (tipo térreo, tipo sobrado, e tipo apartamento) e urbanização

Para balizar as estratégias de ação, no que tange à solução do problema de déficit habitacional, são traçadas estimativas de custos para diferentes tipos de unidades habitacionais de interesse social, em empreendimentos horizontais: térrea, térrea para PCD, sobrado (2 e 3 dormitórios); e, em empreendimentos verticais: apartamento.

As estimativas dos valores para unidades habitacionais em empreendimentos horizontais⁵⁴ foram embasadas nos custos de implantação do EHIS Santa Teresinha (também conhecido como Loteamento Vila dos Papeleiros), explicitados no Anexo 6, onde estão discriminados os valores gastos com a execução da infra-estrutura (terraplanagem, distribuição de energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento cloacal e pluvial, e pavimentação), da construção dos equipamentos de uso comunitários (creche, centro social e praça), e da construção de unidades habitacionais térreas, térreas para PCD, sobrados 2D, sobrados 3D, e unidades comerciais (UCs), além da área da gleba, metragem das unidades habitacionais e dos equipamentos de uso comunitário.

Optou-se em utilizar como parâmetro os gastos de implantação desse EHIS tendo em vista ser um empreendimento tido pelo município como padrão para habitação social em termos de área das unidades habitacionais (43,61m² - térrea; 49,50m² - PCD; 43,59m² - sobrado 2D; 51,88m² - sobrado 3D), e da existência de equipamentos comunitários (creche, SASE, e praça). Ainda, tal empreendimento foi concluído recentemente, em 2004, e faz parte de um importante programa que está sendo implantado no município, o PIEC (Programa Integrado da Entrada da Cidade), o qual almeja solucionar o déficit habitacional dos bairros Humaitá e Farrapos.

Através dos custos de implantação do EHIS Santa Teresinha, obteve-se o custo, em CUB, por metro quadrado para construção das unidades habitacionais, para implantação dos diferentes serviços de infra-estrutura, e para construção dos equipamentos de uso comunitário (EQCO). Após, procedeu-se à atualização de tais valores pelo CUB de janeiro/2008 (Anexo 11). Em seguida, tendo em vista as diferentes tipologias construídas (térrea, térrea para PCD, e sobrado), procedeu-se o cálculo médio dessas tipologias, para obter-se um valor médio para construção de uma unidade habitacional em empreendimentos horizontais, acrescidos da infra-estrutura e dos equipamentos comunitários, conforme demonstrado na Tabela 23. O demonstrativo e método dos cálculos para atingir o valor médio da unidade habitacional construída em loteamento horizontal, estão discriminados no Anexo 11.

⁵⁴ Empreendimento horizontal é definido como aquele formado por tipologias de unidades habitacionais unifamiliares, ou seja, casas térreas ou sobrados.

Tabela 23. Custos das unidades habitacionais em empreendimentos horizontais

UNIDADE HABITACIONAL MÉDIA	INFRA+ECQO ⁽¹⁾ P/ UH	TERRENO P/UH ⁽²⁾ (R\$68,00m ²)	TOTAL (UH + INFRA + ECQO + TERRENO)
R\$28.572,17	R\$19.958,45	R\$13.727,05	R\$62.257,67

Valores obtidos através dos custos de implantação do EHIS Santa Teresinha, corrigidos de acordo com o valor do CUB de janeiro/2008. Metodologia do cálculo descrita no Anexo 11 e Anexo 14. Pixel Planejamento, 2008.

(1) EQCO = Equipamento de uso comunitário.

(2) Procedimento do cálculo: área total do terreno = 53.898,40m², dividida pelo número de UHs = 267, multiplicado pelo valor do terreno = 68m².

Para estimar os custos da produção de unidades habitacionais tipo apartamento, em empreendimentos verticais⁵⁵, utilizou-se como parâmetro os custos de implantação do Condomínio Amizade, onde foram construídos 04 edifícios com 16 apartamentos em cada um, discriminados no Anexo 7.

Optou-se em utilizar como parâmetro os gastos de implantação desse EHIS tendo em vista ser um empreendimento tido pelo município como padrão para habitação social em termos de área das unidades habitacionais (45,60 m² - apartamentos de 02 dormitórios).

O cálculo para obtenção dos custos de cada apartamento, acrescidos da infra-estrutura, foi o mesmo descrito acima, utilizado no EHIS Santa Teresinha, e está descrito no Anexo 12. A única diferença reside no fato de ter sido acrescido à área de cada apartamento (45,60m²), a fração equivalente de área condominial (4,40m²). Assim, a área do apartamento, para cálculo dos custos, ficou 50,00m². Dessa forma, obteve-se o custo, por CUB, do m² dos apartamentos, os quais foram atualizados de acordo com o CUB de janeiro/2008, atingindo-se os valores demonstrados na Tabela 24.

Tabela 24. Custos das unidades habitacionais em empreendimentos verticais

UNIDADE HABITACIONAL MÉDIA	INFRA P/ UH	TERRENO P/UH ⁽¹⁾ (R\$68,00m ²)	TOTAL (UH + INFRA + TERRENO)
R\$24.990,66	R\$5.823,68	R\$3.614,63	R\$34.428,97

Valores obtidos através dos custos de implantação do EHIS Amizade, corrigidos de acordo com o valor do CUB de janeiro/2008. Metodologia do cálculo descrita no Anexo 12 e Anexo 15. Pixel Planejamento, 2008.

(1) Procedimento do cálculo: área total do terreno = 3.402,00m², dividida pelo número de apartamentos = 64, multiplicado pelo valor do terreno = 68m².

Nota: na infra-estrutura estão incluídos os valores de terraplanagem, distribuição de energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento cloacal e pluvial, pavimentação, cercamento, sub-estação e reservatório.

O custo do terreno por unidade habitacional, tanto para empreendimento horizontal (Tabela 23), quanto para empreendimento vertical (Tabela 24), que compõe o custo da produção de uma unidade habitacional (dada pelo custo da UH em si, infra-estrutura + equipamentos comunitários, se houver, e valor do terreno), foi calculado tendo-se como parâmetro o valor médio do terreno de

⁵⁵ Empreendimento vertical é definido como aquele formado por tipologias de unidades habitacionais multifamiliares, ou seja, edifícios de apartamentos.

R\$68,00 por m² (Anexo 14, Anexo 15). A metodologia para obtenção do valor médio de terreno está descrita no item abaixo (Custos do Terreno).

De acordo com os dois empreendimentos utilizados como parâmetros para estimativas de custos da produção de unidades habitacionais, verifica-se que a diferença entre os empreendimentos horizontais e verticais reside, fundamentalmente, nos custos da implantação da infra-estrutura e equipamentos comunitários, assim como no custo do terreno proporcional para cada unidade, e não nos custos da produção da unidade habitacional em si (casa ou apartamento). Empreendimentos verticais necessitam de uma área muito menor que empreendimentos horizontais para implantação de um mesmo número de habitações, o que torna um pouco lógica a economia nos custos de infra-estrutura, e no valor do terreno. Enquanto que no EHS Santa Teresinha foram necessários 53.898,40m² (área total do terreno) para construir 267 unidades habitacionais, no EHS Amizade foram necessários apenas 3.402m² (área total do terreno) para construir 64 apartamentos. Ou seja, a fração de terreno para cada UH do EHS Santa Teresinha é de 201,00m² (área total dividida pelo número de UHs), enquanto que no EHS Amizade, tal fração é de 53, 15m², diminuindo, assim, os custos de infra-estrutura e valor do terreno.

3.4.3.2 Custos de urbanização de assentamentos irregulares

Para exemplificar os custos de urbanização de assentamentos irregulares, que compreende a complementação de rede de esgoto pluvial e cloacal, rede de distribuição de energia elétrica, pavimentação, e muros de arrimo, serão utilizados como parâmetro os gastos com a urbanização da Vila Mato Sampaio (Tabela 25 e Anexo 23).

Tabela 25.Dados da Vila Mato Sampaio

Custo (R\$)	Início Obra	Fim Obra	Área de Intervenção (m2)	Área de vias (m2)	Área de Lotes (m2)	Número de Lotes Urbanizados	CUB setembro /2000
1262479,52	7/9/2000	28/6/2002	110401,06	25210,04	85191,02	471	510,35

Fonte: EOR e EME do DEMHAB, 2007

As obras na Vila Mato Sampaio tiveram início em setembro de 2000, e contemplaram 471 lotes. A intervenção se constitui na execução de 34 unidades habitacionais, reconstrução parcial de 44 UHs, e 11 módulos sanitários. Também foram contempladas obras de infra-estrutura com a demolição e reconstrução de cercas e muros, abertura de vias e pavimentação, complementação da rede elétrica, da rede de abastecimento de água e de esgoto cloacal, e deslocamento de redes em função de readequação.

O custo em setembro de 2000 equivale a 5,25 CUB/Lote, que em valores de janeiro de 2008 corresponde a R\$ 5.027,24/ lote urbanizado.

O caso da Vila Batista Flores, que teve obra iniciada em agosto de 2006, contemplou 128 lotes. Trata-se de uma intervenção de complementação das redes de abastecimento de água, iluminação pública, esgoto cloacal e pluvial, pavimentação de vias, bem como terraplanagem nas vias.

O custo em agosto de 2006 equivale a 7,49 CUB/Lote, que em valores de janeiro de 2008 correspondem a R\$ 7.172,19/ lote urbanizado.

Para adoção de uma estimativa de custo por lote em obras de urbanização de vilas foi adotada a média dos valores apontados, sendo esta de R\$ 6.099,71/lote urbanizado.

3.4.3.3 Custos de urbanização de cooperativas habitacionais

A estimativa do custo de solo urbanizado (infra-estrutura) para as cooperativas será baseada no custo de implantação da infra-estrutura da Cooperativa Metropolitana de Porto Alegre (COHAMPA) (Anexo 8). Da mesma

forma que, anteriormente, a partir do valor em CUB da implantação dos serviços de infra-estrutura urbana, discriminados no Anexo 8, procedeu-se a atualização dos mesmos para o CUB de janeiro/2008, como demonstrados na Tabela 26

Tabela 26.Custo de infra-estrutura da Cooperativa COHAMPA

INFRA-ESTRUTURA		
TIPO	unidade	VALOR (R\$)
Terraplanagem	P/ UH	5810,085
Energia elétrica	p/ UH	832,5497
Água	p/ UH	1607,3
Esgoto sanitário (cloacal +pluvial) ¹	p/ UH	4086,344
Pavimentação	p/ UH	6383,133
TOTAL INFRA	p/ UH	18719,41

Valores obtidos através dos custos de implantação da cooperativa COHAMPA, corrigidos de acordo com o valor do CUB de janeiro/2008. Pixel Planejamento, 2008.
Nota: (1) no valor do esgotamento cloacal não estão embutidos valores com estação de tratamento de esgotos.

Foram utilizados os gastos com a implantação da infra-estrutura da COHAMPA tendo em vista ser um empreendimento recente, março/2006, por ser dotada de vários tipos de unidades habitacionais (térreas e sobrados), e porque a área das unidades é similar aos empreendimentos atualmente construídos pelo DEMHAB, vide o EHIS Santa Teresinha, já citado.

3.4.3.4 Custos do terreno

Uma das variáveis mais preponderantes em termos de valor de terrenos urbanos é a localização. Em geral, a proximidade das áreas centrais eleva o custo de um terreno, fato que ocorre no município de Porto Alegre. Analisando o Anexo 9, (Valores de terrenos de empreendimentos de interesse social no município de Porto Alegre), verifica-se tal afirmativa. A variação do custo dos terrenos apresentados no Anexo 9 é de R\$ 1,54 o m² até R\$ 151,42 o m², sendo proporcional à distância do terreno do centro do município.

Os valores demonstrados em referido anexo, podem ser resumidos da seguinte forma:

- Extremo sul – em média R\$ 2,00/m² (mais distante do centro);
- Restinga (região sul) – em média R\$ 3,50/m²;
- Protásio Alves, próximo à Chácara da Fumaça (extremo leste) – em média R\$ 10,00/m²;
- Zona Norte – de R\$ 15,00 a R\$ 20,00;
- Vila Nova – em média R\$ 60,00/m²;
- Cristal e Santa Teresa – de R\$ 52,00 a R\$ 96,00/m²;
- Bairros Humaitá e Farrapos – de R\$ 54,00 a R\$ 151,00/m² (mais próxima do centro).

Tendo em vista tal variação, para estabelecimento de um valor médio de custo de terreno para empreendimentos de habitação de interesse social, levou-se em consideração que a maioria das vilas e núcleos irregulares do município (aproximadamente 70%) estão localizadas num raio de até 12 km do centro da cidade, onde o valor do terreno, de acordo com o Anexo 9, varia de R\$ 52,46 a R\$ 151,42 por m². Assim, procedeu-se à média aritmética de tais valores, excluindo-se o de R\$ 151,42 m² por entender ser um valor muito elevado frente aos outros que variam de R\$ 52,46 a R\$ 96,92 m², e obteve-se o valor médio por m² de R\$ 68,00, o qual foi acrescido aos custos da produção das unidades habitacionais demonstrados no item acima (Custos de Unidades Habitacionais e urbanização).

Dessa forma, tal valor, conforme será verificado no item “Recursos Financeiros” foi aplicado em 70% do déficit habitacional (Anexo 13, Anexo 14, Anexo 15). Para 30% do déficit habitacional, foi utilizado o valor médio de terreno de R\$ 10,00 o m², obtido através da média do restante dos terrenos discriminados no Anexo 9, uma vez que é aproximadamente esse percentual de vilas e núcleos irregulares que estão localizados fora do raio de 12 km do centro da cidade.

▪ **Análise dos custos da produção habitacional do Demhab:**

Abaixo síntese dos custos das diferentes UH, urbanização de áreas ocupadas e urbanização em áreas novas. Todos os valores projetados para janeiro de 2008 utilizando-se como fator o CUB⁵⁶.

⁵⁶ Custo Unitário Básico por metro quadrado de construção, NBR 12721/99. Sinduscon-rs. [21/01/09], <<http://www.sinduscon-rs.com.br>>.

Tabela 27. Síntese dos custos das diferentes UH, urbanização de áreas ocupadas e urbanização em áreas novas
Urbanização em núcleos e vilas irregulares, áreas ocupadas, adotado o valor médio entre dois empreendimentos. Valores para jan /08

Complementação de infra-estrutura, execução total e/ou reconstrução das UH atingidas pelas obras de urbanização	R\$ 6.099,71 /lote
Urbanização em área nova, caso COHAMPA, valores para jan /08	
Infra-estrutura completa	R\$ 18.719,41 / lote
Edificações (área com paredes) valores atualizados para janeiro de 2008	
Sobrado (43,00 m ²)	R\$ 24. 689,19 / unidade
Casa térrea (43,60 m ²)	R\$ 26. 096,43 / unidade
Casa UH PCD (49,50 m ²)	R\$ 34. 936,91 / unidade
Apartamento (44,60 m ²)	R\$ 24.990,66 / unidade

Fonte: DEMHB

A fim de proceder a uma análise comparativa dos custos dos empreendimentos implementados pelo Demhab e outro empreendimento da iniciativa privada, utiliza-se o Programa de Arrendamento Residencial – PAR, cujo agente é a CAIXA.

O PAR voltado à população com renda mensal entre 3 a 6 salários mínimos, com administração de empresas privadas, caracteriza-se por empreendimentos de portes médios, sob a forma de condomínio e isentos, por legislação municipal, do percentual de doação para equipamento comunitário, disponibilizando apenas área para estacionamento e salão de festa.

Os empreendimentos têm se localizado nas regiões da Lomba do Pinheiro, Nordeste, Centro - Sul e Restinga. Unidades habitacionais do tipo apartamento com dois dormitórios, sala, cozinha e banheiro e área útil mínima de 37,00 m², em edifícios de 5 andares. O valor do imóvel, segundo acesso⁵⁷ é de R\$ 34.000,00 (empreendimento total /numero de unidades habitacionais), que equivale a R\$ 30.441,15 em jan/08.

Para comparação utiliza-se o empreendimento do Demhab, denominado Condomínio Amizade, com apartamentos de dois dormitórios, sala, banheiro, cozinha e área útil de 37,65 m², em edifícios de 4 andares, padrão de acabamento baixo.

Os dados interpretados apontam no caso do PAR para jan/08 um valor de R\$ 30.448,23/UH o que equivale a R\$ 822,92/m² de área útil, ou seja, 85,9% do CUB/m² de área útil.

No caso do Condomínio Amizade com um valor de R\$ 34.428,97 (edificação + infra-estrutura + terreno /numero de unidades habitacionais), para jan/08, este equivale a R\$ 915,66/m² de área útil ou seja, 95,0% do CUB/m² de área útil.

Outra comparação pode ser feita através do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), produzido pelo IBGE / CAIXA, o qual fornece índices de custo do metro quadrado de uma construção no canteiro de obras, não incluindo compra de terreno, administração e equipamentos mecânicos, dentre outros. Ainda outros custos não contemplados no SINAPI tais como: projetos, fundações nos prédios, mobilização e desmobilização, instalações

⁵⁷ [www.caixa.gov.br em 30/12/08]

provisórias e canteiro de obras, equipamentos mecânicos, jardins, passeios, muros e urbanização, adaptações para acessibilidade, limpeza final também, BDI (lucro, administração central, imposto, imprevisto e risco). Ver tabela abaixo.

Tabela 28.Dados do SINAPI - Padrão baixo de acabamentos

<i>Componentes</i>	<i>R\$/m²⁵⁸</i>	<i>Custo nov./08 em R\$</i>	<i>Valor em CUB/m² em jan/08</i>
<i>Casa 40,65 m² (área útil 34,32 m²)</i>	<i>678,04</i>	<i>23.270,50</i>	<i>70,80 %</i>
<i>Edifício residencial (área útil 37,75 m²) 45,0 m²</i>	<i>508,49</i>	<i>19.195,63</i>	<i>53,10 %</i>

Fonte: SINAPI. Formatação PMHIS-POA, Demhab. 2008

Tendo em vista que nos custos da UH as fundação não estão incluídas, para uma simulação subtraímos do valor da UH do Condomínio Amizade o custo de tal serviço, portanto, em valores para jan/08, significa R\$ 21.2565,14/UH, o que equivale a R\$ 565,32/m² ou, 59,03/CUB/m².

Na comparação no caso SINAPI, edifício residencial, a diferença é de 5,93 % que podem ser atribuídos a custo de administração e impostos. O que nos indica que o maior custo, no valor total do empreendimento, pode estar associado ao valor do terreno e infra-estrutura.

A avaliação deve ser cuidadosa, outros elementos devem ser considerados como altura do pavimento (pé direito), acabamentos, espessura das paredes, etc., sendo necessário um conhecimento completo da planilha de orçamento para não incorrer em conclusões precipitadas. Entretanto, a equipe técnica aponta aspectos a serem considerados na construção dos objetivos e estratégias, no item considerações sobre a redução do custo das UH.

▪ **Análise quanto ao tipo de parcelamento e custo da terra:**

Ao analisarmos os tipos de parcelamento do solo constatamos que num condomínio horizontal, com quota terreno de 75,00 m² /economia, o percentual da gleba sob a forma de área privativa é de 60%, o restante está destinado à área condominial. Entretanto, no caso de um loteamento, a quota terreno varia em torno de 100,00 m² /economia, com percentual de 45% a 50% sob a forma de áreas residenciais, e as demais áreas são publicas (vias e equipamento comunitários), estando, portanto, a metade ou mais da gleba disponibilizada para equipamento urbano e condicionantes ambientais.

O valor do terreno e da infra-estrutura /UH é menor no caso de condomínio em função de uma maior densidade e as vias são apenas locais e de gabarito mais reduzido.

No caso de loteamento (veja o caso COHAMPA) a planilha de custo demonstra que a composição do gasto com infra-estrutura apresenta os percentuais de 34,09% e 31,03%,

⁵⁸ Em metro quadrado de área útil. Padrão baixo de acabamentos. Dados SINAPI [2/01/09], < [http:// webp.caixa.gov.br/](http://webp.caixa.gov.br/)>

respectivamente para pavimentação e terraplenagem, o que equivale a 65% do valor total da infraestrutura. Normalmente há incidência de vias urbanas estruturadoras e/ou coletora nas glebas destinadas a loteamento. Ainda, lotes privativos maiores, como no caso do loteamento Santa Terezinha e um alto percentual de áreas públicas (56,7%) geram um custo terreno /UH muito elevado.

Portanto ao compararmos um condomínio vertical com um horizontal, ambos produzidos pelo Demhab, verifica-se que as diferenças residem, fundamentalmente, nos custos de implantação da infraestrutura e equipamentos comunitários, assim como no custo do terreno proporcional para cada unidade, e não nos custos da produção da unidade habitacional em si (casa ou apartamento).

Para elucidar em pormenores tais ações e traçar comparações entre os agentes da produção habitacional de interesse social – municipalidade, estado, CAIXA, e mercado imobiliário, realiza-se neste item um panorama dessa produção, contabilizando-se a produção de novas unidades habitacionais e serviços de urbanização (provisão de iluminação, redes de água e esgoto cloacal, terraplanagem, contenção e proteção de taludes, abertura de ruas).

▪ **Qualidade da produção habitacional:**

Outro aspecto a considerar é a qualidade da produção habitacional, envolvendo projeto e construção, o tamanho das UH a qualidade dos materiais empregados e a funcionalidade dos espaços.

Quanto ao tamanho da UH avalia-se, através dos dados do levantamento socioeconômico, realizado na Vila Dique⁵⁹ com um percentual de 70,6% de domicílios com até quatro pessoas e, 83,3% com até cinco pessoas, portanto, a unidade habitacional com dois dormitórios com até 2,5 pessoas /cômodo servindo como dormitório, não caracteriza adensamento excessivo. Contudo, para 16,7% dos domicílios, a opção de UH com dois dormitórios, caracteriza adensamento excessivo.

Nos projetos produzidos pelo Departamento, os destinados a cozinha, banheiro e área de serviço, mesmo projetados em observância ao Código de Edificações em relação a área mínima para os equipamentos, não impedem queixas quanto ao tamanho dos espaços. O compartimento destinado a cozinha é referido pelos beneficiários como pequeno, denotando claramente um fator cultural a considerar.

O Atual Código de Edificações⁶⁰ do município não prevê capítulo especial para habitações de interesse social. Também, não define tamanho mínimo para os compartimentos, ficando a cargo do projetista a questão da funcionalidade, aspecto muito importante a considerar na produção de HIS tanto nos empreendimentos do Demhab, como nos de habitação de interesse social de um modo geral.

⁵⁹ Dados da Equipe de pesquisa - CTS-Demhab, para o PMHIS-POA em 12.01.09.

⁶⁰ Lei complementar 284/92.

3.4.4 Perspectivas levantadas por avaliação pós-ocupação

Para formulação de estratégias de ação eficazes para solução dos problemas habitacionais faz-se necessário a análise das ações já empreendidas, notadamente no que tange à qualidade dessas ações, ou seja, na satisfação dos beneficiados (os moradores das unidades habitacionais), que repercutem diretamente na permanência dessa população nos loteamentos produzidos, e no que tange à qualidade física dessas habitações.

A evolução da produção habitacional está intimamente ligada à observação, análise e aprimoramento do que já foi feito. Muitos dos materiais de construção civil utilizados atualmente são resultados de pesquisas de melhoria e mudanças das técnicas construtivas, da lógica e logística das obras e da qualidade dos materiais utilizados. Além disto, a solução dos problemas de patologia das edificações é possível graças aos estudos já realizados, que investigam suas causas e possíveis soluções.

A seguir são apresentadas duas avaliações, uma realizada pelo NORIE/UFRGS, e outra realizada por um servidor do DEMHAB (trabalho de conclusão de mestrado profissionalizante), ambas tendo como objeto de investigação um recorte da produção pública de habitação de interesse social.

3.4.4.1 Pesquisa: Avaliação da Satisfação e Permanência da População da 1ª Etapa do PIEC (Programa Integrado da Entrada da Cidade)

O objetivo principal deste estudo foi avaliar o grau de satisfação e permanência dos moradores reassentados em três empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS), implementados na primeira etapa do PIEC, no que se refere à:

- unidade habitacional (UH) - sala, cozinha, área para tanque e varal, dormitórios, banheiros, pátio na casa, e escada – se sobrado;
- loteamento (L) – praças e quadras esportivas, local de estacionamento de carros, espaço físico da creche e sede da associação de moradores, áreas condominiais, segurança, localização, vizinhança, equipamentos instalados;
- serviços urbanos (S) – recolhimento de lixo, abastecimento de água, instalações para esgoto, distribuição de energia elétrica e calçamento;
- projeto social (PS) – participação no acompanhamento do projeto e obra, assistência social, cursos sobre como usar a casa, e cursos profissionalizantes;
- processos participativos (PP) – OP, CRAP (Comissão Regional de Acompanhamento do Projeto), organização da associação de moradores, reuniões do PIEC.

O PIEC é um projeto integrado, que está em andamento, constituído por cinco projetos: habitação de interesse social, infra-estrutura, valorização paisagística, projeto social e geração de trabalho e renda, voltado à população de baixa renda (até 3 salários mínimos). Está sendo implantado em uma área com extensão estimada de 870 ha, correspondente aos bairros Navegantes, Farrapos e Humaitá. Este programa se diferencia de outros programas habitacionais existentes no Brasil pela inserção da geração de trabalho e renda e da participação da comunidade.

A coordenação executiva do programa é realizada pela PMPA (DEMHAB, SMOV, SECARs). O projeto de habitação de interesse social foi desenvolvido para atender à população de assentamentos subnormais e demais habitantes da área que atinge. Deverá beneficiar um total de 3.775 famílias, através de 20 loteamentos compostos por: 1) 3.061 unidades habitacionais novas (3.061 famílias, cerca de 14 mil pessoas); 2) 295 lotes urbanizados (416 famílias); e 3) 298 lotes com complementação de infra-estrutura (298 famílias).

A avaliação foi realizada pelo NORIE/PPGEC/UFRGS, tendo como pesquisadora responsável a Ms. Arq. Luciana Inês Gomes Miron⁶¹ e foi desenvolvida em duas etapas (exploratória e avaliação), utilizando como fontes de dados entrevistas, banco de dados gerado pelo DEMHAB e questionários aplicados aos moradores dos EHIS. Como ferramentas de análise foram utilizadas análises de freqüências, e testes estatísticos, detalhados no Anexo 10. Os empreendimentos investigados foram implementados entre os anos de 2002 e 2004 (1ª fase do PIEC), tendo sido reassentadas 413 famílias, que representam 13,46% da meta de 3.061 unidades habitacionais novas. A Tabela 29 apresenta o tamanho das amostras coletadas em cada um dos empreendimentos avaliados.

Tabela 29. Tamanho das amostras planejadas para os três EHIS do PIEC

EHIS	Vila Tecnológica	Pôr-do-Sol	Progresso	
	Casas Térreas (UH012)	Sobrados (UH009)	Sobrados (UH009)	Casas Térreas (UH010)
População	N = 59	N = 130	N = 191	N = 30
Amostra (erro de 10%)	37	56	57	11

Fonte: NORIE / PPGEC / UFRGS. Edição gráfica Pixel Planejamento, 2008.

▪ **Resultados da Avaliação**

Os resultados encontrados nas análises do EHIS Vila Tecnológica indicam como fatores de sucesso (incluindo os resultados de satisfação e permanência):

- O loteamento (L) aparece em primeiro lugar entre as melhores características do EHIS, notadamente quanto à localização, vizinhança e equipamentos instalados;

⁶¹ E-mail: luciana.miron@ufrgs.br

- Os serviços urbanos relacionados no loteamento (S) aparecem em segundo lugar entre as melhores características. É o item mais importante para a permanência das famílias no EHIS;
- A unidade habitacional (UH) aparece em terceiro lugar entre as melhores características, com altos níveis de satisfação com a sala, dormitório e banheiro. O espaço da UH é o segundo item mais importante para a permanência;
- O projeto social (PS) aparece com altos níveis de satisfação. Através do acompanhamento do projeto da obra é o terceiro item mais importante para a permanência das famílias no EHIS;
- Os processos participativos (PP) possuem altos níveis de satisfação, notadamente no que tange às reuniões do Orçamento Participativo e do PIEC.

As características do EHIS Vila Tecnológica tidas pela população como sendo os maiores benefícios obtidos em relação ao novo local de moradia, que figuram como as maiores razões de permanência, estão relacionadas aos serviços urbanos do loteamento (S), seguidos do projeto social (PS) e da unidade habitacional (UH). Em contrapartida, as maiores dificuldades, que figuram como as razões de não-permanência da população no EHIS, são as dificuldades de adaptação ao projeto (UH) e o pagamento das taxas (como aluguel, água, luz, etc).

Os problemas de adaptação ao projeto se relacionam à falta de espaço para cavalos e carroças, e ao pequeno espaço das UHs. As dificuldades relacionadas ao pagamento das taxas já eram previstas pelos técnicos envolvidos no programa, e as ações de geração de trabalho e renda foram pensadas justamente tendo como objetivo possibilitar o pagamento de tais taxas. Contudo, informações obtidas em etapas anteriores ao estudo de caso indicaram a existência de falta de sincronia entre a implementação dos projetos habitacional e social (geração de trabalho e renda), dificultando a obtenção de renda para o pagamento das taxas.

As características que geraram maiores insatisfações foram: o loteamento (L), no que se refere à falta de espaço para estacionamento, e a falta de segurança; e a UH, no que se refere ao tamanho da cozinha.

Os resultados encontrados nas análises do EHIS Pôr-do-Sol indicam como fatores de sucesso (incluindo os resultados de satisfação e permanência):

- O loteamento (L) aparece em primeiro lugar entre as melhores características do EHIS, através dos itens vizinhança, localização, equipamentos (notadamente a quadra esportiva), e segurança. Amizade com os vizinhos é o segundo item mais importante para a permanência;

- Os serviços urbanos (S) aparecem em segundo lugar entre as melhores características, com altos níveis de satisfação, e é o mais importante para a permanência das famílias no EHIS;
- A unidade habitacional (UH) aparece em terceiro lugar entre as melhores características;
- O projeto social (PS) aparece em segundo lugar entre os de maior satisfação;
- Os processos participativos (PP) têm satisfação significativa, especialmente no que tange às reuniões do Orçamento Participativo e do PIEC.

As características do EHIS Pôr do Sol tidas pela população como sendo os maiores benefícios obtidos em relação ao novo local de moradia, que figuram como as maiores razões de permanência, estão relacionadas aos serviços urbanos (S). Em contrapartida, as maiores dificuldades enfrentadas pela população estão relacionadas à impossibilidade de adaptações ao projeto da UH, que figura como uma das razões de não-permanência, dificuldades de gestão dos espaços coletivos, e o pagamento das taxas.

Os itens que geraram maiores insatisfações estão relacionados à UH, em relação ao tamanho da cozinha, do pátio, e da escada; e ao loteamento (L), quanto à falta de espaço para estacionamento, a falta de comércio local, e a praça.

Os resultados encontrados nas análises do EHIS Progresso indicam como fatores de sucesso (incluindo os resultados de satisfação e permanência):

- O loteamento (L) aparece em primeiro lugar entre as melhores características do EHIS, através da vizinhança, da segurança e da localização. O espaço para a creche e áreas de comércio também tiveram satisfação significativa. Amizade com os vizinhos é o segundo item mais importante para a permanência da população no EHIS;
- Os serviços urbanos (S) aparecem em segundo lugar entre as melhores características, com altos níveis de satisfação, e é a característica mais importante para a permanência da população;
- A unidade habitacional (UH) aparece em terceiro lugar entre as melhores características, ressaltando-se a satisfação com o dormitório;
- Os processos participativos (PP) apresentam altos níveis de satisfação, especialmente no que diz respeito às reuniões do PIEC. A existência da associação de moradores figura como a terceira característica mais importante para a permanência da população;
- O projeto social (PS) apresenta alto nível de satisfação.

As características do EHIS Pôr do Sol tidas pela população como sendo os maiores benefícios obtidos em relação ao novo local de moradia, que figuram como as maiores razões de permanência, estão relacionadas aos serviços urbanos do loteamento (S). Em contrapartida, as maiores dificuldades

enfrentadas pela população, que figuram como razões de não-permanência da população no EHIS, são as dificuldades de adaptação ao projeto, e o pagamento das taxas (como aluguel, água, luz, etc).

Da mesma forma que nos demais empreendimentos, itens relacionados ao loteamento (L), como a falta de estacionamento e de segurança, e à UH, como a escada, geraram insatisfações.

▪ **Considerações finais**

A análise comparativa do perfil da população dos 3 EHIS, de maneira geral, indicou que a qualidade de vida das famílias melhorou após o reassentamento. Os chefes de família melhoraram o nível de escolaridade, e a participação dos mesmos em atividades de geração de renda aumentou.

Através dos resultados expostos acima, conclui-se que os serviços urbanos (S), ou seja, abastecimento de água, esgotamento cloacal e pluvial, distribuição de energia elétrica, coleta de lixo, e pavimentação, representam aos moradores dos EHIS investigados, o maior benefício decorrente do reassentamento, além de figurarem como uma das maiores razões de permanência da população. Em contrapartida, as dificuldades de adaptação ao projeto (falta de espaço para cavalos e carroças, e casas muito pequenas) e o pagamento de taxas representam as maiores dificuldades enfrentadas pela população no novo local de moradia.

Alguns itens mereceriam maiores investigações: 1) em relação ao loteamento – melhoria das condições de segurança; uso e gestão das áreas e espaços coletivos, e locais estacionamentos a fim de minimizar conflitos e evitar depredações; estudo dos tamanhos dos lotes das unidades habitacionais, a fim de obter-se maior equilíbrio entre as diferentes UHs; tratamento de áreas residuais ou que possam ser interpretadas desta forma pelos moradores; 2) quanto à unidade habitacional – alternativas de ampliação das UHs; padronização dos equipamentos de proteção e vedação; minimização de patologias como rachaduras, fixação das escadas, defeitos nos banheiros. Ainda, as interfaces entre os projetos habitacional e social deveriam ser investigadas em relação à disponibilização de espaços de trabalho na UH, no loteamento, ou em áreas próximas; à sincronia da implantação destes dois projetos; à definição de padrões para troca de informações entre as equipes que atuam nos projetos habitacional e social; e alternativas de melhorias da gestão do uso dos espaços coletivos, como forma de aumentar a integração entre as iniciativas do projeto social e dos processos participativos.

A partir desse estudo foi possível identificar os pontos fortes e as fragilidades dos empreendimentos habitacionais já construídos. Com isso, os pontos fortes podem ser reforçados e as fragilidades solucionadas para os próximos empreendimentos. Ainda, análises desse tipo podem ser utilizadas como indicativo de qualidade de vida no monitoramento de programas habitacionais.

3.4.4.2 Pesquisa: Manifestações Patológicas em Condomínios Habitacionais de Interesse Social do Município de Porto Alegre.

Essa pesquisa foi realizada por servidora do DEMHAB, Silveira Neto (2005), para elaboração de dissertação de mestrado profissionalizante em engenharia no NORIE/UFRGS. O objetivo principal do estudo foi identificar a presença de manifestações patológicas recorrentes, que podem ser encaradas como deficiências do processo produtivo, de cinco EHIS implementados pelo DEMHAB, com tipologias construtivas semelhantes, e, com isso, propor uma metodologia de avaliação e estabelecer um *benchmark* inicial para solucionar os problemas construtivos dos empreendimentos do DEMHAB.

Como objetos de estudo foram utilizados os condomínios Dona Eugênia (construído em 1999), São Guilherme - quadra A (construído entre 1999-2003), Renascer (construído em 2000), Costa e Silva (construído em 2001), e Pôr do Sol (construído em 2003). Estes condomínios foram escolhidos por terem a mesma técnica construtiva (alvenaria portante de blocos cerâmicos) e forma de execução (por empreitada), por terem, na época, de 0 a 5 anos de uso, e por serem destinados ao mesmo grupo socioeconômico, em diferentes regiões da cidade.

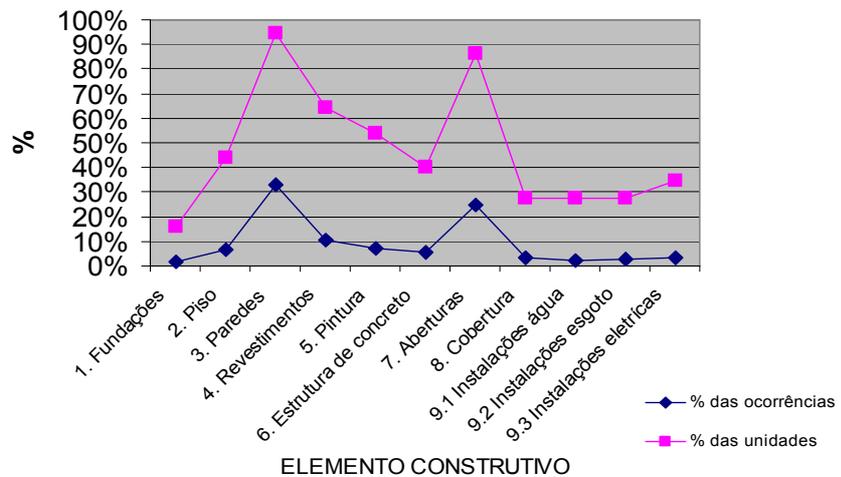
Como instrumentos de coleta de dados foram utilizados questionários aplicados aos moradores, em associação ao exame visual da edificação para confirmação das impressões dos moradores. A amostra prevista foi de 95 unidades.

▪ **Principais resultados e conclusões**

Como o principal objetivo do estudo era a identificação de manifestações patológicas recorrentes, e, que pudessem caracterizar imperfeições no processo construtivo, definiu-se como perfil para recorrência a presença de patologias em todos os empreendimentos investigados; que atingissem, pelo menos, 50% das unidades da amostra; e que representassem, isoladamente, no mínimo, 10% do total de manifestações patológicas registradas nos questionários.

A Figura 38. e a Figura 39. ilustram os resultados do levantamento e facilitam a visualização da distribuição das ocorrências e os elementos construtivos onde se caracteriza a recorrência. Na Figura 38. a linha **% das ocorrências** mostra a distribuição do total de ocorrências nos elementos construtivos, e a linha **% das unidades**

Figura 38. Porcentagem da ocorrência de manifestações patológicas



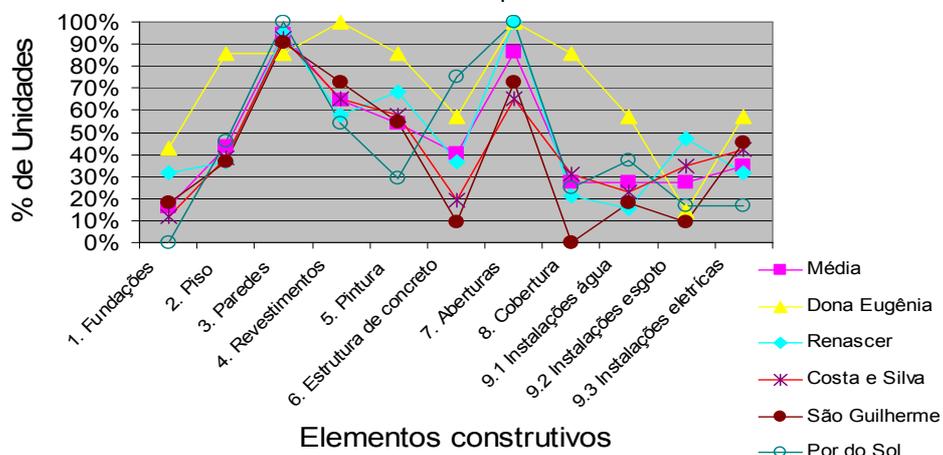
Fonte: Silveira Neto (2005)

mostra o percentual de unidades habitacionais que apresentaram manifestações patológicas por elemento construtivo. Na Figura 39. cada linha representa um EHIS e indica o percentual de unidades que apresentaram manifestações patológicas.

A

análise dos resultados mostra que, na maioria dos itens, o percentual de ocorrências fica abaixo de 5% do total de manifestações que o

Figura 39. Porcentagem de unidades com manifestações patológicas por empreendimento



Fonte: Silveira Neto (2005)

questionário poderia captar, e somente em dois elementos construtivos encontrou-se manifestações com percentuais totais acima de 10% de ocorrências em um único tipo de manifestação, as PAREDES e ABERTURAS. Logo após, encontra-se o elemento construtivo REVESTIMENTOS.

Este estudo representa uma referência da qualidade da construção dos EHIS do DEMHAB, e poderá servir como gabarito para novos levantamentos pós-ocupacionais, o que pode auxiliar a construção de um processo de controle de qualidade e melhoria contínua nas obras do departamento.

Por exemplo, em novos estudos, no gráfico representado pela Figura 38. , a linha das unidades vai balizar a redução do número de casos e a linha das ocorrências vai mostrar em quais partes da construção a melhora foi mais sensível. As linhas dos EHIS no gráfico representado pela Figura 39. , identificam os elementos construtivos onde há recorrência de manifestações patológicas através da convergência dos pontos em percentuais altos de ocorrência.

▪ **Considerações finais da avaliação**

A análise dos resultados aponta defeitos e qualidades no produto fabricado pelo DEMHAB, sendo essa a principal contribuição da pesquisa, ou seja, o retrato da qualidade média da produção habitacional recente do DEMHAB. A partir desta marca podem ser implementadas alterações nos novos empreendimentos, a fim de melhorar a qualidade do produto final.

3.5. MARCOS REGULATÓRIOS E LEGAIS

A política habitacional implica em escolha de prioridades na atuação do poder público. A atividade pública poderá ser, por sua própria iniciativa, um implemento de programas em áreas públicas ou privadas com ocupação consolidada. Neste caso, a política será de regularização fundiária, com urbanização e titulação.

Nas áreas livres adquiridas para implantação de programas habitacionais deverão ser incrementados empreendimentos observando as normas de parcelamento do solo. É importante ressaltar que já existem grandes avanços legislativos que favorecem empreendimentos de caráter social com padrões diferenciados. Além disso, a legislação fornece instrumentos de indução à iniciativa privada para que também produza habitações de interesse social.

Foi elencada, aqui, a legislação incidente nas questões habitacionais, partindo das normas constitucionais até chegar às normas locais, listando-se os instrumentos jurídicos aplicáveis.

O trabalho desenvolvido pelo Instituto Pólis, constante do Relatório Final do *Perfil da Habitação de Interesse Social*, contratado pelo DEMHAB em 2003 serviu de texto básico, com as devidas adaptações e atualizações, sendo utilizado, especialmente, o Capítulo III – Análise do Ordenamento Jurídico-Institucional.

3.5.1 Contextualização

A elaboração e o implemento de política habitacional de interesse social terão como base a legislação vigente, e regulamentação correlata, que tem como fundamento a Constituição Federal, onde estão definidos os princípios e a normalização fundamental da organização do Estado e da sociedade civil, expressando a correlação das forças vivas do tecido social.

O conjunto de leis que regula a matéria urbanística e habitacional terá força jurídica vinculante se recepcionadas, elaboradas e estiverem de acordo com a Constituição.

Dentre os direitos fundamentais, está garantido o direito de propriedade, que atenderá a sua função social conforme o art.5º, incisos XXII e XXIII da Constituição Federal. Não se pode mais pensar em propriedade abstraída de sua função social. O direito à moradia foi incluído pela Emenda Constitucional 26 como direito social fundamental, harmônico ao princípio da dignidade humana, inserto no inciso III do art. 1º do Estatuto Fundamental.

Está estabelecido constitucionalmente, no art. 182 da Carta, que a política de desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Concretizando estes princípios, foram constitucionalmente estatuídos, no art. 183 da Constituição Federal, os institutos do usucapião especial e da concessão especial de uso, estabelecendo diretrizes para a política urbana.

As políticas públicas deverão estar em sintonia com a preservação do meio ambiente, que nos termos do art. 225 da Constituição Federação, deve ser preservado e defendido pelo Poder Público e pela coletividade.

Conforme o § 2º do art. 182 da Constituição Federal, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas pelo Plano Diretor. Tudo isto tem reflexos na compreensão de todo o sistema jurídico. A ótica publicista do Estado Social de Direito constitucionalizou o direito privado, o qual deverá ser interpretado em consonância com as preocupações sociais e para os valores estabelecidos no cume do sistema normativo.

Esta configuração hierárquica da ordem jurídico-constitucional convive com o princípio da repartição de competências. Em princípio, a União legisla em assuntos de interesse geral, os Estados em assuntos regionais e os Municípios no interesse local.

A Constituição estabelece ser de competência privativa da União as matérias elencadas em seu art. 22, ali constando a matéria de direito civil.

Terão competência concorrente a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre os assuntos enumerados no art. 24, onde se incluem os direitos urbanístico, tributário e a proteção ao meio ambiente.

Pelo que dispõe o art. 25 da Carta, é reservado aos Estados legislar onde não lhe forem vedadas competências. Poderão, mediante Lei Complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Aos Municípios cabe, porém, conforme o art. 30 da Carta, legislar sobre matéria de interesse local ou suplementar à legislação federal ou estadual, com competência para promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, no que couber.

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. A propriedade urbana cumprirá sua função social quando atender as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor. Vê-se que inexiste hierarquia de normas entre os diversos entes federativos, mas leis que são válidas diante da Constituição por terem sido promulgadas dentro de um espaço normativo definido pelas competências por ela estabelecidas.

O Executivo, o Legislativo e o Judiciário são os poderes republicanos, cada um atuando na sua órbita de competência, sendo independentes e harmônicos entre si, de acordo com o art. 2º da Constituição Federal. Em termos de políticas públicas, o legislador estabelece os marcos regulatórios, enquanto o administrador público elege as prioridades em seu plano de governo. O julgador será provocado a atuar, para coibir eventual ilegalidade. Aqui tem papel preponderante o Ministério Público, o qual se constitui em uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do art. 127 da Constituição.

As políticas públicas se consubstanciam em um plano de governo que deverá atender os objetivos fundamentais do país, visando à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento, com erradicação da pobreza e da marginalidade, reduzindo-se as desigualdades sociais e regionais. O fim último é o bem de todos, sem preconceitos ou discriminações. Cabe, pois, ao Executivo a administração das políticas públicas, nos termos das leis orçamentárias e no respeito à legislação. O Legislativo aprova a proposta orçamentária, sendo-lhe vedado propor emendas que aumentem a despesa, enquanto o Superior Tribunal de Justiça é o guardião da legislação infraconstitucional. Assim, a Administração atuará nos limites da reserva do possível, elegendo as prioridades no estabelecimento das políticas públicas, fazendo sua execução conforme os recursos orçamentários existentes. A Tabela 30 mostra um quadro síntese com a avaliação dos instrumentos à disposição da política habitacional em Porto Alegre. Legislação Federal

3.5.1.1 Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257/01, regulamenta o art. 182 e o art. 183 da Constituição, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana, com normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Com a aprovação do Estatuto da Cidade foram

estabelecidas as normas gerais de política urbana. Ao Município cabe executar a política urbana na cidade, com o intuito de concretizar os valores e princípios do Estado Democrático de Direito.

O Estatuto da Cidade, no seu art. 2º, adota como diretrizes gerais da política urbana, dentre outras, o planejamento urbano-ambiental, a gestão pública democrática com participação democrática, sustentabilidade urbana, a cooperação público-privada na urbanização de interesse social, a ordenação do solo urbano de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis, prevendo a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais. Além disso, no art. 4º, enumera os instrumentos jurídicos e urbanísticos que devem ser utilizados no desenvolvimento urbano pelo Município.

3.5.1.2 Legislação Administrativa

Na legislação administrativa destaca-se, aqui, a Lei nº 8666/93 – Estatuto das Licitações, que dispõe sobre os procedimentos para a Administração contratar, dispondo também sobre a alienação ou disposição dos bens públicos, **os quais não são passíveis de usucapião.**

Os instrumentos serão administrativos ou de direito civil, como no caso de compra e venda. No artigo 17, inciso I, alínea “f”, está disposto que é dispensada a licitação para a alienação de bens da Administração Pública, bem como o aforamento, a concessão de direito real de uso, a locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de interesse social, por órgãos ou entidades da administração pública, especificamente criada para este fim.

A Medida Provisória 2220/01 dispõe sobre a concessão especial de uso de terrenos públicos ocupados há mais de cinco anos, até 30 de junho de 2001, cuja área concedida não poderá ultrapassar duzentos e cinquenta metros quadrados. Em caso de ocupação coletiva, a fração não ultrapassará o equivalente a esta medida. A concessão é gratuita e o morador não poderá ser proprietário ou titular de outra concessão.

3.5.1.3 Meio Ambiente

O Código Florestal, instituído pela Lei nº 4771/65 disciplina a proteção de florestas e formas de vegetação, definindo áreas de preservação permanente. Tem reflexos na política habitacional, pois que os projetos urbanos e a regularização fundiária devem levar em conta os parâmetros nele estabelecidos.

As APP's – Áreas de Preservação Permanente – são aquelas descritas na lei, cobertas ou não por vegetação nativa, com função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico da fauna e flora, a fim de proteger o solo e o bem-estar das populações humanas. Dentre outras, destacamos as florestas e demais formas de vegetação situadas ao longo dos rios ou qualquer curso d'água, em faixa marginal de, no mínimo 30 metros, nos topos de morro ou de encostas. O PDDUA contempla as disposições do Código Florestal.

O art. 4º do Código Florestal dispõe que a supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.

No art. 1º do Código está identificado, no inciso IV, o que pode ser considerado interesse social, e, no inciso V, utilidade pública. No art. 4º, § 3º, fica estabelecido que o órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definida em regulamento, de vegetação em área de preservação permanente. Veja-se que nas três hipóteses a lei estabelece a possibilidade de intervenção ou de supressão de APP, deste modo, a Resolução nº 369 do CONAMA encontra previsão na lei e estabelece algumas exceções.

A Resolução 369/2006 – CONAMA define os casos excepcionais em que o órgão ambiental competente pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP, para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou de interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental: “A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, em caso de ocupações de baixa renda predominantemente residencial em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social pelo Município”.

Esta área deverá possuir, no mínimo, três dos seguintes itens de infra-estrutura urbana implantada: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia e, ainda, apresentar densidade demográfica superior a cinqüenta habitantes por hectare.

Nas faixas de APP's deverá ser apresentado pelo Poder Público Municipal um Plano de Regularização Fundiária Sustentável, atendendo os requisitos técnicos enumerados na Resolução 369. Destaca-se, dentre outros, que devem ser respeitadas faixas mínimas de 15 metros para cursos d'água de até 50 metros de largura e faixa mínima de 50 metros para os demais. O órgão ambiental competente, em decisão motivada, excepcionalmente poderá reduzir as restrições referentes às

margens aqui referidas. São contempladas as regularizações para áreas consolidadas até a data de 10 de julho de 2001, quando passou a vigorar a Lei nº 10.257 – Estatuto da Cidade.

3.5.1.4 Desapropriação

A chamada Lei de Desapropriações está consubstanciada no Decreto-lei nº 3365/41. Tiramos da lição de Zanella Di Pietro que a desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização.

A desapropriação é forma originária de aquisição da propriedade, pois não deriva de título jurídico precedente, mas gera, por força própria, novo título de propriedade.

Para desapropriar, deve o Poder Público declarar o bem de utilidade pública ou de interesse social. Poderá pedir a imissão provisória na posse, nos casos de urgência, depositando o valor do bem provisoriamente calculado conforme critérios legais. A sentença fixará o valor definitivo. Com a imissão provisória, a municipalidade já poderá aprovar projetos de loteamentos, chegando inclusive a registrar os lotes finais. O rito da desapropriação está previsto no Decreto-lei nº 3365/41 e no Decreto-lei nº 1075/70.

3.5.1.5 Cooperativismo

A Lei nº 5764/71 regulamenta o cooperativismo em todo o país. A Lei Municipal nº 9313/03 instituiu o Programa Municipal de Fomento às Cooperativas Habitacionais de Porto Alegre, compreendendo as atividades exercidas pelo Poder Público e pelo setor privado no intuito de propiciar, sustentar e facilitar a produção habitacional de interesse social de forma cooperativada, a fim de implementar projetos e difundir conceitos de cooperativismo, associativismo, solidariedade e auto-gestão. As cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, para prestar serviços aos associados, que a elas aderem voluntariamente.

3.5.1.6 Código Civil

O Código Civil normatiza as relações jurídicas de natureza privada, definindo os conceitos básicos dos institutos jurídicos que dizem respeito à pessoa, posse, propriedade, diversas formas de usucapião, direitos reais, contratos, sucessão hereditária, dentre outros, e define os conceitos dos institutos jurídicos utilizados nas demais legislações. No art. 98 e seguintes, resta definido que são bens públicos os pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, sendo inalienáveis os

bens de uso comum e especial, enquanto afetados, já que somente os bens dominiais podem ser alienados, na forma da lei.

Cabe ressaltar o disposto no art. 1276, de que o imóvel urbano abandonado e que não se encontra na posse de outrem, passará ao domínio municipal, presumindo-se absolutamente o abandono se não pago o fisco e cessados os atos de posse.

3.5.1.7 Loteamentos

A legislação especial dá contorno específico, em alguns campos, aos institutos civis, no mais das vezes estabelecendo exceções à regra geral. Destaca-se a legislação do parcelamento do solo, que tem na Lei nº 6766/79 as principais regras que regulam a divisão da propriedade, e encontra-se em tramitação o Projeto de Lei nº 3057/2000, que trará novas disposições referentes ao parcelamento de solo.

Denomina-se *loteamento* o projeto de parcelamento que implica na criação de lotes, bem como de traçado viário, entretanto, se a criação das novas propriedades aproveitar o traçado viário existente, denominar-se-á desmembramento.

Conforme definição legal, pelo §4º do art. 2º, da Lei nº 6766/79, *lote* é o terreno servido de infra-estrutura básica, cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo Plano Diretor ou Lei Municipal para a zona em que se situe. Nos loteamentos em ZEIS (AEIS), a urbanização poderá ser progressiva. Em seu art. 4º, inciso II, consta que nos projetos de habitação de interesse social os lotes poderão ter padrões diferenciados, se aprovados pela municipalidade.

O art. 26 autoriza a aprovação de loteamento popular promovido por ente público com base em ato de imissão provisória de posse em processo de desapropriação, e que as exigências para registro serão simplificadas nestes casos.

Em regiões metropolitanas, o Estado disciplinará a aprovação pelo Município de loteamentos e desmembramentos, cabendo à autoridade metropolitana o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto, a teor do art. 13.

Será clandestino o parcelamento efetuado sem aprovação dos projetos junto à municipalidade, e irregular, se aprovados os projetos e executado em desacordo com os mesmos.

O art. 53 da Lei nº 9785/99 consigna que são considerados de interesse público os parcelamentos vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa das Prefeituras Municipais e do Distrito Federal, ou entidades autorizadas por lei, em especial as regularizações de parcelamentos e de assentamentos.

3.5.1.8 Condomínios

O Código Civil, em seu art. 1314 e seguintes, regula o condomínio. A Lei nº 4.591/64 permanece em vigor no que não contrariar o novo Código. O condomínio horizontal ocorre quando as edificações ou conjunto de edificações, ou ainda, construção de casas, de um ou mais pavimentos, são construídos sob a forma de unidades isoladas entre si, destinadas a fins residenciais ou não-residenciais, e possuem todos os serviços, equipamentos, vias de circulação, praça, como propriedade privada dos comunheiros. No condomínio horizontal tradicional, as unidades autônomas são as casas, os apartamentos, as lojas, as salas e os boxes.

A legislação municipal em Porto Alegre prevê as formas tradicionais de parcelamento, ou seja, o loteamento, o desmembramento, o fracionamento, o condomínio edifício e as formas de dissolução de condomínio previstas na lei civil.

3.5.1.9 Registros Públicos

O imóvel será regularizado quando registrado, o que pressupõe o atendimento prévio dos requisitos urbanísticos. É a regra geral no parcelamento do solo, e a Lei nº 6015/73 regula os registros públicos. A produção habitacional implica a criação de novas propriedades, pela via do parcelamento do solo.

O sistema registrário foi criado para tutelar o direito de propriedade e todos os demais direitos de efeito real. A legislação fala da propriedade regular, logo, a propriedade referida no texto da Carta Magna é a formal, a devidamente registrada, que gera segurança jurídica ao seu titular, àqueles que detêm direito real e à toda a sociedade. Ela advém do registro de um título hábil no Registro de Imóveis. Somente é real o direito registrado, sendo assim oponível “erga omnes”, ou seja, contra tudo e contra todos.

3.5.1.10 Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

A Lei nº 11.124/05 dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

O SNHIS tem por objetivo viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, bem como implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda e, articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor de habitação.

Os Estados, o Distrito Federal e os municípios interessados em pleitear recursos federais para habitação de interesse social terão de firmar o Termo de Adesão ao SNHIS, constituir o Fundo Habitacional de Interesse Social, criar um Conselho Gestor do Fundo, elaborar um Plano Local Habitacional de Interesse Social e o relatório de gestão.

3.5.1.11 Acessibilidade

O Decreto Federal nº 5.296/04 regulamenta as Leis nº 10.048/00 e nº 10.098/00, que estabelecem normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida e prioriza seu atendimento.

3.5.1.12 Ação Civil Pública

A Lei nº 7347/85 disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico e de ordem urbanística. Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, incluindo, aqui, as autarquias, as empresas públicas, as fundações ou sociedades de economia mista, além de associações que atendam os requisitos descritos na referida Lei.

3.5.2 Legislação Estadual

Os artigos 176 e 177 da Constituição Estadual regulam a política urbana, dispondo que os municípios definirão o planejamento urbano e a ordenação dos usos, atividades e funções de interesse local, visando à qualidade de vida, definindo e realizando a função social da propriedade, impedindo agressões ao meio ambiente. Terão como objetivo prevenir e corrigir as distorções do crescimento urbano, promovendo a recuperação dos bolsões de favelamento, sua integração e articulação com a malha urbana. É dever distribuir os benefícios e encargos do processo de desenvolvimento das cidades, inibindo a especulação imobiliária, os vazios urbanos e a excessiva concentração urbana.

3.5.2.1 Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social

A Lei nº 10529/95 institui o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social. Os municípios poderão, mediante convênio, acessar recursos junto ao Fundo de Desenvolvimento Social.

3.5.2.2 Código Florestal do Estado

A Lei nº 9519/92 instituiu o Código Florestal Estadual. Nos termos do art. 4º, poderão ser estabelecidos convênios com entidades públicas ou privadas visando o implemento da política florestal do Estado.

3.5.2.3 Diretrizes Urbanas

A Lei nº 10.116/94 estabelece diretrizes para o desenvolvimento urbano, normas gerais de parcelamento do solo, definindo as atividades de urbanização.

3.5.2.4 Habite-se Parcial

Provimento 09/04-CGJ. Faculta a averbação parcial da construção em casos de condomínios.

3.5.2.5 More Legal

Nas regularizações de parcelamentos onde há ocupação consolidada, cuja natureza das edificações e com posse que induza ao domínio, o procedimento atenderá ao que dispõe o Provimento 28/04 da Corregedoria Geral de Justiça/RS. Este procedimento simplificou as normas da Lei dos Registros Públicos facilitando o registro das áreas consolidadas com exigências mínimas, após aprovação de projeto urbanístico perante o órgão público municipal..

3.5.2.6 Provimento 32/06-CGJ - Consolidação Normativa Notarial e Registral

Detalha toda a atividade dos cartórios na execução e registro de direitos.

3.5.2.7 Lei Estadual nº 12.677/2000

Autoriza o Estado a doar imóveis, ali descritos, ao Município de Porto Alegre para Regularização Fundiária.

3.5.3 Legislação Municipal

3.5.3.1 Lei Orgânica

A Lei Orgânica, de certa forma, antecipou o regramento do Estatuto da Cidade, anunciando uma série de institutos que poderiam ser utilizados na execução da Política Urbana, sendo de especial interesse na elaboração de uma Política Habitacional de Interesse Social. A partir do art. 201, nos

Capítulos denominados “Da Política e Reformas Urbanas”, “Do Planejamento e Gestão Democrática”, “Do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano”, “Do Uso e Parcelamento do Solo Urbano e da Política Fundiária” e “Da Política Habitacional” estão elencados estes comandos.

3.5.3.2 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental

Porto Alegre foi a primeira capital a ter um Plano Diretor. O atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, que, hoje, está em processo de revisão, propõe um planejamento participativo e de caráter permanente.

O Plano propõe uma densidade onde, ao invés de estimular a cidade a dispersar e espalhar-se, induz uma maior concentração em áreas mais bem equipadas em termos de infra-estrutura, mantendo uma ocupação rarefeita, mas ordenada, da parte do território que ainda não está consolidada como cidade. Procura incorporar a cidade informal à cidade formal, ao observar diretrizes e instrumentos de desenvolvimento urbano que permitem articular as políticas habitacional, fundiária e ambiental, com vistas a dar ao território um uso que contemple a função social.

O Plano Diretor, em sua primeira parte, trata dos princípios que o embasam. Estabelece estratégias de intervenção na cidade, cuidando da estruturação urbana, da mobilidade e da malha viária; trata do uso do solo privado, da qualificação ambiental, da produção, tanto econômica quanto da cidade. Estabelece um sistema de planejamento, firmando um modelo espacial, estabelecendo áreas de ocupação extensiva e áreas de ocupação rarefeita. Estabelece macro zonas e define os elementos estruturadores do modelo espacial e as zonas de uso. Na segunda parte, o Plano Diretor trata do sistema de planejamento, estabelecendo seus componentes, estrutura e atribuições. Fornece a composição e estrutura do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental. Lista os instrumentos do PPDUA, classificando-os em básicos e complementares. Trata dos mecanismos de participação na gestão, de informação e avaliação. Trata dos instrumentos de regulação para intervenção no solo, a saber: da ocupação e uso do solo, da transferência de potencial construtivo, do solo criado, da tributação, dos projetos especiais, do monitoramento da densificação, dos equipamentos urbanos e das áreas especiais. Têm-se as áreas especiais de interesse institucional e de interesse urbanístico.

Estas últimas classificam-se em áreas especiais de interesse social, áreas urbanas de ocupação prioritária, áreas de contenção do crescimento urbano, áreas de revitalização, áreas especiais de interesse ambiental, áreas de proteção ao ambiente natural e áreas de interesse cultural. Na terceira parte, está fixado o plano regulador, oferecendo as normas gerais do regime urbanístico, estabelecendo o regime das atividades, os dispositivos de controle de edificações, do parcelamento do

solo, neste ponto tratando do loteamento, do desmembramento, do fracionamento e da edificação no parcelamento do solo.

Existem, ainda, diversos Decretos, Leis e Resoluções Interpretativas que regulam o PDDUA e outras normas correlatas.

3.5.3.3 Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS

Previstas na Lei Federal nº 6.766/79, com redação alterada pela Lei Federal nº 9.785/99, no Provimento More Legal, da Corregedoria Geral de Justiça, na Lei Orgânica Municipal e no PDDUA.

Podem ser instituídas em áreas públicas ou privadas ocupadas por população de baixa renda, onde há interesse público em promover a urbanização ou a regularização jurídica da posse da terra, para salvaguardar o direito à moradia. As AEIS são destinadas prioritariamente para a produção e a manutenção de habitação de interesse social a fim de promover a regularização jurídica da área, implantação de infra-estrutura urbana e equipamentos comunitários e a promoção de programas habitacionais, incorporando os territórios da cidade informal à cidade legal. É o instrumento através do qual são regularizadas as áreas ocupadas pelas favelas, assentamentos urbanos da comunidade de baixa renda, loteamentos populares irregulares, terrenos não-edificados, subutilizados ou não-utilizados necessários à implementação de programas habitacionais e de regularização fundiária, admitindo-se habitações individuais ou coletivas, conforme a ocupação da terra.

As AEIS devem ser instituídas, conforme o caso, por lei municipal ou decreto do Executivo, contendo os perímetros delimitados das áreas, os critérios para o estabelecimento das normas especiais de uso e ocupação do solo, e os instrumentos que poderão ser utilizados nos processos de regularização e urbanização dessas áreas.

As AEIS podem ser instituídas em áreas de favelas, onde haja interesse público de promover a urbanização e a regularização fundiária. Através desse instrumento, podem ser delimitadas as áreas particulares nas quais a comunidade de baixa renda adquiriu o direito à propriedade pelo usucapião urbano, através da posse para fins de moradia, bem como as áreas públicas, onde a população tem o direito à outorga da concessão especial de uso para fins de moradia. Podem ser instituídas em áreas com loteamentos irregulares, em que o Poder Público necessite promover a regularização jurídica do parcelamento, a complementação da infra-estrutura urbana ou dos equipamentos comunitários, bem como da recuperação ambiental. Também podem ser instituídas em áreas não-edificadas, não-utilizadas ou subutilizadas, onde o Poder Público tem por objetivo a implementação de programas habitacionais.

Através deste mecanismo são atingidos diretamente os vazios urbanos e as áreas subutilizadas do Município. Apesar deste tipo de instrumento não servir diretamente para a

regularização, pode ser utilizado em conjunto com outros instrumentos, de maneira que os moradores removidos de outros terrenos, que não podem ser ocupados ou devem ser desadensados, tenham para onde ir, em respeito ao direito que já possuem.

As áreas a serem gravadas como AEIS deverão ser integradas nos programas de regularização fundiária e urbanística, com o objetivo da manutenção da habitação de interesse social, exceção feita às moradias em situação de risco. Nos casos de excedentes populacionais, deverá ser negociado com os moradores o reassentamento.

A instituição de AEIS, bem como a recuperação urbana, não eximirá o loteador das responsabilidades civis e criminais, e da obrigação de destinar áreas públicas, sob a forma de imóveis, obras ou valor correspondente em moeda.

A regularização fundiária de núcleos habitacionais de propriedade municipal dar-se-á mediante a concessão do direito real de uso, preferencialmente.

As áreas caracterizadas como de uso comum do povo, gravadas com AEIS, deverão ser objeto de desafetação, com compensação do índice de verde na respectiva Região de Gestão do Planejamento, se for o caso.

A regularização de loteamentos e a instituição de AEIS também poderão ser requeridas pelos adquirentes dos lotes ou pelo loteador.

Será garantida a participação dos moradores, diretamente e através das Regiões de Gestão do Planejamento, no processo de identificação, delimitação e detalhamento das AEIS.

As AEIS terão como padrões aqueles estabelecidos nos respectivos cadastros.

Para a instituição de AEIS em imóveis não-edificados e subutilizados, objetivando a produção de habitação de interesse social com interveniência do Poder Público, será permitida a promoção de parcerias, incentivos ou outras formas de atuação para a consecução dos projetos de habitação de interesse social.

Será admitido o Urbanizador Social para a produção e implantação de parcelamentos ou edificações destinados a atender a demanda de habitação de interesse social, bem como na regularização de loteamentos clandestinos ou irregulares.

O proprietário de imóvel que pretenda construir habitação de interesse social poderá solicitar a instituição de AEIS, mediante a apresentação de Estudo de Viabilidade Urbanística contendo padrões urbanísticos específicos de parcelamento ou edificação, e as formas de sua participação no empreendimento.

Os vazios urbanos identificados pelo Município para ocupação prioritária, tendo em vista o cumprimento da função social da propriedade, destinar-se-ão, preferencialmente, a empreendimentos

para habitação de interesse social ou geração de postos de trabalho, podendo, para tanto, o Município gravá-los com AEIS.

No enfoque adotado pelo PDDUA, a Área Especial de Interesse Social representa a garantia de que há um interesse do Poder Público em promover a regularização fundiária ou de avançar no desenvolvimento de possibilidades de produzir habitação de interesse social em áreas ainda vazias.

Através da gravação de AEIS no território municipal poder-se-á utilizar soluções com padrões diferenciados da regra geral estabelecida para a cidade, visando diminuir o déficit habitacional.

Cabe salientar que grande parte da atuação dos organismos vinculados à política habitacional de interesse social está voltada, predominantemente, para as questões da regularização fundiária. São ainda insuficientes os resultados de produção de habitação de interesse social em relação à demanda real da cidade de Porto Alegre.

3.5.3.4 Usucapião Especial Urbano

Pode ser individual ou coletivo, e está previsto na Constituição Federal, no Código Civil, no Estatuto da Cidade e na Lei Orgânica Municipal. É um dos modos originários de aquisição de propriedade e um instrumento de regularização fundiária de áreas particulares e que são ocupadas para fins de moradia. O morador adquire a propriedade pela posse de um bem mediante o uso qualificado para fins habitacionais, desde que tenha posse de área urbana não superior a 250 m² para fins de moradia própria ou de sua família, pelo prazo de cinco anos ininterruptos e sem oposição, não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

As ocupações de áreas urbanas maiores do que 250 m², por população de baixa renda para fins de moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são suscetíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. Neste caso, o possuidor pode, a fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

O usucapião especial urbano, individual ou coletivo, será declarado pelo juiz mediante sentença, a qual servirá de título para registro no Cartório de Registro de Imóveis. O título de domínio deverá ser conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. Na sentença de usucapião coletivo, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas. O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

O Estado, através da Defensoria Pública, ou o Município, devem prestar o serviço de assistência jurídica gratuita para que as comunidades carentes e suas associações entrem com a ação. Os moradores não arcarão com as despesas processuais, além de poderem registrar a sentença de usucapião gratuitamente no Cartório de Registro de Imóveis. Também é obrigatória a intervenção do Ministério Público em todas as ações de usucapião urbano para garantir o fiel cumprimento da lei

3.5.3.5 Concessão do Direito Real de Uso (CDRU)

Prevista na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade, no Decreto-lei nº 271/1967, na Lei Orgânica Municipal, nas Leis Complementares Municipais nº 242/91, 252/91, 445/00 e 526/05. De acordo com o instituído pelo Decreto-Lei nº 271/1967, permite ao Poder Público regularizar áreas públicas utilizadas para fins de residenciais, e aos proprietários privados dar em concessão suas áreas a terceiros. Configura-se em direito real oponível a terceiros que violem ou prejudiquem o direito do concessionário de possuir, utilizar e dispor do direito real sobre o imóvel. A CDRU aplica-se a terrenos públicos ou particulares, para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social. A CDRU deve ser efetivada mediante um instrumento a ser registrado no Registro de Imóveis, para que surta seus jurídicos e legais efeitos e pode ser transferida para terceiros.

A concessão de uso prevista no parágrafo 2º, artigo 183, da Constituição Federal, foi concebida na Lei Orgânica Municipal sob a forma da concessão do direito real de uso, a ser concedido a todo aquele que cumpra os requisitos previstos no artigo primeiro do Ato das Disposições Gerais e Transitórias. O direito foi garantido pela Lei Orgânica muito anteriormente à aprovação do Estatuto da Cidade. Somente em 2001, a Medida Provisória nº 2220/01 regulamentou a concessão especial de uso para fins de moradia: tem direito subjetivo ao direito de uso todo aquele que ocupar imóvel público, para fins de moradia, por cinco anos sem oposição, sem ser proprietário de outro imóvel, até 30 de junho de 2001.

Em Porto Alegre, a Lei Orgânica e legislação complementar garantiram a regularização, mediante contrato de Concessão de Direito Real de Uso, àqueles que ocupassem imóveis municipais até 31 de janeiro de 1989, para fins de moradia, não sendo proprietários de outro imóvel. O instrumento pode ser utilizado pelo Poder Público na disposição de novas habitações produzidas.

Quando aplicada para a regularização fundiária de áreas ocupadas por favelas ou conjuntos habitacionais, a autorização da CDRU prevista na legislação municipal deverá ser paga, de acordo com a renda familiar dos beneficiários. A concessão poderá ser dispensada de licitação, para fins de regularização de áreas ocupadas por favelas ou conjuntos habitacionais, com base no artigo 17, inciso I, alínea 'f', da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Estando a área objeto de concessão destinada a

algum uso público específico, deverá haver sua desafetação mediante a aprovação de lei pela Câmara Municipal, Assembléia Legislativa dos Estados ou Câmara dos Deputados, dependendo da propriedade da área e da natureza da afetação vigente.

Pelo Plano Diretor – Lei Complementar nº 434, as áreas afetadas que não integravam o Programa de Regularização Fundiária na data de sua vigência – dezembro de 1999, só poderão ser objeto de lei de desafetação se:

I – o índice de área verde por habitante, na respectiva Região de Gestão do Planejamento, for e mantiver-se, após a desafetação, igual ou acima dos parâmetros desejados, conforme laudo técnico elaborado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e pela Secretaria do Planejamento Municipal;

II – a população da respectiva região for consultada e aprovar a medida.

A CDRU de imóveis públicos poderá ser contratada com pessoas jurídicas nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nesta área. Neste caso, a concessão poderá ser outorgada para uma associação comunitária ou uma cooperativa habitacional formada pelos beneficiários. Poderá ser contratada de forma onerosa ou gratuita. Pela Lei Complementar nº 526/05, o titular da Concessão do Direito Real de Uso poderá comprar o imóvel concedido, após dez anos de uso, servindo o valor pago até então como abatimento do preço do imóvel.

3.5.3.6 Concessão Especial para Fins de Moradia

Pode ser individual ou coletiva, e está prevista na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade, e na Medida Provisória nº 2220/01. Constitui-se em direito subjetivo público que tem por objetivo regularizar áreas públicas ocupadas para fins de moradia, uma vez que os imóveis públicos não podem ser adquiridos por usucapião. Trata-se de um direito real, que gera efeitos contra terceiros que possam vir a ameaçar ou violar este direito. A concessão especial é formalizada mediante um termo entre o Poder Público e o ocupante da área pública, ou, ainda, por uma sentença judicial. Para fins de publicidade, o contrato de concessão especial deve ser levado a registro no Cartório de Registro de Imóveis. Para fazer jus à concessão especial, os ocupantes de áreas públicas municipais, estaduais ou federais deverão ter exercido cinco anos de posse mansa, pacífica e ininterrupta sobre terreno de domínio público na data de 30 de junho de 2001, utilizar o terreno para fins de moradia, sem serem proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

A concessão deverá ser concedida a título gratuito, devendo ser outorgada ao homem ou à mulher, independentemente do estado civil.

A concessão especial pode ser reconhecida na forma coletiva, quando não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, desde que preencham os requisitos anteriormente

referidos. Neste sentido, a concessão especial de uso coletivo pode funcionar semelhantemente a um condomínio, embora os moradores não sejam proprietários, mas, sim, usuários do mesmo terreno para fins de moradia. O imóvel ocupado coletivamente será concedido aos ocupantes na forma de frações ideais, independentemente da metragem que cada um ocupe. A fração, no entanto, não poderá ser superior a 250 m². Posteriormente à concessão de uso contratada coletivamente, e mediante processo de urbanização posterior que possibilite a individualização dos lotes, os moradores poderão definir frações de terrenos diferenciadas, mediante acordo coletivo firmado por escrito, o qual deverá ser registrado no Cartório de Imóveis. Na concessão de uso coletivo, os ocupantes estão autorizados a somar sua posse à de seu antecessor, para a finalidade de computar os cinco anos de moradia exigidos pela lei.

Quando a ocupação oferecer risco à saúde ou à segurança dos ocupantes, o Poder Público fica obrigado a garantir o exercício do direito de moradia em outro local que ofereça condições adequadas e mediante a concordância dos moradores. O título de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, individual ou coletivo, poderá servir como garantia para a obtenção de financiamentos habitacionais. Havendo recusa do Poder Público em expedir os títulos de Concessão Especial para Fins de Moradia, poderá o interessado recorrer à via judicial para obtenção do reconhecimento do direito. A concessão poderá ser cancelada se o morador der uso diverso ao imóvel, para outra finalidade que não seja o estabelecido por lei, ou se for comprovado que possui outro imóvel urbano ou rural.

O Direito de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia é transferível por ato “inter vivos” e “causa mortis”.

No caso do imóvel público ser ocupado para fins comerciais, poderá o interessado obter uma autorização de uso, sem caráter de direito real, desde que comprovada posse por mais de cinco anos, anterior à data de 30 de junho de 2001. A autorização de uso será dada de forma gratuita.

3.5.3.7 Permissão de Uso

O uso é instituto do Direito Civil e também do Direito Público, que pode ser utilizado para permitir o uso de determinado bem público. É ato discricionário do Poder Público, precário e revogável unilateralmente a qualquer tempo. A Lei Orgânica prevê a possibilidade de o Poder Público dar em permissão de uso, mediante decreto do Executivo, bens dominiais municipais que não tiverem destinação definitiva, para que não permaneçam ociosos.

O DEMHAB oferece permissão remunerada ou gratuita de uso na administração de seus bens, com fundamento na Lei nº 2902/65, que o instituiu.

3.5.3.8 Compra e Venda

É uma forma de aquisição derivada da propriedade mediante um contrato assinado entre o proprietário de lotes ou unidades habitacionais e compradores, prevista no Código Civil, na Lei Federal nº 6766/79 e na Lei Orgânica Municipal, e que estabelece a obrigação do proprietário de transferir a propriedade para o comprador, seja ocupante, no caso de regularização, ou beneficiário, no caso de projetos de produção habitacional ou reassentamento. Para os adquirentes é estabelecida a obrigação de pagar uma determinada quantia pelo imóvel a ser adquirido.

No caso de venda de áreas públicas a particulares, é necessário atender os requisitos legais impostos pela legislação federal de licitações e contratos: destinação da área para fins de Habitação de Interesse Social; aprovação de projeto de lei no caso de estar afetada por outro uso; autorização legislativa para operar a transferência da área; declarar dispensada a licitação para a venda da área, no caso de projetos de Habitação de Interesse Social. A Lei nº 2902/65, que instituiu o DEMHAB, já o autoriza a realizar compra e venda. Nesta modalidade de disposição do bem, o imóvel deverá ter matrícula junto ao Registro Imobiliário.

É indispensável que a compra e venda de imóvel seja feita por meio de escritura pública. O documento de compra e venda deve ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis para que se opere a transmissão do domínio. O compromisso de compra e venda é válido como título para o registro da propriedade do lote, bastando que o comprador apresente a prova da quitação.

3.5.3.9 Direito de Superfície

Previsto no Código Civil, no Estatuto da Cidade, na Lei Municipal nº 8.712/01, no Decreto Municipal nº 13.384/01, que trata da utilização de solo e subsolo públicos para instalação de redes de infra-estrutura por empreendedores privados, e no Decreto Municipal nº 14.292/03, que possibilita alienação de unidades habitacionais edificadas pelo Município em áreas de sua propriedade.

O Direito de Superfície é instituto que possibilita que o proprietário de terreno urbano conceda, a outro particular, o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo de seu terreno, em termos estabelecidos em contrato, por prazo determinado ou indeterminado, a título gratuito ou oneroso, e mediante escritura pública firmada em Cartório de Registro de Imóveis. Permite ao morador ou ao Poder Público usufruir o solo, subsolo ou do espaço aéreo de uma determinada área, sem que seja transferida a propriedade do terreno. Aquilo que for construído pelo superficiário torna-se sua propriedade superficiária. O Direito de Superfície significa que o morador não terá direito ao solo, mas apenas à propriedade do que for construído, sendo que no caso de advento do termo final do contrato ou sua resolução, voltará ao domínio pleno do proprietário do terreno.

No caso de Porto Alegre, o Direito de Superfície tem uma regulamentação mais acurada quando se refere à sua aplicação para efeito de remuneração pelo uso do subsolo ou do espaço aéreo de bem público, para colocação ou extensão de redes de infra-estrutura, nos termos da Lei Municipal nº 8.712/01.

Através do processo de revisão do PDDUA, em curso desde 2003, o Direito de Superfície passa a integrar o conjunto de instrumentos de Regulação para a Intervenção no Solo, adotando conceituação conforme o Estatuto da Cidade.

3.5.3.10 Direito de Preempção

Este instituto, previsto no art. 25 do Estatuto da Cidade, confere ao Poder Público Municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. Uma Lei Municipal, baseada no Plano Diretor, deverá delimitar as áreas em que incidirá o Direito de Preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

Pode ser exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental, e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

3.5.3.11 Assistência Técnica e Jurídica

Está prevista na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade, na Constituição Estadual, na Lei Orgânica Municipal e na Lei Municipal nº 7433/94. A Constituição estabelece que é dever dos Estados constituir serviços de Assistência Jurídica Gratuita ou de Defensoria Pública com o objetivo de prestar assistência jurídica gratuita e integral àqueles que comprovarem insuficiência de recursos para ter acesso à Justiça.

O Estatuto da Cidade é mais específico ao estabelecer que devem ser asseguradas assistência técnica e jurídica para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos e para os autores de ação de usucapião urbano, inclusive perante o Cartório de Registro de Imóveis. A Lei Municipal nº 7433/94, regulamentando a Lei Orgânica, criou o serviço de Assistência Jurídica Municipal para prestar orientação jurídica e atuar na defesa dos direitos individuais e coletivos em qualquer esfera ou grau de jurisdição, das pessoas e entidades do Município comprovadamente necessitadas, nas questões atinentes à regularização fundiária urbana, fornecendo orientação jurídica, promovendo

ações, contestando, reconvidando e recorrendo. É de sua responsabilidade promover, extrajudicialmente, a conciliação das partes em conflito de interesses, previstos no inciso anterior, antes da propositura da ação.

3.5.3.12 Instrumentos de Regularização de Loteamentos Irregulares e Clandestinos

Previstos pela Lei Federal nº 6.766/79, pelos Provimentos da Corregedoria-Geral do Estado nº 17/99 e nº 28/04, pela Lei Orgânica Municipal e pela Lei Municipal nº 140/86, pelo Decreto Municipal nº 11.637/96 e pelo Decreto Municipal nº 15.432/06.

No final da década de 70, foi editada, em âmbito federal, a Lei nº 6.766/79, dispondo sobre o parcelamento do solo urbano, tendo sido modificada recentemente, em vários de seus dispositivos, pela Lei nº 9.785/99. De acordo com esta legislação, o loteador é obrigado a elaborar um projeto de loteamento e, após sua aprovação pela Prefeitura, registrar no Cartório de Registro de Imóveis e realizar as obras de infra-estrutura, porém, com relativa frequência, deixa de fazê-lo no todo ou em parte. Ao identificar o não-cumprimento de qualquer destas obrigações, o Município, em razão de denúncia dos moradores ou por meio de vistoria do órgão responsável pela fiscalização dos loteamentos, deve iniciar o processo de regularização mediante notificação do loteador para regularizar a área.

Os Provimentos da CJG/RS nº 17/99 e nº 28/04 foram aprovados visando simplificar a documentação exigida para a regularização de loteamentos irregulares e clandestinos, no Estado do Rio Grande do Sul, em situações habitacionais consolidadas, isto é, aquelas em que o prazo de ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse titulada que induza ao domínio.

Na aferição da situação jurídica consolidada, valorizar-se-ão quaisquer documentos provenientes do Poder Público, em especial do Município. Para viabilizar a regularização de parcelamento do solo irregular ou clandestino com base no Provimento, deverá o Município, ou os adquirentes, ajuizar ação junto à Vara dos Registros Públicos.

Em relação à legislação municipal, estabelece a Lei Orgânica, em seu art. 230, que será meta prioritária da política urbana municipal a superação da falta de moradia para os cidadãos desprovidos de poder aquisitivo familiar suficiente para obtê-la no mercado. Neste sentido, as ações do Município dirigidas a cumprir o disposto neste artigo consistirão, entre outras, em regularizar, organizar e equipar as áreas habitacionais irregulares formadas espontaneamente, dando prioridade às necessidades sociais de seus habitantes.

A Lei Complementar nº 140/86 autoriza o Município a promover a regularização de loteamentos implantados irregular ou clandestinamente anteriormente à Lei Federal nº 6.766/79, orientado pelo caráter social da medida, independentemente da observância dos padrões urbanísticos previstos no Plano Diretor, conforme seu art. 1º, desde que ofereça, no mínimo, as seguintes condições locais, conforme o § único do art. 2º: existência de vias de comunicação, lotes demarcados, equipamentos urbanos de abastecimento de água e energia elétrica e condições de escoamento de águas pluviais.

A LC nº 140/86 também prevê a possibilidade de regularização das edificações construídas no parcelamento clandestino, independentemente de atendimento aos padrões urbanísticos previstos no Plano Diretor, nos termos do art. 5º, § 1º, isentando do pagamento de taxa de licença para execução de obras a regularização das edificações destinadas a residências unifamiliares, conforme reza o art. 5º, §4º. Entretanto, o Decreto que regulamentou esta lei, nº 9.694/90, exige tantos atos e documentos para a regularização (declaração municipal do imóvel, estudo de viabilidade urbanística, aprovação do projeto urbanístico, laudo técnico de profissional habilitado contendo informações sobre a topografia do imóvel, certidão de propriedade da área, planta geral do loteamento, memorial descritivo do parcelamento e anotação de responsabilidade técnica relativa ao projeto), que não possibilitou, até a presente data, a regularização de um único loteamento na sua totalidade.

3.5.3.13 Urbanizador Social

Está previsto no PDDUA, art. 76, parágrafos terceiro e quarto, e na Lei Municipal nº 9.162/03. Inicialmente, o Plano Diretor instituiu a figura do Urbanizador Social como o empreendedor imobiliário privado, cadastrado no Município, que pode atuar para realizar empreendimentos de interesse social em áreas identificadas pela municipalidade. Ele será admitido na implantação de parcelamentos do solo ou edificações destinadas a suprir a demanda habitacional prioritária, ou ainda na regularização de parcelamentos do solo enquadrados como tal.

Em 2003, uma Lei Municipal regulamentou os dispositivos do PDDUA na diretriz de considerar o empreendedor imobiliário como urbanizador, visando integrar a iniciativa privada na produção de empreendimentos de interesse social. A lei estabelece que a parceria entre o Município e o urbanizador deverá ser estabelecida por meio de um Termo de Compromisso, onde são definidas as responsabilidades atribuídas às partes.

Cabe, basicamente, ao Município a avaliação da adequação da área e do empreendimento proposto ao fim pretendido, em atendimento à demanda de interesse social, bem como a definição dos padrões urbanísticos especiais, a aprovação do cronograma de obras a ser obedecido, e a priorização e agilização dos processos de aprovação de projetos e licenciamento das obras.

Apesar da formulação de um marco legal bastante detalhado e da elaboração de diversos movimentos para a implementação concreta da experiência com o instrumento, ainda não ocorreu nenhum avanço significativo em termos práticos.

3.5.3.14 Áreas Urbanas de Ocupação Prioritárias – AUOPs e demais instrumentos

De acordo com o artigo 79 do PDDUA, as Áreas Urbanas de Ocupação Prioritária – AUOPs – são os locais da Área de Ocupação Intensiva identificados como imóveis urbanos destinados à ocupação prioritária, visando a adequação de seu aproveitamento ao cumprimento da função social da propriedade. Deverão ser regulamentadas mediante lei municipal específica, observado o disposto na Lei Federal nº 10.257/01, podendo sofrer parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Poderá incidir imposto progressivo no tempo sobre a propriedade predial e territorial urbana, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos. Poderá ocorrer desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Introduzida no PDDUA de 1999 como um dos tipos de Área Especial, as AUOPs passaram a representar a possibilidade de indicar os espaços do território municipal passíveis de aplicação dos dispositivos que vieram a se consolidar de maneira mais incisiva com a aprovação do Estatuto da Cidade, no que se refere à obrigatoriedade de parcelar, edificar ou utilizar os imóveis que não estivessem cumprindo com a sua função social, de acordo com as disposições do Plano Diretor.

3.5.3.15 Outorga Onerosa do Direito de Construir - Solo Criado

Prevista no Estatuto da Cidade, na Lei Orgânica Municipal, no PDDUA, na Lei Municipal nº 315/94 e no Decreto Municipal nº 11.503/96.

De acordo com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. O coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno, sendo que o Plano Diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana, ou diferenciada para áreas específicas dentro da zona urbana. Da mesma forma, o Plano Diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida a alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Uma Lei Municipal específica deverá estabelecer as condições a serem observadas para a Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso, determinando a fórmula de cálculo para a cobrança; os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; e a contrapartida do beneficiário.

Registra-se ainda que como a legislação de Porto Alegre não prevê, como o Estatuto da Cidade propõe, a Outorga Onerosa de Alteração de Uso, tem sido utilizado o instrumento dos Projetos

Especiais. Quando se tratar de mudança de zoneamento de uso de Áreas de Ocupação Rarefeita para Áreas Intensivas deve haver modificação mediante Lei Complementar.

3.5.3.16 Operações Urbanas Consorciadas

De acordo com o artigo 32 do Estatuto da Cidade, considera-se Operação Urbana Consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar, em uma área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Conceito semelhante a este já constava do PDDUA de 1999, no Capítulo dos Projetos Especiais, sob a denominação de Projeto Especial de 2º Nível.

A principal diferença entre o PDDUA e o Estatuto da Cidade é que, enquanto o primeiro praticamente só apresenta o conceito do instrumento, indicando na Estratégia de Produção da Cidade espaços passíveis de Projetos Especiais de Realização Necessária, mostrando diretrizes que registram o interesse do planejamento urbano em alavancar projetos em determinadas áreas da cidade através da iniciativa pública, o segundo foi bem mais além, apresentando uma seqüência de requisitos que os projetos devem atender, incluindo a necessidade de elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança.

Outra novidade é que, na Lei que apresentar a operação, poderá ser efetuada, entre outras medidas, a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente, bem como a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

É um importante instrumento a serviço das políticas públicas de desenvolvimento urbano, pois possibilita, mediante uma legislação específica, a definição de regras próprias, bem como um projeto próprio para setores urbanos que se queira potencializar em uma perspectiva de ação integrada no tempo, que envolve diversos atores da produção da cidade.

As operações urbanas já foram experimentadas no Brasil com alguns resultados positivos, e constitui um desafio avançar para experiências inovadoras neste sentido. No caso de Porto Alegre, o território da Lomba do Pinheiro está sendo definido como um espaço de operação já com legislação definida e em fase de discussão.

3.5.3.17 Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV

Conforme o Estatuto da Cidade, arts. 36 a 38, o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV é o estudo prévio de impacto ambiental que deve ser realizado para obter as licenças ou autorizações de

construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos e atividades, sempre que a ênfase for de caráter predominantemente urbanístico. Tem como objetivo principal avaliar os efeitos positivos e negativos de empreendimentos ou atividades quanto à qualidade de vida da população residente em uma determinada área e nas suas proximidades, chamada área de influência, incluindo a análise de um conjunto de questões mínimas que envolvem aspectos como adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

3.5.3.18 Consórcio Imobiliário

De acordo com o art. 46 do Estatuto da Cidade, é considerado consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe como pagamento unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas. Desta forma, o proprietário sem recursos pode atender as exigências de parcelar, edificar ou utilizar compulsoriamente a sua propriedade, segundo as exigências do Estatuto da Cidade e demais legislações pertinentes.

3.5.3.19 Transferência de Potencial Construtivo

Conforme disposto no art. 51 do PDDUA, denomina-se Transferência de Potencial Construtivo a possibilidade do Município transferir o direito correspondente à capacidade construtiva das áreas vinculadas ao sistema viário projetado, à instalação dos equipamentos públicos, bem como à preservação de bens tombados, como forma de pagamento em desapropriações ou outras formas de aquisição.

A Transferência de Potencial Construtivo em Porto Alegre deu-se mediante desapropriação, sendo utilizada desde 1975 com grande êxito e aceitação por parte dos proprietários de imóveis. Tendo como objetivo primeiro a implementação do traçado do Plano Diretor, inicialmente com transferência de capacidade construtiva da parte atingida de um imóvel somente para a área remanescente deste, mais recentemente teve os critérios de sua utilização modificados, o que vem causando, segundo algumas opiniões, expectativa de perda da sua importância como instrumento de viabilização de políticas específicas do projeto de cidade, expresso no Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade, ao abordar a questão da Transferência do Direito de Construir, em seu artigo 35, destaca que uma Lei Municipal poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no Plano Diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for

considerado necessário para fins de implantação de equipamentos urbanos e comunitários; ou de preservação, quando se tratar de imóvel considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; e, ainda, quando servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

A Transferência de Potencial Construtivo propiciou a sustentabilidade do projeto de cidade expresso no Plano Diretor, uma vez que trouxe consigo a possibilidade de aquisição de patrimônio público através da moeda índice de aproveitamento.

Ao longo dos anos, as possibilidades de utilização do instrumento foram aumentando para um número cada vez maior de objetivos, o que tende a diminuir um pouco a sua importância. A médio e longo prazo poderá refletir no valor atribuído às transações com o instrumento e na densificação de diferentes setores urbanos, ainda não passíveis de monitoramento.

O Estatuto da Cidade prevê, ainda, a transferência do direito de construir com vistas à implementação da Política Habitacional de Interesse Social, indo além do PDDUA.

3.5.3.20 Projetos Especiais – Operações Concertadas

Conceituado de forma geral no artigo 55 da Lei Complementar nº 434/99 como um dos instrumentos de Regulação para a Intervenção no Solo, o Projeto Especial é aquele passível de uma análise diferenciada com vistas à avaliação dos impactos de empreendimentos e atividades.

Quanto à iniciativa, os projetos podem ser Especiais de Realização Necessária – situação em que o Poder Público deseja desenvolver determinada parcela da cidade; ou Especiais de Realização Voluntária – quando a iniciativa parte do setor privado.

Os projetos especiais são avaliados a partir de um conjunto de critérios, análises, estudos ou legislações específicas, além de formas de concertação próprias para cada situação.

Operação Concertada é o processo pelo qual se estabelecem as condições e compromissos necessários, firmados em Termo de Ajustamento, para a implementação de empreendimentos compreendendo edificações e parcelamentos do solo com características especiais, ou para o desenvolvimento de áreas da cidade que necessitem acordos programáticos, adequados às diretrizes gerais e estratégias definidas.

3.5.3.21 Fundo Municipal de Desenvolvimento (FMD)

Previsto na Lei Orgânica Municipal e nas Leis Municipais nº 315/94 e nº 7.592/95, e no Decreto nº 11.503/96. De acordo com a Lei Orgânica Municipal, a execução de programas municipais de HIS deverá ter como fonte de financiamento o Banco de Terras (recursos territoriais) e o FMD (recursos financeiros), sendo este último constituído de recursos oriundos da taxa de licenciamento de

construção, calculada com fundamento no custo unitário básico de construção, ou em outro índice que venha a substituí-lo, de acordo com critérios definidos em lei, bem como de recursos auferidos com a aplicação do instituto do solo criado, além dos recursos orçamentários do Município.

A Lei Complementar Municipal nº 315/94, que dispõe sobre o instituto do solo criado, estabelece, em seu artigo 10º, o Fundo Municipal de Desenvolvimento – FMD, extinguindo o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano criado pela Lei Complementar nº 159/87.

O FMD, regulamentado pela Lei nº 7.592/95, é um instrumento da política urbana destinado, prioritariamente, a financiar a Política Habitacional de Interesse Social, tendo seus recursos advindos das taxas de licenciamento das construções, da aplicação do solo criado e da alienação da reserva de índices, de dotações orçamentárias, das contribuições sociais do Direito Real de Uso e da aplicação do imposto predial e territorial progressivo no tempo sobre os vazios urbanos indicados nas AUOPs, entre outros.

O Conselho Municipal competente definirá, em conjunto com o Orçamento Participativo e o Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, a aplicação dos recursos do FMD, nos prazos definidos pela Lei nº 7.592/95 e nos termos do Decreto nº 11.503/96.

3.5.3.22 Banco de Terras (BT)

Está previsto na Lei Orgânica Municipal e na Lei Municipal nº 269/92. A Lei Orgânica institui o Banco de Terras como um instrumento de desenvolvimento urbano destinado a atender as necessidades urbanas e habitacionais, formado por terrenos pertencentes ao Município e entidades da administração indireta, acrescidos progressivamente de áreas adquiridas de conformidade com um programa de municipalização de terras, mediante permutas, transferências, compras e desapropriações.

A sua regulamentação foi estabelecida pela Lei Municipal nº 292/92, a qual determina que o Banco de Terras, por deliberação do Conselho Municipal competente, poderá ceder suas áreas para fins específicos de projetos de habitação coletiva para cooperativas habitacionais e sindicatos de trabalhadores.

3.5.3.23 Código de Edificações

Previsto na Lei Orgânica Municipal e na Lei Complementar nº 284/92, alterada pela Lei Complementar nº 433/99.

De acordo com a Lei Orgânica, o Código de Edificações deve estabelecer regras especiais, a serem definidas em lei, que facilitem a aprovação de projetos de edificação às pessoas de baixa renda, a fim de que os próprios moradores possam realizar as edificações, com a supervisão do Poder

Executivo. Também conterà dispositivo determinando que as construções públicas, como vias, viadutos e passarelas, ou particulares de uso industrial, comercial, ou residencial, quando coletivas, tenham acesso especial para as pessoas portadoras de deficiência física.

O Decreto Municipal nº 14.496, de 12 de março de 2004, regulamenta a Lei Complementar nº 284/92, quanto à apresentação, aprovação e licenciamento de projetos e vistorias prediais das habitações unifamiliares, multifamiliares e edifícios de escritórios.

3.5.3.24 Indenização Assistida

Não está regulamentada em âmbito municipal, aplicando-se o disposto na Legislação Civil. Trata-se de uma alternativa ao reassentado involuntário, oferecendo-lhe a opção de escolher sua nova casa no mercado formal, com os valores da indenização.

3.5.3.25 Parcelamento do Solo

Em âmbito municipal é suplementar a legislação que trata do parcelamento do solo. Destaca-se a conceituação dada no art. 134 do Plano Diretor, de que parcelamento do solo urbano é a divisão da terra em unidades juridicamente independentes, com vistas à edificação, podendo ser realizado na forma de loteamento, desmembramento e fracionamento, sempre mediante aprovação municipal. Equiparam-se, para efeito desta Lei, ao parcelamento do solo, nos termos do § 3º, do art. 153, os condomínios por unidades autônomas e edificação que acederem em imóveis com área superior a um quarteirão (22.500 m²) nas Áreas de Ocupação Intensiva e Rarefeita.

O artigo 135 diz que o parcelamento do solo observará as Zonas de Uso, os padrões urbanísticos como tamanho mínimo dos lotes, das praças, do terreno para a escola e a largura das vias. Estes padrões são variáveis e, em alguns casos, é exigida uma avaliação de impacto urbano e ambiental. No que se refere às AEIS I e II, a regularização de parcelamento do solo considerará, como padrão, os parâmetros identificados no cadastro.

Os projetos de Parcelamento do Solo devem abranger o imóvel titulado em sua totalidade. As questões relacionadas ao parcelamento urbano são abordadas nos seguintes artigos: 136, 137, 139, 141, 146, 148, 149, 151, 156, 158. No art. 159 é definido prazo de validade de 18 (dezoito) meses para as Viabilidades Urbanísticas e de Edificação, exceto quando ocorrer modificação de traçado do PDDUA que incida sobre o imóvel objeto da viabilidade.

3.5.3.26 Lei Complementar nº 547/06 – Demanda Habitacional Prioritária

Regula a aprovação de loteamentos, pelo Poder Público Municipal, nos padrões que estabelece, exclusivamente em empreendimentos destinados à produção habitacional que atenda à Demanda Habitacional Prioritária (DHP), vinculados a programas oficiais desenvolvidos pelo Poder Público Municipal, Estadual e Federal. DHP diz respeito à demanda destinada à população com renda familiar mensal igual ou inferior a seis salários mínimos.

Nestes loteamentos, as áreas de destinação pública para equipamentos comunitários observarão o percentual máximo em relação à área da gleba de 18% (dezoito por cento) mais a área resultante da malha viária estabelecida quando da elaboração do Estudo de Viabilidade Urbanística. Os lotes terão área mínima de 75,00 m².

3.5.3.27 Áreas de Interesse Cultural – Comunidades Indígenas e Quilombolas

As Áreas de Interesse Cultural estão conceituadas no art. 92 do Plano Diretor como áreas que apresentam ocorrência de Patrimônio Cultural, que deve ser preservado a fim de evitar a perda ou o desaparecimento das características que lhe conferem peculiaridade.

No caso de atuação em áreas do patrimônio de comunidades indígenas ou quilombolas, deverão ser instituídas AEIC, onde os padrões urbanísticos serão diferenciados, a fim de serem respeitadas as especificidades daquelas culturas.

3.5.3.28 Lei nº 1073/07

Autoriza o Município doar os imóveis ali descritos ao DEMHAB, para fins de Regularização Fundiária.

3.5.3.29 Decreto nº 15467/07

Transfere a administração de imóveis de propriedade do Município de Porto Alegre, destinados à Habitação de Interesse Social, para o DEMHAB.

3.5.3.30 Lei Complementar nº 397/97

Dispõe sobre a regularização de construções, em AEIS, no Município de Porto Alegre, executadas clandestina ou irregularmente até a data de 13 de janeiro de 1997.

3.5.3.31 Lei Complementar nº 8.694

Autoriza o Poder Público Municipal a incentivar o Programa de Arrendamento Residencial com opção de compra, instituído pela Medida Provisória nº 1.944-19, de 21 de setembro de 2000, e suas reedições, e gerido pela Caixa Econômica Federal.

3.5.4 Considerações à cerca dos principais instrumentos em aplicação e situação de regularidade dos empreendimentos

3.5.4.1 Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS.

Instrumento importante da regularização fundiária e da produção da habitação de interesse social tem encontrado entraves na sua aplicação, em função de exigências (diretrizes) das comissões técnicas, muito embora as AEIS de regularização devessem ter como padrões aqueles estabelecidos nos respectivos cadastros, salvo nos casos de área de risco. Apenas as Vilas Vargas e Cosme e Galvão integrantes do PRF têm seus projetos urbanísticos aprovados e o devido encaminhamento ao cartório de registro.

Quando aplicado em áreas livres, na produção de novos empreendimentos, ao gravame se sobrepõem diretrizes urbanas (vias projetadas e necessidade de equipamentos públicos) e condicionantes ambientais.

O licenciamento ambiental tem entravado sobremaneira os processo de regularização fundiária.

No município de Porto Alegre o instrumento não tem sido utilizado na provisão de áreas para HIS, de tal forma que em algumas regiões não há mais área para habitação de interesse social.

3.5.4.2 Usucapião Urbano

Em média 45 processos são informados pelo Departamento mensalmente, num total de 543 processos registrados no sistema de gerenciamento no ano de 2008, promovidos pela Defensoria Pública beneficiando a comunidade em geral.

Em se tratando de áreas do PRF o Demhab fornece à PGM plantas individualizados do lote objeto de usucapião. O relatório de agosto de 2008 aponta 827 famílias beneficiadas com ações de usucapião encaminhadas. Destes 170 lograram ação procedente. Relatório recente abrangendo o período 2003 a 2008 registra apenas 164 famílias beneficiadas e 18 ações procedentes⁶².

⁶² Informações disponibilizadas em jan/09 pela procuradoria de assistência jurídica municipal da PGM-PMPA..

3.5.4.3 Promessa de Compra e Venda.

Nesta modalidade de disposição do bem, o imóvel deverá ter matrícula junto ao registro imobiliário, o que invariavelmente requer a regularização urbanística. Outro entrave se relaciona com a falta de capacidade de pagamento da população alvo dos programas habitacionais. Estas questões têm levado o departamento a praticamente abandonar tal modalidade de contrato.

3.5.4.4 Concessão do Direito Real de Uso – CDRU

Instrumento de regularização fundiária, amplamente utilizado, para celebrar contrato entre o morador de área pública e a Prefeitura, através do Departamento, onde o concessionário paga apenas uma taxa mensal proporcional a sua renda, em geral não ultrapassa os R\$ 30,00 mensais.

3.5.4.5 Regularidade dos Empreendimentos do Demhab

O setor de comercialização contabiliza 31.814 contratos celebrados (diversas modalidades) em virtude da produção de 42.164 unidades habitacionais desde a década de 50 até 2007, portanto cerca de 75 % das unidades produzidas, estão comercializadas.

Quanto à regularidade da produção habitacional registramos que 32% das unidades estão regularizadas (urbanística), ou seja, tem projeto urbanístico aprovado nos órgãos competentes⁶³.

3.5.4.6 Irregularidade Fundiária

Em relação ao total de domicílios, em núcleos e vilas irregulares, 19.406 domicílios encontram-se em área particular, portanto com posse garantida, a partir de 5 anos de ocupação e caracterizando o direito ao usucapião. Os demais 56.250 domicílios encontram-se em área pública (PMPA, DEMHAB, IPE, URGs, órgãos federais), especialmente em áreas da PMPA e Demhab, sem contrato de comercialização, quer seja CDRU ou PNRU. Estes dados demonstram que as medidas implementadas têm sido insuficientes e, reforçam que a irregularidade fundiária é a maior inadequação habitacional, tanto em Porto Alegre como na RMPA.

Elencada a legislação básica que incide na consecução do Plano de Habitação de Interesse Social, cabe uma avaliação sobre os seus efeitos no âmbito de Porto Alegre. Para melhor delimitar a questão elaboramos uma planilha onde consta a avaliação dos instrumentos disponíveis, sua aplicação e potencialidade na política habitacional (ver Tabela 30).

⁶³ Dados da CTR-DEM HAB. 2007.

3.5.5 Instrumentos jurídicos e procedimentos administrativos na produção habitacional e regularização fundiária

Numa análise crítica, dos processos de regularização urbanística⁶⁴, fundiária⁶⁵, procedimentos de aprovação e licenciamento dos novos empreendimentos de interesse social, vemos em nosso Município um descompasso entre as diversas Secretarias e Departamentos que de alguma forma atuam na questão habitacional. Por vezes, diferentes enfoques sobre problemas de implicação multidisciplinar acabam em divergências tecnocráticas de difícil superação. As dificuldades aumentam pela excessiva burocratização na tramitação processual e na formação das decisões. As definições no âmbito político-administrativo são por vezes morosas.

Citamos o Instituto Pólis, quando se referindo à Política Habitacional de Porto Alegre, no que diz respeito à implementação da regularização urbanística e fundiária diz:

Neste aspecto, os fluxogramas expressam um excesso de trâmites institucionais e o envolvimento de diferentes órgãos e setores na solução de conflitos presentes nos processos de regularização (que opõem valores ambientais e sociais no processo de uso e ocupação do solo e na interpretação da legislação vigente aplicável), configurando fluxos extensos e lentos que refletem os baixos resultados quantitativos na implementação dos instrumentos. Esses fluxogramas, excessivamente longos e sinuosos, dificultam a implementação ágil e eficaz dos instrumentos de regularização fundiária, o que contribui para a demora no alcance dos títulos definitivos de propriedade, permissão ou concessão e para a finalização dos processos de regularização nas áreas que integram a demanda prioritária de HIS. Não havendo uma regulamentação específica sobre os fluxos e agentes competentes pela tomada de decisões nos processos de aplicação dos instrumentos de regularização, a demanda acaba sendo encaixada nos trâmites ordinários dos órgãos das Secretarias que estão disponíveis ou são responsáveis para a análise e aprovação de todo e qualquer projeto urbano-habitacional. (POLIS, 2004)

Outro fato que contribui para restringir o potencial dos instrumentos no município, diz respeito aos recursos oriundos da aplicação dos instrumentos urbanos como solo criado, FMD e transferência do potencial de uso, que não são contabilizados como receita do Demhab para serem aplicados de forma estratégica na regularização e produção de HIS.

Portanto neste contexto de ambigüidades a legislação não consegue fazer valer os padrões mínimos, nem desempenhar o seu papel na produção da cidade, o que nos leva a avaliar o papel da legislação e encontramos em Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários o que segue:

⁶⁴ Regularização urbanística compreende a aprovação dos projetos urbanísticos e de engenharia nos órgãos competentes, licenciamento ambiental e registro no cartório de registro de imóveis.

⁶⁵ Regularização fundiária compreende, nas áreas particulares o usucapião e a escritura do imóvel. Nas áreas públicas implica na celebração de contrato (CDRU, PNRU, outros).

Um exame atento da legislação vigente na grande maioria dos municípios brasileiros mostrará, inequivocadamente, sua desatualização, sua inadequação às políticas que ambicionam a ampliação da oferta de moradias e sua falta de legitimidade. O mesmo raciocínio aplica-se aos procedimentos de licenciamento e de fiscalização;

Ao mesmo tempo, não se deve perder de vista que o problema da inefetividade da lei é muito mais amplo, envolvendo questões estruturais que marcam nosso processo de desenvolvimento. Isso implica que as iniciativas de regularização e de “simplificação” da legislação, desejáveis que são, encontrarão certamente grandes obstáculos para ganhar plena vigência. (CARDOSO, 2008. pag 19)

De um modo geral os municípios brasileiros têm baixa capacidade de fazer valer a legislação vigente, onde se desenvolveu um amplo aparato legal, “caracterizado como um sistema que governa no vazio, com leis que não se fazem cumprir completamente e que o próprio poder público se recusa a cumprir” (CARDOSO, 2008, pág 19). Neste contexto nos setores populares passa a imperar um “sistema legal informal” por outro lado, os setores da produção da cidade obtêm exceções na legislação para benefício próprio, no capítulo urbano dos projetos especiais.

A legislação urbanística configura-se como parte de um conjunto de direitos sociais/políticas públicas sendo um elemento importante da reestruturação do espaço urbano para garantir o processo de acumulação.

Do ponto de vista dos direitos sociais, a legislação tem como contexto um processo de assalariamento integral (a chamada sociedade salarial, conforme Castel, 1998) e um novo papel do Estado na provisão de um “salário indireto”, como contrapartida de um novo modo de dominação e disciplinamento da classe trabalhadora. Ao exercer o seu papel, a legislação tem como conseqüência uma reestruturação do sistema de produção privada do ambiente construído, ancorada, entre outros elementos, num sistema estatal ou paraestatal de financiamento do setor habitacional. (CARDOSO, 2008 pág. 21).

Portanto a não efetivação da legislação urbanística, e mesmo da legislação que regula o direito de propriedade constitui uma situação de não-universalização dos direitos básicos à cidade, também impõe dificuldades na produção da habitação de interesse social. Por outro lado, a disputa pelos escassos recursos e os sistemas de demanda participativa, onde impera a disputa partidária, propiciam a exploração política que marca os assentamentos precários.

Tabela 30. Síntese da Avaliação dos Instrumentos à Disposição da Política Habitacional em Porto Alegre

Instrumento		Previsão	Principais Potencialidades	Grau de utilização	Dificuldades
1	Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS	Lei Federal 6.766/79, com redação alterada pela Lei Federal 9.785/99 - Provimentos Estaduais da Corregedoria Geral de Justiça 39/95 e 17/99 – EC - LOM - PDDUA.	Cumprimento da função social da propriedade. Estabelecimento de normas especiais de urbanização para fins de regularização fundiária e parcelamento. Resolução dos conflitos de regularização fundiária e produção de novas habitações	ALTO	Flexibiliza padrões urbanísticos. Dificuldade de aplicação, pois deve compatibilizar as normas ambientais.
2	Usucapião especial urbano	Em aplicação. Código Civil e Estatuto das Cidades.	Utilizado para regularização de ocupações de áreas privadas. Cumprimento da função social da cidade.	MÉDIO	Alternância de interlocutores nos órgãos envolvidos para tratar do tema. Defasagem entre o tempo de execução do levantamento topográfico e cadastral, plantas, descrição de lotes e realidade local até as ações judiciais. Divergência quanto à aplicação do instrumento de forma coletiva ou individual. Carece de uma melhor estrutura técnica*.
3	Concessão do Direito Real de Uso	Em aplicação Decreto Lei 271 /67 e LOM	Regularização fundiária de áreas de domínio público	ALTO	Inadimplência no pagamento das prestações. Na prática as regras contratuais não são respeitadas pelas partes. Irregularidade dos parcelamentos objeto de CDRU*.
4	Concessão especial para fins de moradia	Em aplicação. Medida provisória 2220/01	Regularização fundiária de áreas de domínio público em áreas ocupadas a mais de cinco anos até 2001.	BAIXO	Compatibilização com o CDRU
5	Permissão remunerada de uso	Em aplicação. Implementação em âmbito municipal. Lei 2902/65, LOM e Código Civil.	Agrega uma função às áreas públicas e viabiliza um aporte financeiro.	MÉDIO	É um instrumento eficaz para destinação de uso de áreas a pessoas jurídicas ou físicas. Caráter precário. Apropriada enquanto o parcelamento não estiver regularizado*.
	Permissão gratuita de uso	Em aplicação. Código Civil e Lei 2902/65	Instrumento temporário que protege a permanência do ocupante	BAIXO	Não remunera o erário público
6	Contrato de promessa de compra e venda	Em aplicação. Código Civil e Lei 2902/65	Assegura a propriedade e dá segurança ao morador	ALTO	Não mais utilizado de forma exclusiva, aplicada em imóveis financiados.

7	Direito de superfície	Não implementado. Código Civil, Estatuto da Cidade e Lei 8712/01. Decretos 13384/01 e 14292/03	Possibilita ao poder público conceder o direito de superfície de unidades habitacionais por ele construídas em área de sua propriedade	NENHUM	Encontrou entraves na implementação.
8	Direito de Preempção	Em aplicação. Estatuto da Cidade e revisão do PDDUA ainda não aprovada.	Democratização do acesso à terra. Desapropriação.	NENHUM	Não há fluxo de aplicação do instrumento posto que o mesmo não foi regulamentado e nem está sendo aplicado pelo Município*.
9	Assistência técnica e jurídica	Constituição Federal, Estatuto da Cidade e Lei 7433/94.	Democratização da assistência jurídica.	BAIXO	Pouca capacidade do poder público de atender a demanda.
10	Regularização de loteamentos irregulares e clandestinos	Lei 6766/79, provimento 17/99 e 28/04, LOM, Lei municipal 140/86	O Município deve iniciar o processo de regularização mediante notificação do loteador para regularizar a área.	BAIXO	Encontra dificuldade na aprovação dos parcelamentos em especial em função de condicionantes ambientais. Dificuldade órgão público responsável de contratar levantamento topográfico.
11	Urbanizador social	PDDUA - Lei Municipal 9162/03. A legislação prevê a implementação em âmbito municipal; atualmente está em desenvolvimento um projeto piloto na região da Lomba do Pinheiro.	Democratização do acesso à terra	BAIXO	Ainda há necessidade de maior articulação de outros instrumentos do Estatuto da Cidade com o Urbanizador Social. Faz-se necessário a instituição da Unidade de Gerenciamento e da Comissão Executiva do US*.
12	AUOPs - Parcelamento, edificação ou utilização compulsória, IPTU progressivo no tempo.	CF – EC – LOM – PDDUA - Leis Municipais 312/92 e 333/94 Inexistência de estudos sobre vazios urbanos	Democratização do acesso à terra	NENHUM	Não houve produção de HIS em AUOPs*.
13	Outorga onerosa do direito de construir – solo criado	Em aplicação. Estatuto da Cidade e LOM. PDDUA, Lei Municipal 315/94 e Decreto Municipal 11.503/96	Financiamento do desenvolvimento urbano	BAIXO	Solo criado poderia ser importante fonte de recursos para fundos garantidores da demanda de HIS e também de produção na forma fiduciária. A venda individualizada e pulverizada acaba apenas atendendo à demanda do mercado imobiliário, dificultando a aplicação do instrumento de forma mais estratégica no processo de desenvolvimento urbano*.

4	Operações urbanas consorciadas	Em implementação. Estatuto da Cidade	Instrumento da política urbana.	NENHUM	A implementação ainda depende de debate e de aprovação de lei.
5	Estudo de Impacto de Vizinhança -EIV	CF – Estatuto da Cidade Revisão do PDDUA e lei própria em estudo.	Avaliação de impacto de intervenções	NENHUM	Em estudo sua regulamentação e aplicação.
16	Consórcio Imobiliário	EC - revisão do PDDUA ainda não aprovada	Democratização do acesso à terra	NENHUM	Ainda não está incorporado como opção da política habitacional.
7	Transferência de potencial construtivo	Em aplicação. Estatuto da Cidade e PDDUA	Financiamento do desenvolvimento urbano. Reg. Fundiária. Incentivo a execução de programas de HIS pela iniciativa privada	MÉDIO	Pode perder a eficácia se o recurso for usado para múltiplas finalidades.
8	Projetos Especiais – Operações consentadas	Em aplicação. PDDUA.	Avaliação de impacto de intervenções	MÉDIO	Não tem procedimentos específicos para o interesse social.
19	Fundo Municipal de Desenvolvimento	LC 159/87	Financiamento do desenvolvimento urbano	MÉDIO	Empenhos financeiros do Demhab têm origem contábil no FMD.
20	Banco de terras	Instrumento regulamentado. LOM e Lei 269/92	Democratização do acesso à terra	BAIXO	Banco de Terras: instrumento não está sendo aplicado em nenhum âmbito.
21	Código de edificações	Em aplicação	Incorporar padrões para HIS	BAIXO	Não há ainda capítulo especial para HIS.
22	Indenização assistida	Em aplicação.	Atende aos casos em que a expectativa do morador, de área atingida por programa público, é divergente da proposta de moradia do Demhab.	BAIXO	Em forma de bônus, em valor único, estipulado a partir do custo reassentamento /domicílio em operações convencionais da produção habitacional, dando a opção ao reassentado involuntário de escolher sua nova casa no mercado formal. Atualmente em aplicação no Programa Socioambiental*.
23	Parcelamento do solo	Em aplicação. Lei 6766/79 e PDDUA	Política de desenvolvimento urbano e função social da cidade	ALTO	
24	Demanda habitacional prioritária	Em aplicação. LC 547/06	Regula o parcelamento que atende a demanda habitacional prioritária	MEDIO	Beneficia os empreendimentos em parceria com o agente público.

25	<i>AEIC: Comunidades indígenas e quilombos</i>	<i>Em aplicação.</i>	<i>Padrões especiais.</i>	<i>BAIXO</i>	<i>Necessita de aprovação de Lei para cada caso</i>
26 e 27	<i>Administração de próprios municipais destinados à HIS</i>	<i>Em implementação. Lei 10731/07 e Decreto 1546/07</i>	<i>Transfere a administração de imóveis de propriedade do Município de Porto Alegre, destinados à HIS para o DEMHAB</i>	<i>AGUARDA IMPLEMENTAÇÃO</i>	<i>Em período de transição.</i>
28	<i>Regularização de construções</i>	<i>LC 397/97</i>	<i>Regularização de construções executadas de forma clandestina ou irregular até 13 de janeiro de 1997</i>	<i>ATUALMENTE INAPLICÁVEL</i>	<i>Lei específica criada para um breve período de aplicação.</i>
29	<i>Autoriza o Poder público a incentivar o Programa de Arrendamento residencial</i>	<i>LC 8694/00</i>	<i>Regula o parcelamento e construções de empreendimentos ligados ao PAR</i>	<i>MEDIO</i>	<i>Lei específica não contempla a produção do Demhab</i>

Fonte: Informações conforme estudos realizados em 2007

DEM HAB-PGM-SPM

Observações quanto ao grau de desempenho dos instrumentos elencados na Tabela 30:

Nenhum: quando o instrumento não está regulamentado no município;

Baixo: quando o instrumento esta regulamentado e existe estudo e/ou tratativa para sua implementação;

Médio: quando o instrumento regulamentado ainda tem pouca aplicação;

Alto: instrumento regulamentado com ampla utilização e facilidade de aplicação.

3.5.6 Conclusões

Vive-se, nas grandes cidades do Brasil, um momento em que a legislação urbanística tradicional foi literalmente atropelada pela realidade e, por conta disso, proliferam-se adaptações e novas leis, além de decisões judiciais tentando regular as situações que a realidade impõe.

Ocorre que, desconsideradas neste momento as motivações socioeconômicas e políticas envolvidas, na origem do problema estão as legislações de parcelamento do solo e de condomínios edilícios que não conseguem mais responder à realidade.

Nas classes de poder aquisitivo elevado, há uma nítida tendência das pessoas em se fechar em parcelamentos de solo que, pelas dimensões e características de ocupação, são parcelados formalmente como loteamentos, mas que, principalmente em função do quesito segurança, acabam tomando a forma de condomínios.

Na base da pirâmide social o processo é inverso, ou seja, são projetados condomínios em função da densificação dos espaços e da redução de custos, mas os moradores não vivem no local em regime de condomínio, e exercem a posse ou a propriedade de forma isolada, como se vivessem em loteamentos. Na prática, os grupos que habitam estes empreendimentos se adaptam conforme suas necessidades, desconsiderando o regramento legal, o que acaba por criar confusões jurídicas de difícil solução prática.

A Constituição consagra regra de que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor. Tais exigências estão consubstanciadas nas diretrizes arroladas no artigo 2º do Estatuto da Cidade, as quais deverão estar contidas no Plano Diretor. A regularização fundiária é uma dessas diretrizes, mas, em vista do exposto, nem sempre haverá sustentabilidade quando da sua implementação. O usucapião coletivo, por exemplo, poderá gerar condomínio de pessoas de baixa renda, com precária infraestrutura, afrontando, em linha de princípio, o regime urbanístico previsto para o local. O mesmo se dá para as regularizações implementadas com base no Provimento More Legal. Neste contexto, chega-se à regularização fundiária possível, que não afasta a necessidade de melhorias urbanísticas a serem efetuadas. O Poder Público deverá implementar políticas de indução da iniciativa privada para que produza empreendimentos sociais, não bastando o aporte de subsídios, diante da grande carência de moradias dignas. Mas o grande problema continuará sendo a falta de renda das populações empobrecidas, que ainda não encontram condições de adquirir uma unidade habitacional adequada.

A idéia de cidade sustentável é, portanto, mais um conceito legal do que uma realidade.

3.6. CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS E ADMINISTRATIVAS

Os aspectos mais ponderantes relacionados às condições institucionais e administrativas dizem respeito ao organograma funcional e a sobreposição de competências. No ciclo de debates para os servidores foi destacada a necessidade de se estabelecer de forma clara as rotinas e procedimentos internos, a fim de evitar que os expedientes e documentos administrativos percorram etapas desnecessárias. Também, a falta de integração e comunicação entre os diversos setores é um aspecto bastante relevante.

Os eventos relacionados ao Plano, e em especial o Ciclo de debates, oportunizaram a representação de todos os setores originando a sugestão de debates permanentes, no intuito de conhecer se melhor a instituição e a política habitacional que o município de Porto Alegre deseja.

3.6.1 Capacidade de aplicação de recursos próprios para melhorias das condições habitacionais

Porto Alegre implantou, na ano de 2005, o Portal de Gestão do Município, buscando a avaliação e o monitoramento das atividades municipais, dando ênfase à construção de indicadores, os quais oportunizarão, especialmente ao DEMHAB, conhecimento, controle, avaliação e redirecionamento das atividades a serem desenvolvidas, na busca de um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, objetivando atender as reais necessidades e anseios sociais referentes ao tema habitação.

3.6.1.1 Estrutura administrativa

Órgão máximo do DEMHAB, tendo suas atividades exercidas pelo DIRETOR-GERAL, cargo de livre escolha do Prefeito, sendo composto pelo Gabinete da Direção-Geral e constituído de:

- **Equipe de Comunicação** - setor de gerenciamento, controle e execução das atividades relativas à comunicação interna e externa, bem como a divulgação de notícias sobre o DEMHAB;
- **Equipe de Tecnologia da Informação** - órgão responsável para os assuntos de informática;
- **Equipe de Desenvolvimento Institucional** - órgão responsável pelo controle e execução de atividades relativas ao aperfeiçoamento do Departamento, em todos os níveis de atuação e áreas de atividade, e à melhoria da sua eficiência e da qualidade dos serviços prestados à sociedade;

- **Equipe de Apoio Técnico** - órgão responsável pela execução das atividades administrativas do gabinete do Diretor-Geral;
- **Assessoria de Conflitos Fundiários** - órgão responsável pelo assessoramento técnico, em especial jurídico, em assuntos relacionados com os conflitos fundiários urbanos;
- **Assessoria de Desenvolvimento e Gestão** - órgão responsável pelo assessoramento administrativo e institucional do Departamento;
- **Assessoria de Programas Integrados** - assessoria de orientação e/ou gerenciamento das atividades relativas à elaboração e implementação dos programas integrados e especiais da política e administrativa do DEMHAB;
- **Superintendência de Ação Social e Cooperativismo e suas equipes** - órgão responsável por coordenar as atividades de estudo, pesquisa, diagnóstico, intervenção social, desenvolvimento comunitário, cooperativismo e ações autogestionáveis;
- **Superintendência Financeiro-Comercial e suas equipes** - órgão de integração operacional dos sistemas de comercialização, arrecadação, financeiro e contábil;
- **Superintendência de Urbanismo e Produção Habitacional e suas equipes** - órgão responsável pela supervisão técnica na área de projetos e obras;
- **Coordenação de Planejamento e Controle Orçamentário** - órgão responsável pela coordenação, gerenciamento e controle das atividades relativas à elaboração e implementação dos planos de ações e à execução orçamentária do DEMHAB;
- **Coordenação Jurídica e de Regularização Fundiária e suas equipes** - órgão centralizador da orientação sobre assuntos jurídicos e de regularização fundiária, assim como, representação judicial e extrajudicial;
- **Coordenação de Infra-estrutura e Recursos Humanos e suas equipes** - órgão de orientação, coordenação e controle das atividades relativas ao desenvolvimento de recursos humanos, vantagens e registros funcionais, preparo de pagamento de servidores, vigilância e segurança dos servidores do DEMHAB, administração documental, serviços gerais, suprimentos, materiais e patrimônio.

Esta estrutura ainda conta com:

- Conselho Deliberativo, Delegação de Controle e Comissão técnica para elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social.

3.6.1.2 Recursos humanos

Nos últimos anos a administração de pessoal no serviço público tem passado por diversas transformações de grandes proporções, ocasionando em diversos momentos conflitos de intensidades

variáveis, em especial os ocasionados pela obrigatoriedade de adequar-se aos limites das despesas com pessoal.

O desenvolvimento da abordagem da gestão de recursos humanos passa pelas iniciativas ocasionadas pelas reformas no setor público das décadas de 80 e 90, onde se fortaleceu a ênfase na diminuição do tamanho do aparato do Estado e a necessidade de combater a burocracia, em um novo estilo de administração pública. Ou seja, a inversão do controle dos processos na instalação de estilo gerencial moldado nas empresas privadas visando os resultados e a relação custo-benefício, lançando mão, inclusive, de contratação de terceiros para a execução de suas atividades.

Na linha de novas estratégias, faz-se necessária a utilização de um novo estilo gerencial, mais moderno e mais profissional, voltado para as demandas da sociedade, tornando o Estado mais eficiente e melhor prestador de serviços, passando pela qualificação do quadro de servidores e uma melhor distribuição das funções e tarefas do próprio órgão público.

O município de Porto Alegre, através do Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB, diante do desafio de implementar sua reorganização e adequação a esta realidade, busca alcançar um processo de qualificação de seu quadro funcional, com o aprimoramento de seus técnicos para a efetivação dos modelos de gestão e desenvolvimento de metodologias, instrumentos, monitoramento e avaliação, objetivando, dentro dos limites impostos pelos recursos disponíveis, a promoção de uma política de desenvolvimento de recursos humanos, através do favorecimento da participação dos servidores em cursos de especialização e, atualmente, contando com a Escola de Gestão Pública, responsável pela implantação das Políticas de Desenvolvimento do quadro funcional e gerencial dos servidores municipais. A Tabela 31 mostra a relação de cursos oportunizados aos servidores no ano de 2007.

Tabela 31. Relação dos cursos oportunizados aos servidores em 2007

<i>Número de Cursos</i>	<i>Número de participantes</i>	<i>Valor em r\$</i>
<i>36 cursos diversos</i>	<i>208 servidores</i>	<i>72.842,00</i>

Fonte: EDRH/CIRH/DEM HAB, 2007.

O DEMHAB conta com uma estrutura mínima considerável na elaboração, gerenciamento e operacionalização da política habitacional do município, sendo possível constatar a recuperação da produção habitacional, através dos resultados obtidos, tendo por principais objetivos a ampliação de sua capacidade de produção, melhoria da qualidade e produção de novos investimentos, necessitando, ainda, de aprimoramento e maior investimento na composição de seu quadro de recursos humanos.

Dentro da política de desenvolvimento dos Recursos Humanos, há previsão da realização de concurso público para preenchimento das vagas existentes no Departamento, tendo em vista o processo de aposentadoria dos servidores, que ao longo dos anos não foram substituídos.

3.6.1.3 Relação quantitativa de pessoal

O quadro de colaboradores diretos do Departamento em novembro de 2007, conta com 389 servidores, conforme o Anexo 22

3.6.1.4 Equipamentos para realização de serviços habitacionais de infra-estrutura urbana

Nos últimos anos, a administração municipal investiu significativamente na aquisição de equipamentos, buscando a modernização do Departamento, com ênfase nos equipamentos de processamento de dados, mobiliários, softwares necessários ao desenvolvimento das atividades da área técnica/administrativa, através de recursos próprios e de convênios num total de 885 unidades de equipamentos.

A Tabela 32 mostra a lista do material incorporado ao patrimônio do Departamento.

Tabela 32. Material incorporado ao patrimônio

Itens	Unidades
<i>Mobiliário Geral</i>	328
<i>Valor Total</i>	<i>R\$ 42.756,09</i>
<i>Impressoras, monitores, CPU, Softwares, Display eletrônico, Terminais PC expansion e Equipamento GPS</i>	142
<i>Valor Total</i>	<i>R\$ 143.635,91</i>

Fonte: CPCO-DEM HAB, 2007.

3.6.1.5 Capacitação vinculada ao Desenvolvimento Institucional

A capacitação de servidores foi realizada através de contrato de repasse do HBB/BID, vinculado ao Programa Integrado Entrada da Cidade – PIEC, visando o desenvolvimento institucional do órgão gestor do programa.

3.6.1.5.1 Geoprocessamento

Pode ser definido como sendo um conjunto de tecnologias e metodologias voltadas à coleta de informações geográficas para um objetivo específico. Na prática, é o processamento informatizado de dados referenciados geograficamente. Para isso são utilizados sistemas conhecidos como Sistemas de Informações Geográficas (SIG), composto por computadores, softwares e procedimentos projetados para suportar a captura, gerenciamento, manipulação, análise e saída de dados espaciais, referenciados geograficamente para resolver questões complexas em planejamento e gerenciamento.

Nas administrações municipais estes sistemas podem ser utilizados como ferramenta de planejamento e gestão, apoiando atividades relacionadas à produção de moradia, tributação, uso e ocupação do solo, infra-estrutura, serviços públicos, transporte, saúde, educação, meio ambiente. O

DEM HAB implementa tal sistema, por meio de seus técnicos e equipamentos adquiridos recentemente, a fim de operar o registro das unidades comercializadas e projetos desenvolvidos pelo departamento, oportunizando, deste modo, o cruzamento de informações, inclusive com outros departamentos, como o DMAE.

3.6.1.6 Inventário patrimonial

Efetivação de inventário patrimonial em meio eletrônico, oportunizando maior controle patrimonial e planejamento de compras, para reposição de material e equipamento permanente.

3.6.1.7 Recuperação de créditos e negociação de débitos financeiros

Ações implementadas pela Coordenação de Comercialização através de diversas negociações.

A primeira trata da redução da dívida do contrato de retorno do DEM HAB com a CAIXA/EMGEA, referente ao empreendimento Jardim Leopoldina:

- Valor da dívida do DEM HAB em novembro/2005: R\$ 50.656.947,87;
- Foi negociada a redução de 30,39% no valor da dívida e alteração do Plano de Amortização de PRICE para SACRE através da entrega de títulos de créditos do FCVS e desconto de 18,70077%, ficando o valor em R\$ 35.261.633,29;
- Valor atual da dívida do DEM HAB (abril/2008): R\$ 29.800.000,00.

A segunda ação diz respeito à negociação do seguro. O DEM HAB possuía uma dívida de R\$ 8.976.289,52 (em abril/2008) com a Seguradora Sul-América referente a prêmios de seguros dos imóveis do SFH não recolhidos no período de agosto/1990 a junho/1994, o que impedia o recebimento da Certidão Negativa da SUSEPE, documento necessário à habilitação para novos financiamentos. O Departamento realizou negociação em abril/2008, conseguindo reconhecimento de valores não considerados como pagos à Seguradora e créditos de sinistros retidos, baixando o valor da dívida para R\$ 2.473.199,22, a ser pago em 120 prestações mensais.

3.6.1.8 Construção da sede própria

Está em processo de construção, a nova sede do Departamento, o que oportunizará uma melhor adequação dos espaços necessários ao desenvolvimento de Projetos Habitacionais e de desenvolvimento institucional, utilizando-se de recursos próprios do município e do próprio Departamento.

A execução dos serviços de elaboração dos projetos executivos e das obras de construção do Edifício Sede do DEM HAB se refere ao contrato 12/2007 no valor de R\$ 5.140.907,97.

Tal iniciativa também desonera o poder público do pagamento mensal de aluguel das atuais instalações do Departamento.

3.7. PROGRAMAS E AÇÕES

De um modo geral os programas viabilizam as ações do departamento na execução da política habitacional do Município. O item oferta habitacional complementa esta abordagem quanto ao custo e a qualidade da produção e estão intimamente interligados.

As políticas públicas, em especial a relativa à produção habitacional e regularização fundiária, deverão estar em sintonia com a preservação do meio ambiente, que nos termos do art. 225 da Constituição Federação, deve ser preservado e defendido pelo Poder Público e pela coletividade.

A melhoria do bem estar e da justiça social em uma sociedade é consequência não apenas do desenvolvimento econômico, mas também se relaciona aos valores e padrões culturais, bem como a organização espacial. O verdadeiro desenvolvimento urbano é um desenvolvimento sustentável alicerçado no âmbito econômico, cultural, social e ambiental que corrige as disparidades e se complementa na justiça social para todos e, valoriza o homem e o meio ambiente.

Os programas e ações, destinados a população de baixa renda, tem sido implementados numa visão reducionista da cidade, geralmente de caráter emergencial, tendo em vista a urgência de ações nesta área, por vezes em desconformidade com o plano diretor e com os condicionantes ambientais.

Outro aspecto a considerar é a ausência de regulamentação dos programas, que apresentam contradições e inadequações nas suas consecuições no âmbito municipal. O caráter intrínseco de progressividade nas ações compromete os resultados, não somente relativos ao territorial e o ambiente, mas no sentido da regularização urbana e fundiária.

Deste modo os programas habitacionais ainda devem ser revistos quanto aos seus marcos conceituais e abordagem da questão ambiental. O desenho dos programas deve levar em conta a substituição do atual modelo metodológico, onde se requer uma nova visão e concepção, coordenada aos objetivos da política, ao quadro de necessidades habitacionais existente no município e ao desenvolvimento sustentável do território.

Na instância institucional do município, a questão da sustentabilidade também deve repercutir em padrões coerentes da produção de HIS ,como afirmado em POLIS, 2004: “Isto torna prioritário consolidar o novo marco dentro do próprio DEMHAB para incidir sobre a visão fragmentada e ampliá-lo junto às demais instâncias da PMPA envolvidas com a temática para alicerçar as novas bases de atuação, reconhecendo e pactuando regras e formas inter-relacionadas para a produção da HIS. O que

se exige é o reconhecimento institucional da PMPA das mudanças nos padrões da produção e da regularização da HIS e das estratégias da política de HIS”.

3.7.1 Programas Institucionais

De modo geral os programas viabilizam as ações do departamento na execução da política habitacional do Município. O item oferta habitacional complementa esta abordagem quanto ao custo e a qualidade da produção.

3.7.1.1 Programa de Regularização Fundiária

3.7.1.1.1 Conceito

O Programa de Regularização Fundiária é um processo urbanístico, social e jurídico que objetiva a regularização da posse da terra para população de baixa renda, em seu local de origem, garantindo o acesso à infra-estrutura urbana, possibilitando a qualificação das condições de moradia das famílias beneficiadas.

3.7.1.1.2 Aspectos gerais

O Programa de Regularização Fundiária foi criado pelo município no ano de 1990, através da Secretaria do Planejamento Municipal – SPM, inicialmente, desenvolvendo-se em parceria, através de convênio firmado com o Serviço de Assessoria Jurídica Universitária – SAJU da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

As comunidades de áreas irregulares reivindicavam que a Prefeitura Municipal de Porto Alegre prestasse assessoria técnica e jurídica gratuita, para garantir a sua permanência em diversas áreas da cidade. As vilas Alto Embratel, Batillanas, Parque Belém, Planetário, Primeiro de Maio e Vale dos Canudos foram as primeiras a serem atendidas pelo Programa.

A partir do ano de 1993, sob responsabilidade do DEMHAB, o município passou a destinar recursos orçamentários para viabilizar o Programa. Na época havia uma demanda, através do Orçamento Participativo, de 21 vilas no ano de 1992 e 27 vilas em 1993, totalizando, inicialmente, 48 áreas. Até então o conceito de regularização era meramente de regularização jurídica dos lotes, mas em 1994 foi agregado outro conceito, o da regularização urbanística, para que as comunidades

tivessem garantido não apenas o acesso à terra, mas também aos serviços e infra-estrutura que a urbanização propicia⁶⁶.

O ano de 1998 foi consagrado como o ano da regularização fundiária, quando foi lançada a Cartilha da Regularização Fundiária⁶⁷, constituindo-se em instrumento importante de esclarecimento, sobre todo o processo de regularização junto às comunidades.

Atualmente o DEMHAB trata prioritariamente da regularização de núcleos e vilas irregulares, ficando os loteamentos irregulares e clandestinos a cargo da Gerência de Regularização de Loteamentos da Procuradoria-Geral do Município – PGM.

É importante resgatar os conceitos sobre os tipos de irregularidades fundiárias, conforme se constatou no trabalho sobre regularização de loteamentos irregulares e clandestinos no município de Porto Alegre⁶⁸, sendo estas: favelas, assentamentos autoproduzidos, loteamentos clandestinos ou irregulares. As especificidades se referem às formas de aquisição da posse ou propriedade e aos distintos processos de consolidação dos assentamentos. Cada caso exige um tratamento específico.

Os moradores de áreas irregulares, por sua vez, dividem-se em dois segmentos básicos: um é constituído pelos núcleos e vilas irregulares, e outro pelos loteamentos irregulares e clandestinos, que serão caracterizados abaixo:

- Núcleos e vilas irregulares: são formados por moradores que ocupam área pública ou privada e que apresentam problemas de irregularidade fundiária, com grau variável de deficiência de infra-estrutura urbana e de serviços. Além disso, estes habitantes não são proprietários da terra e não têm nenhum contrato legal que lhes assegure permanência no local e, em sua maioria, são formados através das ocupações (invasões). Na terminologia adotada pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental do Município de Porto Alegre (PDDUA) são os assentamentos autoproduzidos;
- Loteamento: é uma das formas de parcelamento do solo urbano, com desmembramento da área em lotes e abertura de novas vias de circulação. Pela Lei Federal nº 6.766/79, o loteador é obrigado a elaborar projeto de loteamento, aprová-lo perante os órgãos municipais e depois registrá-lo no Cartório Imobiliário, além de ser obrigado a realizar as

⁶⁶ Fonte: **Duas ou Três Coisas a Respeito da Regularização Fundiária**, Aldovan de Oliveira Moraes – set/ 2003 – jan/ 2007.

⁶⁷ A Cartilha da Regularização Fundiária encontra-se em anexo.

⁶⁸ **Loteamentos Irregulares e Clandestinos: Sua Regularização no Município de Porto Alegre** – Simone Santos Moretto e Simone Somensi. PGM, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

obras de infra-estrutura⁶⁹. Somente após o cumprimento destas etapas é possível iniciar a comercialização dos lotes. A referida Lei também define lote como terreno servido de infra-estrutura básica, cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo Plano Diretor. Quando o loteamento não atende aos preceitos legais torna-se irregular⁷⁰ ou clandestino⁷¹.

3.7.1.1.3 Descrição

O Programa de Regularização Fundiária atua nas ocupações consolidadas, irregulares, sobre áreas públicas e privadas, com o objetivo de garantir a permanência e a qualidade de vida das famílias no local em que residem, tendo um impacto importante na promoção do direito à terra urbanizada. Também busca a integração da cidade informal à cidade formal, respeitando as características das comunidades, legalizando a situação fundiária em função dos padrões e das especificidades do próprio local, e promove a ordenação urbanística do assentamento, através da articulação do conjunto de serviços públicos e comunitários.

Atualmente, integram o Programa de Regularização Fundiária 180 áreas cadastradas⁷², as quais possuem, no mínimo, uma demanda atendida, que, via de regra, é o levantamento topográfico e cadastral, como demanda inicial.

Em situações específicas, a regularização fundiária passa pela implementação de um projeto de assentamento no próprio local, com a implantação de novas unidades habitacionais, em substituição às anteriores e o reordenamento dos lotes existentes. Para viabilizar a execução das obras, que geralmente são implementadas por etapas, faz-se necessária a construção de casas de passagem para atender às famílias.

⁶⁹ Infra-estrutura básica são os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.

⁷⁰ Irregular é aquele que possui algum tipo de registro no Município. O responsável pode ter dado entrada com a documentação, mas não chega a aprovar o projeto. Também é considerado irregular o loteamento que tem projeto aprovado, mas o loteador deixa de atender as outras etapas previstas na Lei Federal nº 6.766/79, como a realização das obras de infra-estrutura ou registro do loteamento no Cartório de Imóveis.

⁷¹ Clandestino é aquele realizado sem nenhum tipo de projeto ou intervenção pública, ou seja, nenhuma norma é respeitada.

⁷² Foram consideradas as áreas que ingressaram no Orçamento Participativo e constam do Plano de Investimento no ano da demanda, ou com demandas institucionais específicas para o PRF. Foram excluídas as áreas onde as comunidades demandaram compra de área ou produção de unidades habitacionais, que se inserem no Programa de Reassentamento.

Todo o processo do PRF inclui etapas de regularização urbanística, recuperação urbana, legalização do acesso à terra e direito à cidadania. Para tal, são desenvolvidos projetos de urbanismo, arquitetura, engenharia e social pela equipe técnica do Departamento. O programa prevê reuniões com a comunidade e com lideranças, com vistas à apresentação dos projetos, discussão dos entraves e busca de soluções. Para a regularização jurídica, o programa utiliza-se dos instrumentos de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU ou Concessão Especial, para as áreas públicas, e Usucapião, para as áreas particulares. Os principais objetivos do Programa são:

- 1) manter o morador no local onde se encontra, promovendo melhorias na qualidade de vida, implementando vias, favorecendo a circulação de pedestres, veículos particulares e veículos de serviço;
- 2) viabilizar a implantação de infra-estrutura;
- 3) garantir padrões mínimos para lotes;
- 4) implementar acesso para lotes que não possuam acesso direto à via pública;
- 5) criar uma nova ordenação urbanística, considerando a forma original de ocupação do solo e também as características socioculturais de cada assentamento;
- 6) promover um processo de integração destes assentamentos autoproduzidos à cidade formal, com todas as interfaces de um processo, que não é puramente urbano, mas principalmente social;
- 7) promover a regularização jurídica e urbanística.

O PRF, embora se caracterize mais por intervenções urbanísticas, é importante no atendimento das questões habitacionais, especialmente quando são consideradas as condições de habitabilidade que os espaços proporcionam, sendo a qualificação destes uma prioridade nas obras de urbanização.

A produção de novas unidades habitacionais ocorrerá em situações específicas, nos casos de edificações que estejam em área de risco, sobre leito de via projetada ou em situações de alto adensamento populacional. Esta produção poderá ocorrer no próprio local, com a reorganização do espaço, ou em áreas específicas destinadas ao reassentamento das famílias. Desta forma, o PRF poderá ser complementado por outros programas, como o Programa de Reassentamento, PSH, Resolução 460 e 518. Em alguns casos, há situações de reforma das edificações existentes, quando estas são parcialmente atingidas pelas obras de urbanização.

Para viabilizar a execução do Programa torna-se necessária a implementação do trabalho técnico-social que procura reforçar a organização e a mobilização comunitária. Esta intervenção incide na sensibilização da comunidade em relação à importância do remodelamento dos espaços, potencializando a participação dos envolvidos, para que os mesmos compreendam, na íntegra, o

Programa de Regularização Fundiária e sejam, também, seus protagonistas. A partir deste enfoque, trabalha-se a participação como processo educativo, que objetiva a integração social dos segmentos populacionais excluídos dos recursos urbanos produzidos pela sociedade.

Deste modo, as atividades a serem desenvolvidas permitirão a criação de mecanismos de resgate da capacidade de gestão individual e comunitária. Além disso, a melhoria da qualidade de vida da população afetada busca a sustentabilidade não só do empreendimento, mas também pressupõe mudanças de hábitos, de atitudes e valorização do ambiente da moradia. Considera-se que para alcançar tais objetivos é fundamental a integração efetiva com as demais políticas públicas.

3.7.1.1.4 Critérios para Ingresso no Programa

O ingresso no Programa dá-se através do Orçamento Participativo (OP), pelas demandas das comunidades, ou, ainda, atendendo às demandas institucionais, que geralmente estão ligadas aos programas ou projetos integrados.

No caso de ingresso no Programa pelo Orçamento Participativo, as áreas devem atender aos critérios gerais, técnicos e regionais do OP, conforme consta no Regimento Interno.

Nas situações comprovadas de loteamento irregular ou clandestino o levantamento topográfico e cadastral, depois de recebido pelos técnicos do Departamento, é remetido à Gerência de Regularização de Loteamentos⁷³ para os procedimentos cabíveis.

3.7.1.1.5 Caracterização das famílias atendidas

As características das famílias atendidas estão descritas no item **3.3 Necessidades Habitacionais**.

3.7.1.1.6 Recursos Financeiros

Este item é comum ao **Programa de Reassentamento**.

3.7.1.1.7 Metodologia

Pré-Análise

Esta etapa é realizada antes do ingresso das áreas no programa. Várias Secretarias da PMPA, em especial SMAM, DEP, DMAE, SPM, PGM e DEMHAB, devem manifestar-se sobre a possibilidade de regularização jurídica e urbanística da referida ocupação.

⁷³ A Gerência de Regularização de Loteamentos sucede ao, então, Núcleo de Regularização de Loteamentos, ambos ligados à PGM-PMPA. Em anexo encontra-se um estudo sobre regularização de loteamentos irregulares e clandestinos realizado pelas advogadas Simone Moretto e Simone Somensi, da PGM.

Etapa 1 – Ações Preliminares

Nesta etapa será mapeada de forma detalhada a área de intervenção, sendo então elaborado o programa de necessidades, junto à comunidade.

- Demanda da comunidade por regularização fundiária aprovada via Orçamento Participativo;
- Apresentação do programa à comunidade;
- Levantamento topográfico cadastral, pesquisa cartorial e espacialização de matrícula;
- Diagnóstico e elaboração do programa de necessidades junto à comunidade.

Etapa 2 – Projetos

Nesta etapa são consideradas as questões relativas à execução de projetos e orçamentos, a sistemática de aprovação do projeto pela comunidade, bem como as respectivas negociações para viabilizar sua implementação, e, ainda, a aprovação dos projetos pelos órgãos competentes.

- Elaboração do estudo de viabilidade urbanística (EVU) com negociação e aprovação pela comunidade;
 - Detalhamento do EVU, projetos de engenharia (infra-estrutura) e arquitetônico (eventuais reformas ou reconstruções);
 - Aprovação do EVU e projeto urbanístico na Secretaria de Planejamento Municipal (SPM) e respectivas comissões de aprovação e projetos de engenharia, com aprovação nos respectivos órgãos;
 - Licenciamento ambiental, requisito fundamental para início das obras de urbanização. É uma etapa condicionada ao item anterior;
- Orçamento.

Etapa 3 - Obras de Urbanização

Esta etapa refere-se à licitação e execução das obras.

- Licitação;
- Execução da Obra de implantação do Projeto Urbanístico;
- Entrega da Obra de Urbanização à Comunidade;

Etapa 4 - Ações de Regularização Urbanística e Fundiária

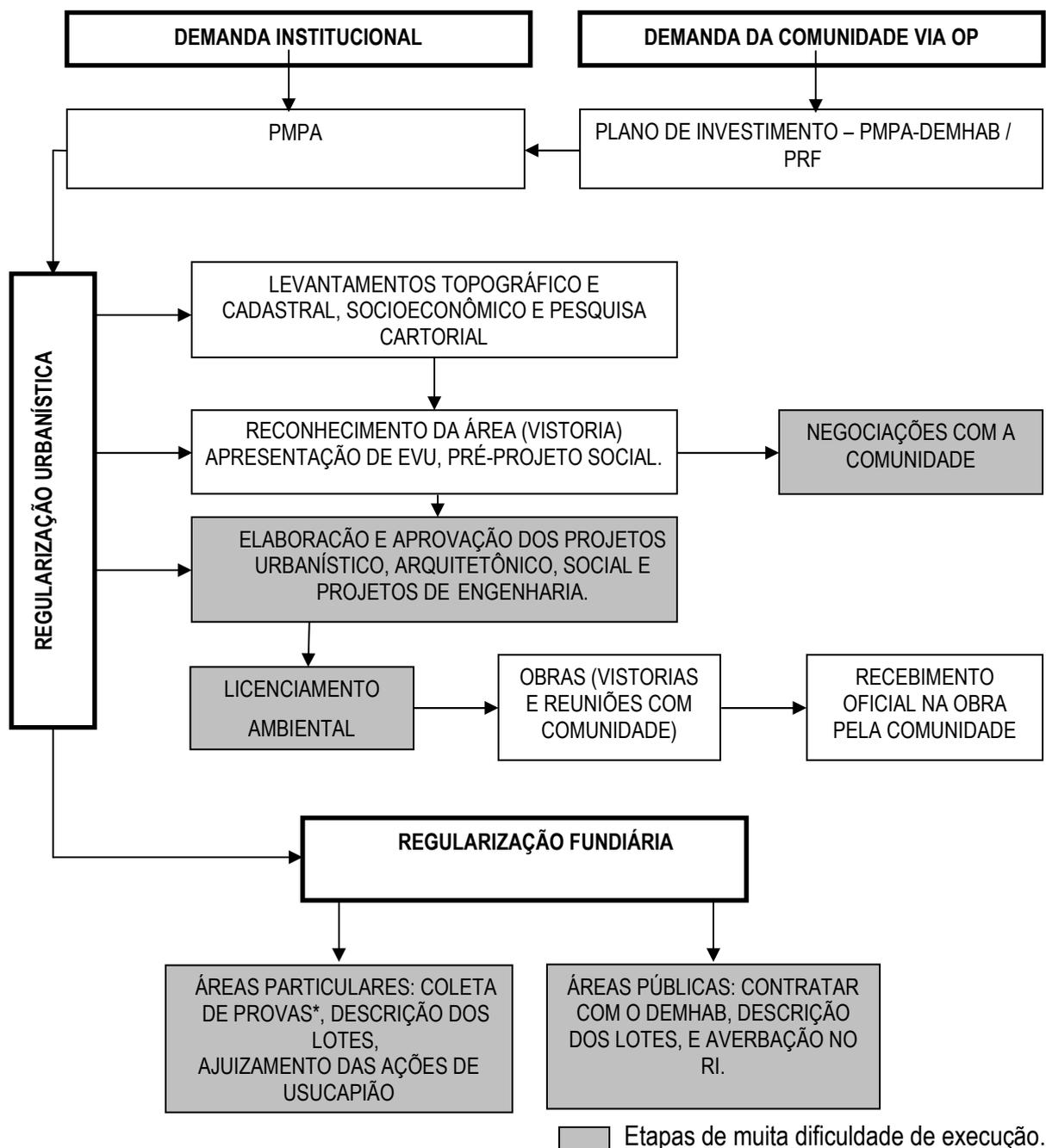
Nesta etapa são considerados os encaminhamentos necessários para regularização urbanística e fundiária, a saber: termos de acordo, formalização das negociações com a comunidade para implementação do projeto urbanístico (obras de urbanização).

- Execução das obras de urbanização;
- Solicitação junto à SPM do cadastramento das vias públicas;

- Encaminhamento de cópia do projeto urbanístico aprovado à SMOV, para liberação da numeração predial dos imóveis;
- Arrecadação da documentação de comprovação do tempo de ocupação junto à comunidade, no caso das áreas particulares;
- Descrição individualizada dos lotes, em áreas do DEMHAB, cuja responsabilidade é deste;
- Registro do projeto urbanístico junto ao cartório, quando se tratar de área pública;
- Encaminhamento da documentação e da planta de situação e localização com a descrição do imóvel à Procuradoria-Geral do Município para ações de usucapião;
- Averbação junto ao Cartório de Registro do contrato de Concessão do Direito Real de Uso ou Concessão Especial de Uso, nas áreas de propriedade do DEMHAB, cuja responsabilidade é deste;
- Averbação da sentença de usucapião no Registro de Imóveis das áreas particulares;
- Conclusão do processo de regularização fundiária com entrega à comunidade.

A Figura 40. mostra o organograma do Programa de Regularização Fundiária.

Figura 40. Organograma do Programa de Regularização Fundiária:



3.7.1.1.8 Avaliação do Programa de Regularização Fundiária

O programa de regularização fundiária em 2005⁷⁴ foi objeto de avaliação pelos servidores da coordenação de urbanização. Na época o programa se constituía de 175 Vilas e Núcleos Irregulares, as quais foram contempladas no orçamento participativo com demanda relacionada a habitação. Tal

⁷⁴ Caderno: Plano de Trabalho da CUR, Demhab.-PMPA. 2005

avaliação aponta aspectos relacionados com o desempenho do programa, quanto a sua eficácia e efetividade⁷⁵ a seguir comentada.

Do total das áreas que integram o PRF, 53% registram necessidade de reassentamento de famílias em outro local, a fim de viabilizar as obras de urbanização e, atender aos condicionantes. Segundo o item necessidades habitacionais deste diagnóstico há 12.232 domicílios nesta situação, localizados nos núcleos e vilas irregulares em Porto Alegre.

Não menos importante é o aspecto relacionado a titularidades das áreas que integram o programa, sendo que 42% delas apresentam pendências relativas à titularidade e espacialização de matrículas, evidenciando a dificuldade do Departamento em atender a tais requisitos, imprescindíveis para a aprovação dos projetos de regularização nos órgãos competentes.

A falta de conexão das ações públicas, ocasionada pela pouca integração entre as secretarias da PMPA, é responsável pela morosidade e até o impedimento de soluções mais adequadas. A mesma dificuldade consta-se entre os setores do Departamento, comprometendo a qualificação das ações e o desempenho do programa relacionando-se diretamente à capacidade de gestão administrativa do órgão.

Registra-se um percentual de 44,5 % do total das demandas gravadas nos planos de investimentos como não atendidas, segundo o tema de regularização fundiária e urbanística e produção habitacional, em função da capacidade de produção de projetos do departamento ou por inviabilidade técnica e recursos reduzidos.

As demandas com ciclo anual do OP não oportunizam o planejamento a médio e longo prazo. No caso de urbanização de áreas ocupadas a implementação de ações pontuais não tem desencadeado a indução de desenvolvimento. Também, as decisões políticas e as sentenças do Ministério Público inviabilizam definitivamente, um planejamento estratégico.

Constatamos no decorrer da construção deste diagnóstico e, quando da realização de oficinas regionais na cidade, com a participação das comunidades, o reconhecimento do PRF enquanto programa habitacional desenvolvido pelo município. Tanto é verdade que o programa é evidenciado em onze regiões do OP (das 16 existentes), sendo que seis regiões sugerem que o PRF seja priorizado no PMHIS, outras cinco sugerem que o mesmo seja mais ágil e aprimorado em sua implementação.

⁷⁵ Eficácia diz respeito a relação entre resultado e metas. A efetividade diz respeito aos resultados alcançados em comparação com os objetivos de desenvolvimento.

3.7.1.2 Programa de Reassentamento

3.7.1.2.1 *Conceito*

O Programa de Reassentamento caracteriza-se pela produção de novos empreendimentos dotados de infra-estrutura básica e solução habitacional para as famílias, cujos domicílios se encontram em áreas impróprias para moradia, além de facilitar o acesso às políticas públicas para a implementação de serviços e equipamento comunitários.

3.7.1.2.2 *Aspectos gerais*

O Programa de Reassentamento teve origem na necessidade de deslocamento de famílias em função de obras de interesse público, tais como implementação de vias que se encontram ocupadas por moradias, resolução de conflitos fundiários com ações de reintegração de posse, execução de obras de saneamento ambiental, desocupação de áreas de risco ou, ainda, viabilizar a urbanização de vilas ou núcleos irregulares contemplados pelo Programa de Regularização Fundiária – PRF.

Dentre as ações previstas pelo Programa encontram-se a compra de área, a implementação de infra-estrutura e de solução habitacional, a qual se caracteriza pela construção de unidades habitacionais ou implementação de lotes urbanizados com posterior execução da moradia, em parceria com outros programas do Governo Federal ou complementação de demanda no OP.

3.7.1.2.3 *Descrição*

A concepção do processo do reassentamento não se restringe apenas à solução do problema da moradia. O Programa tem como objetivo principal oportunizar a efetiva melhoria da qualidade de vida da população beneficiada, incrementando o acesso às demais políticas públicas, como saúde, educação, geração de renda, assistência social, educação ambiental e lazer, dentre outras, possibilitando, deste modo, a inserção social das famílias na comunidade.

Além deste objetivo, também é fundamental implementar ações que incentivem a participação e a organização comunitária, bem como as que sensibilizem as famílias para que estas sintam pertencer ao novo local de moradia e para que desenvolvam a capacidade de autogestão.

O Programa é responsável por grande parte da produção habitacional da Prefeitura Municipal no que diz respeito à produção de unidades habitacionais e lotes urbanizados para famílias de baixa renda, e sendo constituído de várias etapas que envolvem todos os setores do Departamento.

▪ **Unidades habitacionais – Tipologias**

O DEMHAB tem adotado preferencialmente as tipologias sobrado e casa térrea, ambas com cerca de 42m², dois dormitórios, sala, cozinha, banheiro e área de serviço. Alguns sobrados possuem sótão, que pode vir a funcionar como um terceiro dormitório.

Tais tipologias foram projetadas com critérios de habitabilidade e funcionabilidade, em correspondência ao Código de Edificações de Porto Alegre, no que se refere aos vãos mínimos para ventilação e iluminação, espessura de paredes, pé-direito, bem como pelos espaços para cozinha, área de serviço e banheiro, para que possam cumprir suas funções e acomodar o equipamento mínimo necessário.

Desde o ano de 2001, o DEMHAB inclui em seus projetos unidades para pessoas com deficiência (UHPCD). A UHPCD visa beneficiar os usuários com deficiência física, que, de outro modo, teriam dificuldade de deslocamento físico, principalmente nos sobrados, os quais passaram a ser a tipologia mais usada nos novos assentamentos.

Para atender a demanda de famílias que possuem atividade comercial, o DEMHAB criou em 2001 as Unidades para Comércio e Serviços. A UCS passou a integrar os loteamentos do DEMHAB, devido à crescente demanda por soluções quanto ao trabalho e à geração de renda. O número de unidades implementadas de UHPCD e UCS atende à necessidade apontada no cadastro socioeconômico das famílias realizado pelo DEMHAB.

▪ **Equipamentos comunitários**

São equipamentos de uso público, destinados à organização, ao atendimento e ao desenvolvimento social da comunidade, pois o DEMHAB, além das unidades habitacionais e comerciais, também implementa centros comunitários, escolas de educação infantil (creches) e praças. A operacionalização e a manutenção destes equipamentos são de responsabilidade da FASC, SMED e SMAM respectivamente.

3.7.1.2.4 Critérios para ingresso no Programa

O ingresso das comunidades ao Programa de Reassentamento dá-se através dos critérios do Orçamento Participativo, demanda do Programa de Regularização Fundiária e/ou de ações institucionais.

3.7.1.2.5 Caracterização das famílias atendidas

A partir do levantamento socioeconômico é construída a caracterização das famílias. Este levantamento é um dos procedimentos da pesquisa social que tem como foco o conhecimento da realidade das famílias a serem reassentadas, possibilitando, principalmente, a instrumentalização do trabalho social e dos demais setores envolvidos do Departamento. Também são utilizadas para subsidiar, de forma complementar, as diferentes intervenções das políticas sociais, definidas a partir da análise de indicadores sociais, referentes à região de intervenção do projeto habitacional. Este trabalho é realizado através da coleta sistematizada de dados, por meio de entrevistas estruturadas, com aplicação de instrumento de pesquisa.

Critérios de atendimento das famílias:

- atender prioritariamente as famílias de baixa renda;
- destinar unidades habitacionais para as famílias incluídas no levantamento socioeconômico realizado pelo DEMHAB;
- destinar unidades acessíveis às pessoas com deficiência, conforme Instrução Normativa⁷⁶ nº 003/2003, ou nas demais reedições desta;
- contemplar a família que resida no domicílio cadastrado, conforme o levantamento socioeconômico do DEMHAB, com apenas uma unidade habitacional, independentemente do número de pessoas que compõem o núcleo familiar;
- receberão moradia apenas as famílias que não foram contempladas anteriormente pelo DEMHAB, exceto em casos onde o parecer técnico social aponte a necessidade de atendimento.

Observação: Nos casos onde o número de unidades habitacionais produzidas for maior que o número de famílias cadastradas, estas unidades serão prioritariamente destinadas para famílias da região⁷⁷ onde se localiza o empreendimento.

3.7.1.2.6 Recursos financeiros

Os recursos necessários para implementar os programas destinam-se à contratação dos serviços, como levantamento topográfico e cadastral, execução de obras de urbanização e, mesmo, para a construção de unidades habitacionais ou reformas, quando necessário.

As fontes⁷⁸ de recursos financeiros são recursos próprios do Tesouro Municipal, Fundo Municipal de Desenvolvimento - FMD, Fundo PIMES, Pró-Moradia, FONPLATA, HBB/BID, Ministério das Cidades e convênios com Organizações Não-Governamentais.

3.7.1.2.7 Metodologia

As etapas da metodologia do Programa descritas a seguir apontam os passos e ações necessárias para o desenvolvimento e implementação de um projeto habitacional. No entanto, na gestão da produção habitacional verificam-se atropelos e/ou etapas não-concretizadas que comprometem o desempenho do próprio programa.

⁷⁶ A referida Instrução Normativa encontra-se, na íntegra, nos Anexos.

⁷⁷ Corresponde às Regiões de Planejamento, conforme Lei Complementar nº 434/99, artigo 28.

⁷⁸ As fontes de recursos estão explicitadas no item **Recursos Financeiros**.

Pré-Análise

- Identificação da demanda, definição do objetivo geral, das diretrizes e da abrangência da intervenção;
- Definição das alternativas de intervenção entre reassentamento, reurbanização em assentamento (PRF) ou cooperativa. Confirmada a necessidade de reassentamento, o processo se desenvolve de acordo com as etapas a seguir:

Etapa 1 – Ações preliminares

- Reconhecimento da área de intervenção e definição dos critérios de atendimento em conjunto com a comunidade e/ou associação de moradores;
- Realização do cadastro socioeconômico das famílias atingidas, elaboração do perfil socioeconômico e diagnóstico social;
- Pré-definição das necessidades sociais do reassentamento, que incluem: número e tipos das unidades habitacionais; número de unidades acessíveis a pessoas com deficiência; número de unidades comerciais; equipamentos públicos e comunitários necessários;
- Definição de grupo de trabalho intersecretarias para viabilizar o acesso às demais políticas sociais.

Etapa 2 – Escolha e aquisição da área

- Definição do tamanho da área necessária;
- Identificação de áreas ou vazios urbanos e avaliação prévia do potencial construtivo;
- Solicitação e análise da DM – Declaração Municipal - ou boletim informativo, e verificação da conveniência de instituir gravame de AEIS – área especial de interesse social;
- Encaminhamento à SMF, para proceder às ações de desapropriação e/ou aquisição da área;

Etapa 3 – Projetos

- Execução do levantamento topográfico georeferenciado e contratação de laudo de cobertura vegetal e geotécnico;
- Solicitação das diretrizes para as várias secretarias e/ou concessionárias de serviços públicos;
- Elaboração do EVU – estudo de viabilidade urbanística, e aprovação junto à SPM;
- Solicitação da Licença Prévia junto à SMAM;
- Apresentação do EVU e projeto de edificações para discussão junto à comunidade envolvida;
- Elaboração e aprovação do Projeto Urbanístico junto à SPM;

- Elaboração e aprovação dos Projetos Arquitetônicos das unidades habitacionais e comerciais e demais edificações junto à SMOV/SPM;
- Elaboração dos Projetos Estrutural e de Fundações, Instalações Hidrossanitárias, Elétricas e Telefônicas das edificações;
- Elaboração do Projeto Geométrico e de Pavimentação, do Projeto de Iluminação Pública, do Projeto das Redes Elétricas, do Projeto de Redes de Água e Esgoto Cloacal e do Projeto de Redes de Esgoto Pluvial, e respectivas aprovações junto à SMOV, à CEEE, ao DMAE e ao DEP;
- Solicitação de cadastramento das vias junto à SPM;
- Solicitação de Licenciamento ao Corpo de Bombeiros;
- Solicitação de análise e licenciamento junto à METROPLAN;
- Solicitação de numeração predial junto à SMOV, para posterior encaminhamento de cópias à CEEE, ao DMAE e à EBCT;
- Encaminhamento do projeto urbanístico, devidamente aprovado e licenciado, ao Cartório de Registro de Imóveis para registro do parcelamento e abertura de novas matrículas;
- Elaboração do Projeto Técnico Social e aprovação junto ao órgão financiador;

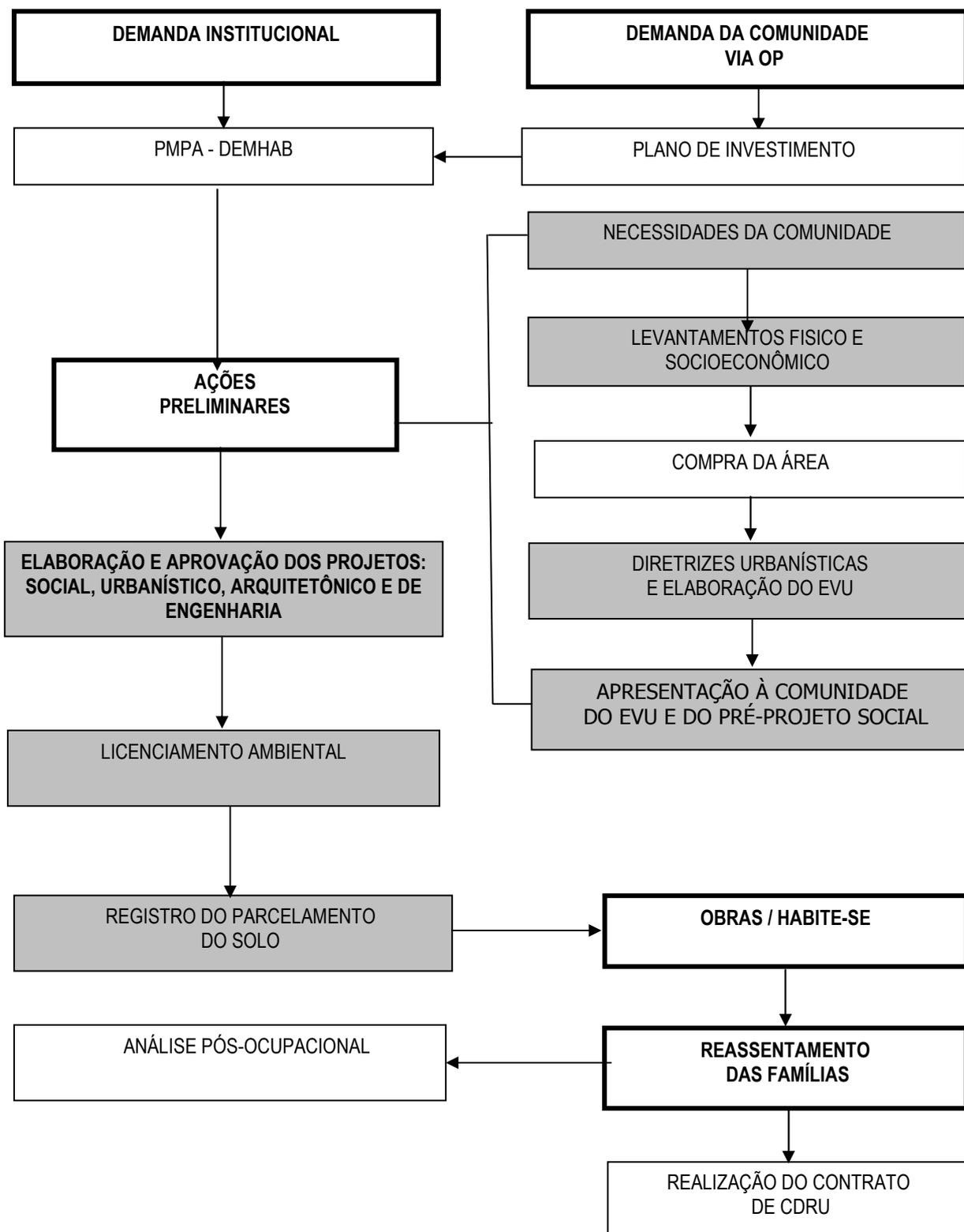
Etapa 4 – Orçamento e obra

- Encaminhamento de solicitação de licença de instalação junto à SMAM;
- Elaboração do orçamento, cronograma físico-financeiro e abertura do processo licitatório;
- Desenvolvimento do Projeto Técnico Social, com atividades de mobilização, de organização comunitária e de educação ambiental;
- Fiscalização e execução das obras até sua conclusão e recebimento;
- Solicitação da vistoria das edificações e concessão da Carta de Habitação;
- Contratação da CDRU – Concessão do Direito Real de Uso - com os beneficiários finais;

Etapa 5 – Pós-obra e entrega do empreendimento

- Averbação das construções no registro de imóveis competente;
- Solicitação de licença de operação junto à SMAM;
- Entrega das unidades habitacionais e comerciais para os beneficiários e dos equipamentos públicos às secretarias competentes;
- Realizar as atividades previstas no Projeto Técnico Social, com ênfase na organização comunitária e na educação ambiental;
- Encaminhamento e avaliação pós-ocupacional (APO) do empreendimento, de acordo com a periodicidade exigida pelo órgão financeiro;
- Apresentação e discussão do resultado da APO com a comunidade beneficiada.

Figura 41. Organograma do Programa de Reassentamento:



■ Etapas de muita dificuldade de execução.

3.7.1.2.8 Avaliação do Programa de Reassentamento

O departamento tem uma capacidade de produzir, em média, 449 UH /ano. Porém ainda não é possível avaliar qual o impacto desempenhado pelo reassentamento na redução do número de famílias em situação de risco, entretanto o programa tem atuado na diminuição do déficit habitacional nos aspectos da moradia precária e adensamento excessivo, em nosso município.

Podemos destacar entre outros aspectos a diversidade de tipologias habitacionais, inserção de unidades de comércio e serviço, casas acessíveis e equipamento comunitário. Entretanto os recursos insuficientes e as severas exigências dos órgãos financeiros, por vezes inviabilizam a implementação das ações.

A operacionalização do programa tem gerado mais empreendimentos irregulares, este aspecto compõe a matriz de conflitos e potencialidades. O departamento ainda carece de maior competência na gestão do programa, de forma a cumprir todas as etapas previstas na metodologia e garantir a regularidade dos empreendimentos.

Há também deficiência no acompanhamento das famílias na pós-ocupação, requerendo mais atividades de educação ambiental e organização comunitária.

3.7.1.3 Programa de Incentivo ao Cooperativismo Habitacional

3.7.1.3.1 Conceito

O Programa de Incentivo ao Cooperativismo pode ser definido como uma parceria entre o setor público, representado pelo DEMHAB e demais secretarias municipais, adotando-se a intersetorialidade entre estas e a sociedade civil, representada pelas cooperativas habitacionais.

3.7.1.3.2 Aspectos gerais

As cooperativas são livres para nascer e organizar suas atividades e formas de representação, tendo por base os princípios e valores que as caracterizam: solidariedade, ajuda mútua, honestidade, democracia e participação. O início das cooperativas habitacionais no Brasil tem sua história ligada a uma forte intervenção estatal.

O extinto Banco Nacional de Habitação (BNH), desde a sua criação, em 1964, estabeleceu regras de registro, funcionamento e controle fiscal de cooperativas habitacionais. Estudiosos das cooperativas habitacionais do BNH como Pereira (1980), no Espírito Santo, Silva (1992), em São Paulo, e Souza (1999) em São Paulo e Rio de Janeiro, concordam que o programa de cooperativas habitacionais do BNH não só contribuiu para o controle social dos trabalhadores, como também para acumulação de capital dos setores da construção, imobiliário e financeiro. Em vinte anos (1964-1984),

o BNH financiou 487.471 unidades de cooperativas, o que representa 11,2% do total de 4,5 milhões de unidades habitacionais financiadas durante este mesmo período (ARRETCHE, 1990)⁷⁹.

Com o advento da Constituição de 1988, as cooperativas conquistaram a autogestão, ou seja, o Estado não poderia intervir no sistema cooperativista, exceto para prestar apoio técnico ou financeiro. Em novembro de 1989, realizou-se um seminário sobre o Cooperativismo, no qual foi promovido um estudo de adequação do sistema cooperativo para o atendimento das demandas do DEMHAB.

O surgimento das cooperativas habitacionais em Porto Alegre durante os anos 90 vinculou-se ao processo do Orçamento Participativo (OP) implementado naquela época. No ano de 1993, o DEMHAB contou com uma equipe para tratar sobre o cooperativismo, responsável pelo acompanhamento da formação e do desenvolvimento das cooperativas. Nesta época, o Programa de Cooperativas foi oficialmente incluído na Política Habitacional do Município, embora este programa não fosse prioritário para aquela gestão municipal. Mesmo assim, as cooperativas habitacionais mobilizavam muitas pessoas e entidades, contando com um considerável grau de organização.

Em 1996, Porto Alegre já contava com cinquenta cooperativas habitacionais. Algumas delas integraram-se ao Programa de Ajuda Mútua - Mutirão, como é o caso das 38 unidades produzidas na Chácara da Fumaça. Através do sistema de cooperativas, ficaram prontos, em 1996, os Condomínios São Jorge e Santo Alfredo pertencentes às Cooperativas Habitacionais dos Vigilantes e dos Moradores de Belém Novo, respectivamente. As famílias foram contempladas com 80 sobrados construídos com recursos do FGTS através do Programa FICAM.

O esforço concentrado no estímulo à formação de cooperativas gerou frutos. No ano de 2000, no DEMHAB, havia 60 cooperativas em atividade. Já no período de 2005 a 2008 ocorreu a formação e o cadastro de 13 cooperativas habitacionais, sendo 2 de origem de ocupação e 11 de origem comunitária. No ano de 2005, em razão do caráter social das cooperativas habitacionais, o Programa de Cooperativas foi considerado como uma Política Habitacional Emancipatória, dando-se ênfase à participação coletiva como meio de aquisição e de regularização de terra urbana.

Nos últimos anos foi destinado valor próprio, específico para a realização de obra de infraestrutura. Este tipo de obra viabiliza cooperativas com mais de 10 anos de fundação, beneficiando 11 cooperativas num total 2.063 famílias, com obras de infra-estrutura tais como: terraplanagem, esgoto cloacal e pluvial, rede de abastecimento de água, energia elétrica, iluminação e pavimentação, oportunizando desta forma, a construção de suas unidades habitacionais. Além do que, infra-estrutura é uma condição básica de saúde e bem estar de qualquer cidadão.

⁷⁹ Genoveva Maya Fruet. Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.

Atualmente, a participação das cooperativas habitacionais no Orçamento Participativo, através da Temática OCDUA, específica para demandas de cooperativas, vem se consolidando. Quanto às formas de organização, as cooperativas podem ser⁸⁰: de ocupação, comunitária e sindical.

3.7.1.3.3 Descrição

Neste tipo de programa o ente público participa como agente intermediador junto às cooperativas habitacionais prestando suporte técnico, organizacional e jurídico. Como mediador, o governo estimula a formação de cooperativas como alternativa para a aquisição e regularização de terras invadidas, enquanto as cooperativas aparecem com o seu papel mobilizador, organizativo e com capacidade de poupança.

Objetivos do Programa de Incentivo ao Cooperativismo Habitacional:

- Incentivo à constituição de Cooperativas Habitacionais, cuja finalidade seja agregar famílias, por livre adesão, para a produção de habitação em regime de autogestão;
- Reconhecimento das cooperativas habitacionais autogestionárias como entidades civis sem fins lucrativos de interesse social;
- Privilegiar as cooperativas habitacionais com renda familiar até 05 salários mínimos;
- Disponibilização de recursos próprios para o cooperativismo habitacional oriundos dos entes federativos para a implementação de obras de infra-estrutura;
- Desatrelamento da tutela do Estado, ou seja, os próprios associados, seus líderes e representantes têm total responsabilidade pela gestão e fiscalização das cooperativas. A autonomia conquistada exige, cada vez mais, ampla participação dos cooperantes no planejamento, execução e controle de suas atividades;
- Desenvolvimento do ser humano, das famílias e da comunidade, não somente a necessidade de consumo por um bem ou serviço, mas também a necessidade social e educativa.

3.7.1.3.4 Critérios para ingresso no programa

A inserção das cooperativas no processo do Orçamento Participativo, desde 1994 e vigente até a presente data, se dá através dos critérios estabelecidos no Regimento Interno – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais, o qual refere dois tipos de cooperativas habitacionais de baixa renda: de ocupação e autogestionárias.

Critérios institucionais de acesso à verba de infra-estrutura:

⁸⁰ Genoveva Maya Fruet, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.

Cooperativa Habitacional deve estar com o seu cadastro em ordem no DEMHAB apresentando os seguintes documentos:

- Cópia do estatuto devidamente registrado no Cartório de Títulos e Documentos;
- Ata da eleição da diretoria devidamente registrada na Junta Comercial em vigência;
- Ata da última assembléia ordinária aprovando a prestação de contas;
- Cópia do CNPJ;
- Ata da assembléia aprovando a realização da obra de infra-estrutura no local;
- Cópia da matrícula atualizada do Registro de Imóveis, constando o terreno em nome da Cooperativa Habitacional ou contrato de promessa de compra e venda, devidamente registrado;
- Projeto de Estudo de Viabilidade Urbanística aprovado pela SPM e projetos complementares de infra-estrutura aprovados nos respectivos órgãos públicos;
- Realização pelo DEMHAB do orçamento dos projetos de infra-estrutura solicitados pela Cooperativa de acordo com a sua realidade;
- Encaminhamentos do projeto com o seu orçamento para a sua aprovação pela Temática OCDUA de acordo com os critérios entabulados pelo Orçamento Participativo;
- Após a aprovação, a realização de processo de licitação pelo DEMHAB para a contratação da empresa que realizará a obra de infra-estrutura;
- Acompanhamento por funcionários do DEMHAB na fiscalização da obra de infra-estrutura na cooperativa habitacional.

3.7.1.3.5 Recursos financeiros

Apesar de sua inserção no processo do OP desde 1994, foi somente em 1997 que as cooperativas habitacionais tiveram acesso aos seus recursos. A soma destinada à implementação de infra-estrutura em terras adquiridas e/ou ocupadas pelas cooperativas representava naquele ano somente 1,6% do total de investimentos aplicados em terra e habitação (PMPA/GAPLAN, 1997).

Atualmente, com a Lei Municipal nº 9.313 de 2003, o financiamento destinado às cooperativas habitacionais obedece a regras diversas, como juros de 3% ao ano e um prazo de 1 (um) ano após a conclusão da obra para o início do pagamento, como período de carência e será pago de forma parcelada de acordo com a renda salarial das famílias cooperativadas. A partir do ano de 2005, a PMPA destinou verba específica para o Cooperativismo no valor de R\$ 33.000.000,00 (trinta e três milhões de reais) distribuídos no Plano Plurianual, através da Temática OCDUA do Orçamento Participativo. Esta verba foi destinada somente para a realização de obras de infra-estrutura⁸¹.

⁸¹ A destinação de verbas para as cooperativas conforme os anos: Ano 2006 – R\$ 6.500.000,00; Ano 2007 – R\$

3.7.1.3.6 Metodologia

O Programa de Cooperativismo do DEMHAB está estruturado da seguinte forma:

- Disponibilização de toda a informação necessária para a formação e desenvolvimento de uma cooperativa habitacional, com o acompanhamento do órgão público em reuniões com a comunidade;
- Avaliação jurídica e técnica das Cooperativas Habitacionais em Porto Alegre como a regularidade de seus registros, gestão, participação em assembleias e situações dos projetos de infra-estrutura junto aos órgãos públicos;
- Auxílio na aprovação dos projetos de regularização fundiária;
- Utilização do novo modelo de gestão - trabalhando a intersetorialidade entre os órgãos públicos;
- Atuação junto a Temática OCDUA;
- Acompanhamento dos projetos de infra-estrutura para orçamento, liberação de recursos, licitação, contratação das obras, fiscalização e acompanhamento com a cooperativa;
- Realização da obra de infra-estrutura da cooperativa, através de empresa licitada com a fiscalização e vistoria dos agentes técnicos do DEMHAB;
- Ao término da obra, encaminhamento do processo para a implantação do valor do financiamento no sistema de cobrança, com observação aos prazos de carência especificados em lei municipal.

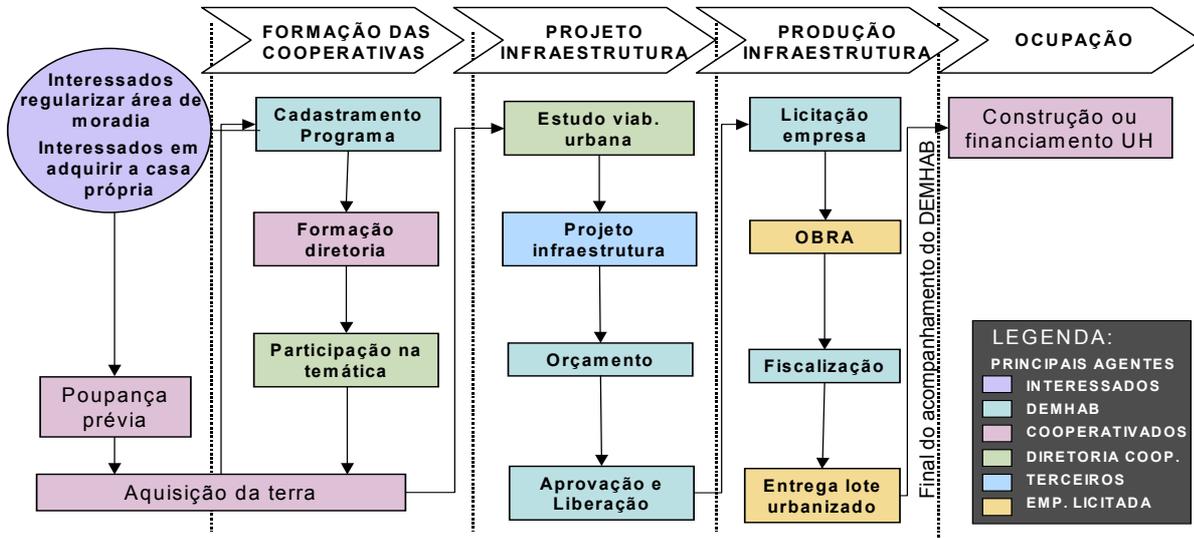
3.7.1.3.7 Marcos Legais

- **Lei nº 5.764 de 16/12/1971 (Federal)** - Regulamenta o cooperativismo no país;
- **Lei nº 9.313 de 12/12/2003** - Institui o Programa Municipal de Fomento às Cooperativas Habitacionais de Porto Alegre;
- **Decreto nº 14.740 de 08/12/2004** – Regulamenta a Lei nº 9.313 de 2003.

A Figura 42. mostra o fluxograma do Programa de Incentivo ao Cooperativismo Habitacional

6.500.000,00; Ano 2008 – R\$ 10.000.000,00; Ano 2009- R\$ 10.000.000,00.

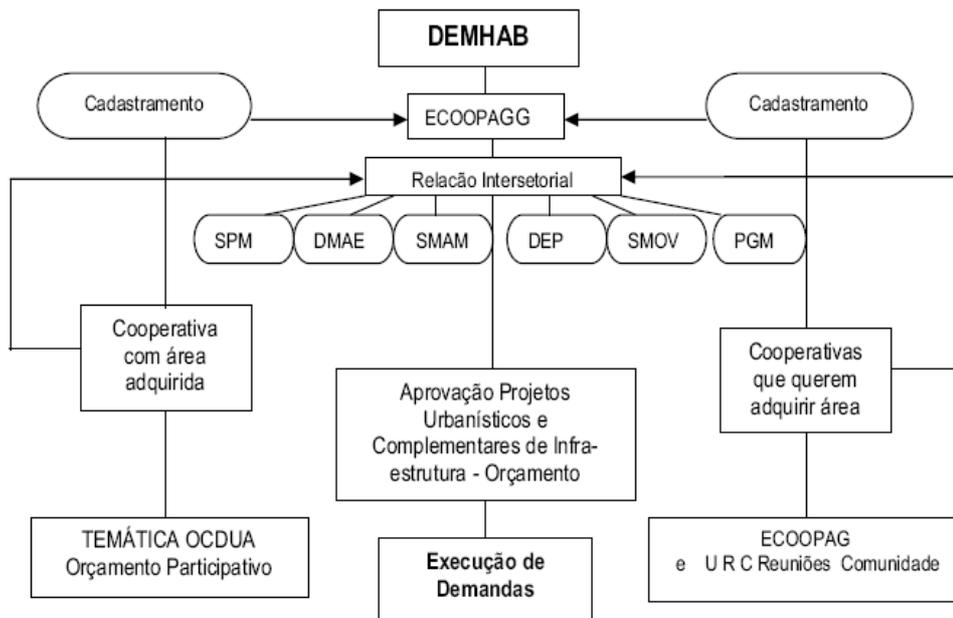
Figura 42. Fluxograma do Programa:



Fonte: NORIE – UFRGS. Porto Alegre, 2007

A Figura 43. mostra o organograma do Programa de Incentivo ao Cooperativismo Habitacional.

Figura 43. Organograma do Programa



Fonte: ECOOPAG, DEMHAB. Porto Alegre, 2007

3.7.1.3.8 Avaliação do Programa de Apoio ao Cooperativismo Habitacional

O programa incentiva as organizações sob a forma de cooperativas, as quais oportunizam a organização coletiva e o acesso à terra. Também, favorece a gestão democrática e a transparência administrativa.

Entraves se encontram no processo de aprovação do projeto urbanístico e de licenciamento, nos órgãos municipais, bem como, se impõe a necessidade de flexibilizar padrões urbanísticos e procedimentos administrativos.

Na implementação das ações os cooperativos têm dificuldade em encontrar áreas com boa localização a preços compatíveis.

Falta uma cultura de cooperativismo para a qual o paternalismo dominante tem contribuído. A comunidade encontra dificuldade em se organizar e constituir uma gestão eficiente.

3.7.2 Programas Integrados Municipais

Os programas integrados são projetos que envolvem vários órgãos da prefeitura, os quais trabalham em conjunto para desenvolver ações concomitantes em regiões da cidade, visando o seu desenvolvimento. Têm por objetivo o aparelhamento da cidade em termos de estruturação do sistema viário, melhorias nas áreas de saúde, educação, geração de renda, saneamento ambiental, controle de cheias (drenagem urbana) e outras tantas faces nas quais os diversos órgãos atuam.

Em se tratando de recursos, há uma composição nos investimentos, sendo um percentual, geralmente não inferior a 20%, da prefeitura e outro de financiamentos externos, sejam eles estaduais, federais ou internacionais.

O Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB tem, e teve, participação importante em vários programas integrados, entre eles destacam-se Projeto Integrado Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro, Programa Integrado Socioambiental (PISA), Programa Integrado Porto Seco – PIPS – SPM e o Programa Integrado Entrada da Cidade (PIEC), os qual será descrito a seguir.

3.7.2.1 Programa Integrado Entrada de Cidade – PIEC

3.7.2.1.1 Conceito

O Programa Integrado Entrada da Cidade – PIEC é um programa que visa à recuperação urbana e ambiental das regiões degradadas na cidade de Porto Alegre, localizadas nos bairros Humaitá, Navegantes e Farrapos, e também na região central (Vila dos Papeleiros), através da ação integrada dos projetos Habitação de Interesse Social, Infra-Estrutura Viária, Recuperação Urbana e Valorização Paisagística, e Desenvolvimento Comunitário, que inclui três eixos: Mobilização e

Organização Comunitária – MOC, Geração de Trabalho e Renda – GTR e Educação Sanitária e Ambiental – ESA, os dois últimos desenvolvidos através de uma atuação intersecretarias.

3.7.2.1.2 Aspectos gerais

O histórico de ocupação destas regiões⁸² mostra que a implantação de projetos de habitação de interesse social nos bairros Humaitá, Navegantes e Farrapos e diversas ocupações irregulares de áreas públicas e privadas ocorreram no mesmo período, a partir da década de 70. Estas regiões passaram a apresentar sinais de saturação, com grande adensamento populacional e baixo nível de atendimento oferecido por serviços públicos e de infra-estrutura, fator decisivo para consolidar uma situação desordenada no uso do solo e dos recursos urbanos e ambientais.

Estes fatores, somados a outros, como a instalação de subabitações próximas à faixa de domínio da rodovia (BR 290), de redes de alta tensão ou de depósitos de lixo, se intensificaram ao longo dos anos, mais especificamente no perímetro formado pelas ruas Donas Teodora, Voluntários da Pátria, Padre Leopoldo Brentano e Avenida dos Estados.

Em função do limite dos recursos do Tesouro Municipal, a PMPA decidiu enfrentar o problema com o apoio de recursos internacionais, como o BID e o FONPLATA. Neste sentido, foi enviada uma Carta-Consulta a estes órgãos financiadores, no ano de 2001, relatando a situação desfavorável do ambiente urbano nestas regiões e propondo a recuperação das mesmas, tendo sido aprovada no mesmo ano.

3.7.2.1.3 Descrição

O Programa tem por finalidade a estruturação urbana e a recuperação ambiental destas regiões, promovendo a qualificação das condições do uso do solo, a eliminação das situações de risco decorrentes da localização de moradias sobre as faixas de domínio das rodovias e sob as redes de alta tensão, a adequação da infra-estrutura, sobretudo no que se refere ao sistema viário, à iluminação pública, à coleta de esgoto e ao abastecimento de água e energia, bem como a instalação de equipamentos de interesse comunitário, geração de renda, educação e saúde. Para tal, foi estruturado em cinco projetos complementares entre si, que estão descritos a seguir:

- Projeto de Habitação de Interesse Social – envolve o atendimento de 3.775 famílias, das quais 3.061 recebem novas unidades habitacionais, necessitando, portanto, de remoção, tendo em vista que as moradias estão classificadas como subnormais e impróprias, assentadas em loteamentos dotados de infra-estrutura urbana completa. As demais famílias recebem apenas obras de infra-estrutura. As tipologias das unidades habitacionais

⁸² Apresentado no documento Caderno 1 Marco de Referência e Descrição do Programa.

são: sobrados, casas térreas com área privativa em torno de 42 m² e casas acessíveis – UAPCD com 49,00 m². Além disso, nos projetos de loteamentos foram previstos, conforme o diagnóstico das secretarias envolvidas e as demandas das comunidades, equipamentos públicos, como centros comunitários, escolas de educação infantil e praças. Estes itens estão detalhados no **Programa de Reassentamento**;

- Projeto de Infra-Estrutura Viária – trará uma reformulação das condições de circulação da área do Programa, introduzindo novas redes de infra-estrutura urbana nas vias a serem implantadas e recuperando o sistema de drenagem da região;
- Projeto de Valorização Paisagística – prevê melhorias das áreas de lazer existentes e a criação de novas áreas verdes (praças) nos loteamentos, como também a arborização das vias;
- Projeto de Desenvolvimento Comunitário – abrange três eixos: Mobilização e Organização Comunitária – MOC, Educação Sanitária e Ambiental – ESA e Geração de Trabalho e Renda – GTR. Este Projeto tem por objetivo buscar uma permanente interlocução com a comunidade, realizando reuniões sistemáticas, constituindo comitês locais de gerenciamento, juntamente com os Centros Administrativos Regionais – CARs da PMPA, a fim de mobilizar as comunidades beneficiárias a participar ativamente de todo o processo desenvolvido no PIEC, bem como construir parcerias junto a ONGs, celebrando convênios e implementando outras ações de mobilização e desenvolvimento comunitário. Ressalta-se que, através de ações integradas, entre os três eixos, será possível garantir a sustentabilidade dos empreendimentos e das obras implementadas na região;
- Projeto de Gerenciamento do Programa – tem por objetivo coordenar o envolvimento dos diversos órgãos da PMPA envolvidos no Programa, visando atender suas prerrogativas, tanto diante das comunidades beneficiárias, bem como junto aos órgãos financiadores. Este Projeto é representado pela Unidade de Preparação do Projeto – UPP que se compõe de uma coordenação geral e subcoordenadores relativos a cada projeto.

3.7.2.1.4 Critérios para ingresso no programa

No final do ano de 2000 e início de 2001, foi realizado um cadastramento pela Unidade de Pesquisa Social do DEMHAB, de todas as 20 vilas e ocupações irregulares existentes na região alvo do programa, apontada pelo diagnóstico habitacional como sendo uma das áreas mais carentes de Porto Alegre. Inclui-se também neste cadastro, a Vila dos Papeleiros, localizada na região central, no bairro Marcílio Dias.

Os principais critérios de seleção dos assentamentos subnormais deste programa foram: concentração de famílias em situação de risco (aproximadamente 40% da população envolvida

localiza-se às margens das rodovias); renda familiar mensal média da população envolvida até 3 salários mínimos; baixa escolaridade; consolidação dos assentamentos, com tempo de moradia de 5 anos ou mais; existência de organização comunitária consistente.

3.7.2.1.5 Caracterização das famílias atendidas

Estão descritos no Programa de Reassentamento.

3.7.2.1.6 Recursos financeiros

O Programa foi orçado em US\$ 55.000.000,00, sendo o Programa Habitar Brasil/ BID (HBB) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) responsáveis por 50% dos investimentos e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), pelos outros 50%.

3.7.2.1.7 Metodologia

O desenvolvimento do plano de trabalho teve início com o diagnóstico habitacional, através do cadastramento dos moradores de todas as vilas que se encontram naquela área da cidade, que identificou as demais deficiências de infra-estrutura urbana daquela região. A partir do diagnóstico foi estabelecido um amplo canal de interlocução com as comunidades beneficiadas, na busca da elaboração de um projeto que atendesse as expectativas de melhoria das condições de vida da população com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental - PDDUA do Município.

Para enfrentar os problemas urbanos de grande complexidade, apresentados neste diagnóstico, o Programa foi estruturado em cinco projetos complementares, os quais já foram mencionados.

A execução do Programa, de forma ampla, inicia pela solução habitacional para os moradores que ocupam a área do leito da Avenida Voluntários da Pátria e avança no sentido de afastamento da BR-290, até atingir a totalidade das vilas previstas.

3.7.3 Programas da CAIXA em parceria com o DEMHAB

O DEMHAB desenvolve alguns programas em parceria com a CAIXA, entre eles podem ser citados o Programa de Arrendamento Residencial – PAR e o Programa Carta de Crédito FGTS – Resolução 518 Parceria Caixa.

3.7.4 Ações empreendidas na área habitacional em parceria com outras secretarias

O DEMHAB desenvolve, também, algumas ações em parceria com outras secretarias, entre elas podem ser citadas o GT População Adulta em Situação de Rua, o GT Revitalização do 4º Distrito – “Prospecção de Áreas de Habitação com vistas à revitalização do 4º Distrito”, o GT Vazios urbanos para habitação social, o Projeto de mestrado “Modelo de Regularização Fundiária Sustentável”, a Casa de Passagem, o Aluguel Social, Lotes Urbanizados e Indenização Assistida.

3.8. RECURSOS FINANCEIROS

O município de Porto Alegre, através do Orçamento Participativo, faz com que a população decida de forma direta a aplicação dos recursos disponíveis em obras e serviços a serem executados pela Administração Pública. O Departamento Municipal de Habitação acompanha este processo, prestando esclarecimentos sobre os critérios e a viabilidade das demandas propostas pela comunidade, culminando na definição, por ordem de importância, da composição do Plano de Investimentos e serviços por Região ou Temática.

Para que se possa estimar as possibilidades de investimento em habitação na cidade de Porto Alegre para os próximos anos, de forma a permitir a elaboração de cenários e quantificar os recursos necessários e suas respectivas fontes de financiamento, será preciso conhecer a média dos investimentos realizados nos últimos anos para este propósito, de maneira que se possa conhecer as principais características tanto dos investimentos realizados, quanto das necessidades habitacionais que se apresentam como questões a serem resolvidas através da implementação de políticas públicas, possibilitando, assim, o conhecimento real do problema a ser enfrentado, no âmbito da Habitação Social, para o município em questão.

3.8.1 Fontes de recurso

São identificadas como fontes de recursos utilizadas na implementação dos programas e ações desenvolvidas pelo município:

- **FONPLATA** – financiamento de algumas obras do PIEC;
- **HBB/BID** – vinculado ao Programa Integrado Entrada da Cidade – PIEC para financiamento de algumas obras;
- **BID** – financiamento de obras de pavimentação;
- **FUNDO PIMES**;

- **Ministério das Cidades**, através de contrato de repasse (a fundo perdido) para obras de urbanização, construção de Unidades Habitacionais e serviços;
- **Convênio com a ONG Fundacion Paz y Solidaridad de Euskadi** – execução de projeto envolvendo os Índios Kaigangues, infra-estrutura e unidades habitacionais, centro cultural, espaço fototerápico e escola bilíngüe;
- Outros programas da **Caixa**;
- **FMD** (Fundo Municipal de Desenvolvimento).

3.8.1.1 Recursos próprios do Tesouro Municipal – Especificação das fontes de recursos

O Programa HABITAR BRASIL BID-HBB – SNH destina recursos para o fortalecimento institucional dos municípios e a execução de obras e serviços de infra-estrutura urbana, ações de intervenção social e ambiental, por meio, respectivamente, do Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) e do Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS).

O Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais desenvolve obras e serviços para regularização e urbanização de assentamentos precários complementados com ações voltadas para o desenvolvimento comunitário da população residente, e a regularização fundiária. Este subprograma tem como fonte de recursos o Orçamento Geral da União, constituindo-se em repasse de até 95% do valor do investimento e 5% do valor do investimento como contrapartida do proponente, no caso a PMPA. Identifica-se a utilização deste recurso em apenas uma área do PRF, com obras de urbanização executadas em 1998.

O FUNDO PIMES concentra recursos federais, estaduais e municipais como contrapartida a recursos captados junto ao Banco Mundial, principalmente aplicáveis em áreas de subabitação, podendo destinar-se à regularização fundiária, parcelamento do solo e infra-estrutura, construção de moradias e melhorias habitacionais. Este recurso foi utilizado apenas para implementação de loteamentos novos, atendendo ao Programa de Reassentamento, com obras executadas entre 2000 e 2003.

O FMD (Fundo Municipal de Desenvolvimento) – LC nº 315/94 é um instrumento da política habitacional, que abarca recursos dos empreendedores particulares, que têm interesse em trocar a doação compulsória ao Município (caso de parcelamento de solo urbano) em área, por moeda. Este fundo é administrado pela Secretaria da Fazenda Municipal. Não foi identificada qualquer obra executada com este recurso.

FONPLATA é um organismo financeiro multilateral, formado pelos países Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, que tem como missão apoiar técnica e financeiramente a realização de

estudos, projetos, programas, obras e iniciativas que tendam a promover o desenvolvimento harmônico e a integração física dos países membros da Bacia do Prata. Os países-membros promovem a identificação de áreas de interesse comum e a realização de estudos, programas e obras, assim como a formulação de entendimentos operacionais e instrumentos jurídicos. Dão especial atenção a iniciativas de desenvolvimento em matéria de navegação, utilização de recursos hídricos, a preservação e o estímulo da vida animal e vegetal, interconexões viárias, ferroviárias, fluviais, aéreas, elétricas e telecomunicações, assim como a complementação regional no âmbito industrial, econômico, educativo, saúde, recursos naturais e conhecimento integral da Bacia do Prata.

O PRÓ-MORADIA-SNH financia, com recursos do FGTS, Estados, Municípios, Distrito Federal, ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta, para oferecer acesso à moradia adequada à população em situação de vulnerabilidade social e com rendimento mensal preponderante de até três salários mínimos. Dentre as modalidades operacionais do programa está a “Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários”, o que vincula sua utilização para implementação do PRF. Recursos do PRÓ-MORADIA 1995, 1996 e 1997 foram utilizados para implementação de obras de urbanização, em diversas áreas que integram o PRF, tendo a execução destas ocorrido efetivamente entre 1997 e 2002.

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – OP, embora não se caracterize como uma fonte de recursos, a maior parte das verbas que viabilizam a implementação do PRF origina-se do Orçamento Participativo, por estar vinculado às demandas das regiões⁸³.

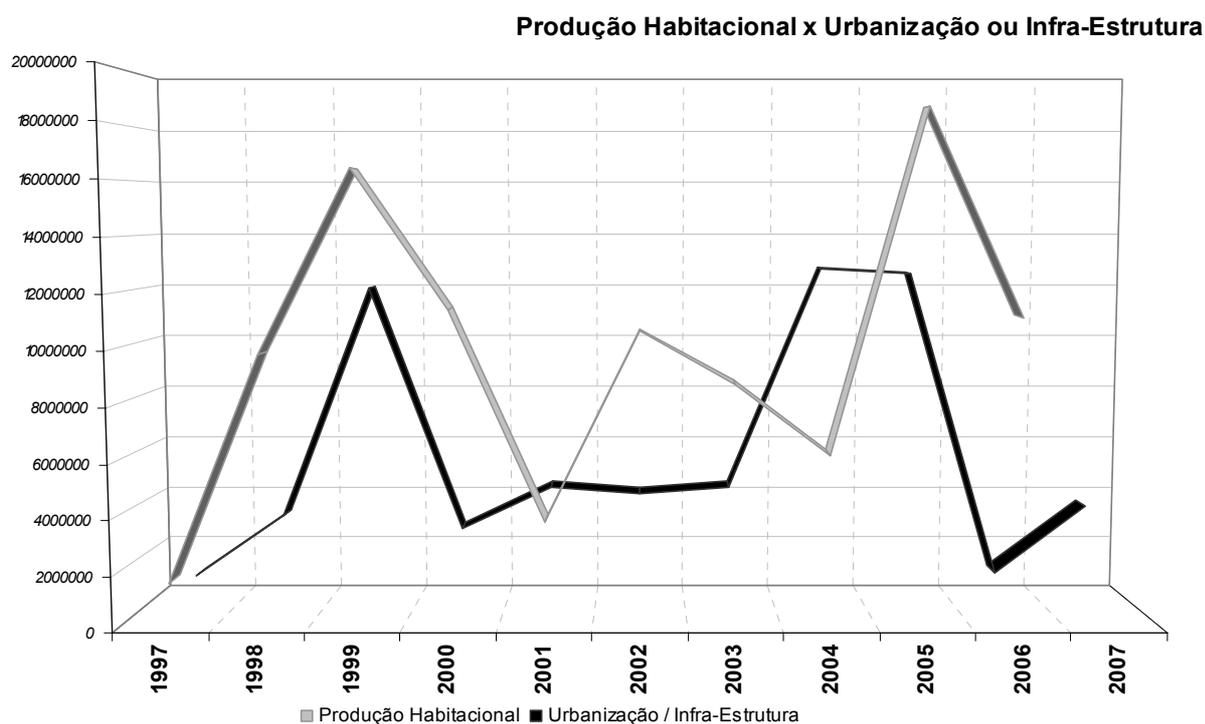
Os recursos próprios do Tesouro Municipal se vinculam às verbas do OP, contrapartida de financiamentos ou demandas institucionais do desenvolvimento da cidade. Maiores detalhes destes programas podem ser observados nas tabelas do Anexo 1.

3.8.2 Recursos próprios do município

Para a análise do investimento realizado em Habitação Social pela prefeitura, são apresentados os totais de recursos utilizados para “Produção Habitacional” e “Urbanização ou Infra-Estrutura”. O total dos valores utilizados em “Urbanização ou Infra-Estrutura” refere-se a uma soma entre recursos disponibilizados pelo município e por cooperativas habitacionais. O comportamento dos gastos pode ser observado na Figura 44. , seguida pela Tabela 33 que, além de apresentar o total de recursos desembolsados a cada período, também apresenta a média anual por período. Os valores encontram-se de forma mais detalhada no Anexo 2.

⁸³ Corresponde às regiões do OP. Ver item **Atores Sociais**.

Figura 44. Produção Habitacional x Urbanização ou Infra-Estrutura - Valores em R\$ 2008



Fonte: DEMHAB, 2008

Tabela 33. Investimentos Realizados com recursos próprios do município no período de 1997/2007
Valores em R\$ 2008

	Total	Média
1997/2000	R\$ 46.812.827.63	R\$ 11.703.206.91
2001/2004	R\$ 60.260.141.86	R\$ 15.065.035.46
2005/2007	R\$ 53.222.457.62	R\$ 13.305.614.40
1997/2007	R\$ 160.295.427.10	R\$ 14.572.311.55

Fonte: DEMHAB, 2008

A Tabela 33 refere-se à soma dos gastos realizados com “Produção Habitacional” e “Urbanização ou Infra-Estrutura”. Em termos totais, por período, observa-se que o investimento tem aumentado, partindo de R\$ 46,8 milhões no período entre 1997/2000 para mais de R\$ 53 milhões entre 2005/2007, onde se intercalam momentos nos quais o maior volume de investimento é apresentado entre “Produção Habitacional” e “Urbanização e Infra-Estrutura”, estabelecendo, desta forma, o valor total do dispêndio realizado pelo município nos últimos anos.

3.8.3 Recursos do Governo Federal

Os valores apresentados nesta seção referem-se ao investimento contratado anualmente pelo Governo Federal para o município, nos últimos oito anos. Os recursos contratados destinam-se a construção de unidades habitacionais, ou seja, de forma similar à seção anterior pode-se dizer que o gasto tem por finalidade a Produção Habitacional. O comportamento do investimento contratado nos últimos anos para habitação social pode ser observado na Figura 45. O Anexo 5 apresenta maiores detalhes da composição total dos investimentos realizados pelo Governo Federal.

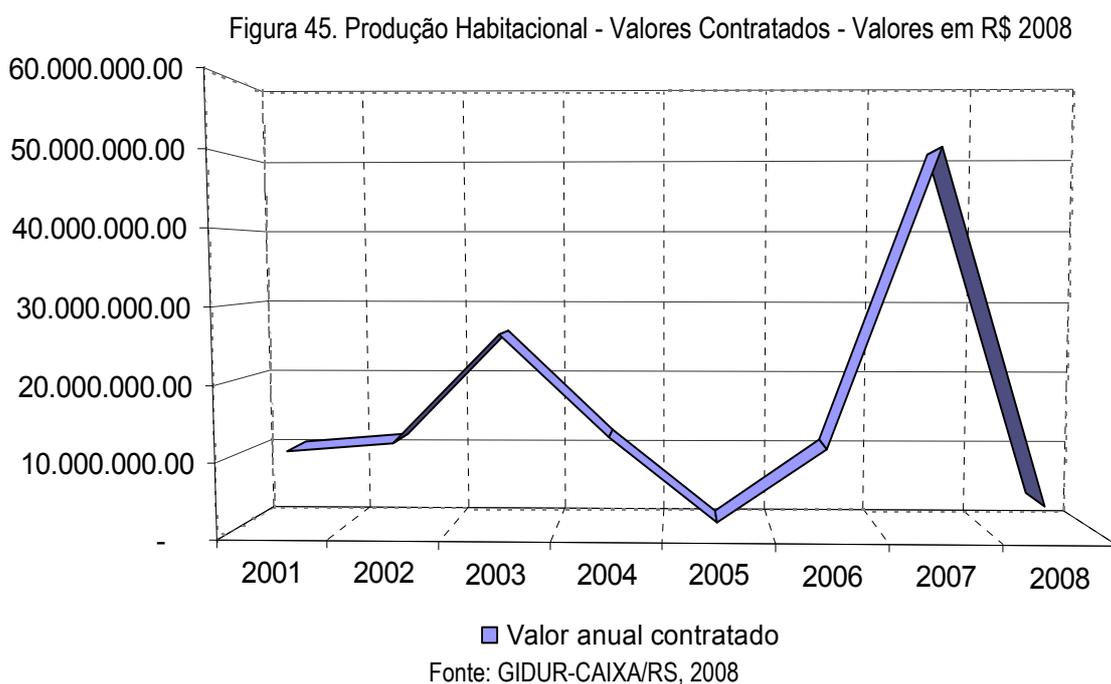


Tabela 34. Investimento Contratado com recursos do Governo Federal 2001/2008. Valores em R\$ 2008

	Total	Média
2001/2004	R\$ 61.237.372.11	R\$ 15.309.343.03
2005/2008	R\$ 66.521.747.61	R\$ 16.630.436.90
2001/2008	R\$ 127.759.119.72	R\$ 15.969.889.97

Fonte: GIDUR-CAIXA/RS, 2008

A Tabela 34 refere-se aos valores totais e médios contratados por período, pelo Governo Federal, para investimentos em Habitação Social no município de Porto Alegre. Na comparação entre os períodos observa-se uma elevação nos valores contratados. O aporte de capitais contratados pelo

Governo Federal, quando comparado ao investimento realizado pelo município (seção anterior), em igual período, apresenta-se superior ao investimento feito com recursos próprios da prefeitura.

3.8.4 Recursos do Governo do Estado

De acordo com os dados existentes, as obras realizadas pelo estado do Rio Grande do Sul no município de Porto Alegre no período de 2002 a 2007 correspondem a um valor total de R\$ 2,4 milhões, como pode ser observado na Tabela 35. Estes valores representam obras que foram

finalizadas no período em questão. Maiores detalhes em relação à estrutura de investimento do Estado em habitação e infra-estrutura podem ser visualizadas Anexo 4.

Tabela 35. Valor das obras finalizadas pelo Estado no município no período de 2002/2007

2002/2007	Total	Média
	R\$ 2.478.075.86	R\$ 413.012.64

Fonte: Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano, 2008

3.8.5 Recursos totais investidos em habitação social “versus” necessidades habitacionais

De acordo com os dados apresentados acima, pode-se chegar ao aporte total de recursos investidos no município nos últimos anos. A Tabela 36 apresenta o total e a média anual do investimento realizado entre os anos de 2002 a 2007 pelas três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal).

Tabela 36. Investimento total apurado em Habitação Social
Valores em R\$ 2008

2002/2007	Total	Média
	R\$ 213.693.550.95	R\$ 35.615.591.83

Fonte: DEMHAB - GIDUR-CAIXA/RS

Tabela 37. TOTAIS DAS NECESSIDADES HABITACIONAIS

	DÉFICIT HABITACIONAL	CARÊNCIA DE ÁGUA	CARÊNCIA DE ILUMINAÇÃO	CARÊNCIA DE ESGOTO SANITÁRIO	INADEQUAÇÃO	IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA	TOTAL
UHS	38.572	5.150	720	19.243	20.453	75.626	
CONSTRUÇÃO HORIZONTAL	2.251.689.947.96	4.440.368.65	1.468.477.71	100.416.939.88	74.364.653.64	-	2,432,380,387.84
CONSTRUÇÃO VERTICAL	1.292.316.944.80	4.440.368.65	1.468.477.71	100.416.939.88	74.364.653.64	-	1,473,007,384.68
CONSTRUÇÃO VERTICAL/HORIZONTAL	1,772,003,446.38	4.440.368.65	1.468.477.71	100.416.939.88	74.364.653.64	-	1,952,693,886.26

Fonte: DEMHAB, 2008

De acordo com as tabelas do Anexo 16, Anexo 17, e Anexo 18, pode-se estimar os valores necessários à resolução do déficit habitacional e da inadequação no município de Porto Alegre (Tabela 18). O valor estimado para o atual problema (Tabela 37), tendo em vista a construção de Unidades Habitacionais horizontais, chega à cifra de **R\$ 2,432,380,387.84**. Partindo da hipótese que seja mantida a média de investimentos anuais observada no período entre 2002 a 2007, que foi de **R\$ 35.615.591,83** estima-se que seriam necessários 64 anos para a completa resolução do problema habitacional. Para o caso de construções verticalizadas o total das necessidades contabilizaria **R\$ 1.473.007.384.68**, e sendo mantidos os mesmos investimentos anuais, seriam necessários 36 anos para a resolução do problema. Por fim, em caso de construções mistas o total das necessidades somaria **R\$ 1,952,693,886.26**, e estima-se que seriam necessários 50 anos para a resolução total do problema.

3.8.6 Gestão dos recursos destinados à habitação

No que diz respeito aos recursos financeiros torna-se relevante à constituição de um fundo municipal destinado à regularização e produção de novas moradias. Ressalta-se que os recursos atualmente investidos não dão conta de sanar o déficit habitacional identificado neste diagnóstico.

Através da análise da produção habitacional realizada no município e da relação entre os recursos financeiros empregados anualmente e, dos necessários à solução das necessidades habitacionais, evidencia-se a importância de ampliar e melhorar a articulação das três esferas de governos (federal, estadual e municipal), para que o município tenha a possibilidade de solucionar seu déficit habitacional dentro do prazo esperado.

Destacamos a iniciativa de setores ligados à construção civil e centrais sindicais que remetem ao Congresso Nacional proposta de emenda constitucional como forma de garantir recursos ao financiamento de casas populares, para famílias com renda entre um e quatro salários mínimos (R\$ 415 a R\$ 1.660).

... propõe que sejam destinados ao subsídio da compra da casa própria 2% de toda a arrecadação da União e 1% das arrecadações do Estados e municípios. As famílias beneficiadas também entrariam com uma parte do financiamento. (ZERO HORA, 2008)

Tais recursos nos municípios devem integrar o FMHIS, com autonomia financeira subordinada ao órgão gestor da política habitacional e ao conselho gestor do fundo.

3.8.7 Cenário futuro do déficit habitacional

Neste item foi construído um cenário de crescimento populacional para a cidade de Porto Alegre considerando os próximos 17 anos, ou seja, até o ano de 2025. Tendo em vista a escassez de dados oficiais, assim como a inexistência de pesquisas e trabalhos na área, optou-se por fazer uma estimativa em que a função estatística previsão foi aplicada, para a qual foi considerado o padrão de crescimento populacional dos últimos 36 anos.

Os resultados aqui apresentados não visam determinar de fato o tamanho da população no ano de 2025, dada a complexidade que estudos demográficos demandam, para tanto seria necessário ter como objeto de pesquisa o próprio crescimento demográfico. Para o qual seria necessário um trabalho extenso e complexo assim como os realizados por instituições como IBGE, FEE entre outras.

De fato, a análise aqui exposta visa construir um cenário no intuito de se estimar o crescimento populacional para que se tenha uma maior capacidade de percepção em relação ao potencial déficit habitacional que terá de ser suprido nos próximos anos. As necessidades habitacionais não foram consideradas neste cenário devido ao rápido avanço com relação a provisão de infra-estruturas no município de Porto Alegre, e seria imprudente estimar um cenário mantendo-se as atuais porcentagens de necessidades habitacionais, não tendo-se portanto, medida de referencia para tal estimativa. Para maiores detalhes da metodologia utilizada ver o Anexo 19

Para a composição do cenário foi calculada uma estimativa do déficit habitacional até o ano de 2025 em que considerou-se que a taxa de habitantes por domicílio se manterá constante em 3,01 habitantes/domicílio, de acordo com os dados do censo de 2000 do IBGE. Será considerada constante também a proporção do déficit habitacional, que no ano de 2003 foi de 38.572 domicílios o que representa cerca de 8,54% do total de domicílios da cidade de Porto Alegre (Tabela 18).

Portanto, de acordo com o cenário proposto, haverá uma população de aproximadamente 1,7 milhões de pessoas, ocupando um total de 563.803 domicílios na cidade do Porto Alegre em 2025. Para tanto, mantida a mesma taxa para o déficit habitacional (8,54%), isto representará uma necessidade de 48.131 domicílios para o ano em questão, ou seja haverá um incremento no déficit de 9.551 domicílios. Os valores totais discriminados por tipologias de construção para o déficit habitacional acumulado em 2025 podem ser observados na Tabela 38.

Tabela 38. TOTAIS DO DÉFICIT HABITACIONAL FUTURO

	<i>DÉFICIT HABITACIONAL ATUAL - 2003</i>	<i>DÉFICIT HABITACIONAL FUTURO - 2025</i>	TOTAL
<i>UHS</i>	<i>38.572</i>	<i>9.559</i>	48.131
<i>CONSTRUÇÃO HORIZONTAL</i>	<i>R\$ 2.265.913.589,60</i>	<i>R\$ 561.544.974,88</i>	R\$ 2.827.458.564,48
<i>CONSTRUÇÃO VERTICAL</i>	<i>R\$ 1.292.316.944,80</i>	<i>R\$ 320.265.204,39</i>	R\$ 1.612.582.149,19
<i>CONSTRUÇÃO VERTICAL/HORIZONTAL</i>	<i>R\$ 1.779.115.267,20</i>	<i>R\$ 440.905.089,64</i>	R\$ 2.220.020.356,84

Fonte: Pixel Planejamento, 2008

3.9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

3.9.1 Planejamento e sustentabilidade ambiental na produção habitacional

A partir da década de 60 o projeto passa a ser mais valorizado, no âmbito da produção de habitação de interesse social e da urbanização de áreas ocupadas. As exigências das agências de desenvolvimento⁸⁴ no sentido de envolver outros aspectos, além da habitação, contribuíram sobremaneira para tal aprimoramento nas intervenções. Pode-se afirmar que a cultura projetual tem evoluído, contribuindo para isto também a universidade, mediante parcerias e troca de experiências. O direito à cidadania com a inclusão na cidade formal, amplia a perspectiva de integração de tais empreendimentos e/ou assentamentos irregulares.

... e induz a elaboração de projetos e modelos de gestão que focalizem tanto a favela como a cidade, buscando soluções que respondam simultaneamente aos problemas ambientais e de estrutura urbana. (DENALDI, 2008 pag. 62)

O verdadeiro desenvolvimento urbano valoriza o homem e o meio ambiente. Desenvolvimento Sustentável, segundo a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) da Organização das Nações Unidas, é “aquele que atende às necessidades presentes sem comprometer a possibilidade de que as gerações futuras satisfaçam as suas próprias necessidades”.

A dimensão ambiental é uma variável crítica para obter-se o desenvolvimento sustentável não só pela valorização crescente do capital natural, mas também por seu papel na ampliação da capacidade produtiva com um mínimo dano ao ecossistema. Por outro lado a dimensão institucional está cada vez mais reconhecida como fator dominante na promoção do desenvolvimento sustentável.

A gestão por meio de políticas públicas, programas e utilizando-se como ferramenta o planejamento estratégico territorial, pode inverter as perdas dos recursos naturais. Todas as cidades,

⁸⁴ Agentes financeiros internacionais, Ministério das Cidades e CAIXA.

em especial as que se caracterizam por sérios problemas de desenvolvimento sustentável, devem, em conformidade com as leis, normas e regulamentos nacionais, desenvolver e fortalecer programas voltados para atacar esses mesmos problemas e direcionar seu desenvolvimento por um caminho sustentável. (Agenda 21 - cap 7 da Promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos).

Os programas habitacionais ainda devem aprofundar sua interface com as questões de desenvolvimento urbano e ambiental, daí decorrendo a mudança de metodologia de projeto, escala de abordagem e o necessário planejamento. Ao invés de soluções casuísticas e pontuais, o planejamento⁸⁵ como a preparação para a gestão futura, afim de que os objetivos, metas e princípios de sustentabilidade possam ser alcançados.

3.9.2 O papel do Estado na questão habitacional

Da análise do diagnóstico habitacional realizado, verifica-se que o município de Porto Alegre possui uma política habitacional comprometida com a garantia do direito à moradia, oferta de equipamentos comunitários e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e gestão democrática, dirigida pelo DEMHAB (Departamento Municipal de Habitação) desde a década de 60. Todavia, mesmo que a política habitacional implementada no município esteja contribuindo para a solução dos problemas de déficit habitacional, tanto quantitativo, quanto qualitativo (como se verifica no item da Oferta Habitacional), a real possibilidade de o município ter seus problemas habitacionais solucionados depende, fundamentalmente, tanto da ampliação dos investimentos, como aponta o item Recursos Financeiros, como da aplicação dos instrumentos jurídicos e regulatórios na promoção da HIS.

Através da análise da produção habitacional realizada no município, da relação entre os recursos financeiros empregados anualmente e dos necessários à solução das necessidades habitacionais, evidencia-se ser necessário ampliar significativamente e melhorar a articulação dos recursos financeiros das três esferas de governos (federal, estadual e municipal) para que o município tenha possibilidade de solucionar seu déficit habitacional dentro do prazo esperado.

Entretanto é fundamental que sejam definidas regras claras, tanto para o financiamento como para o repasse de recursos, com as respectivas competências e atribuições, dos três níveis de governo.

Na esfera federal, cabe definir diretrizes para a política de canalizar e organizar as demandas, no nível regional, dentro de critérios claros compatibilizados com a política nacional de habitação.

⁸⁵ A natureza ou essência do planejamento é da transformação que vise o bem estar da sociedade.

No nível municipal a formulação da política municipal de habitação integrada à política nacional, a formulação do plano municipal de habitação de interesse social, a gestão dos programas e implementação de projetos e ações, numa visão integral de cidade.

Neste sentido, são relevantes os programas de subsídio a moradia para as faixas de renda até 3 salários mínimos, onde o papel do estado é preponderante. Tal responsabilidade poderá ser constituída isoladamente, ou através de parcerias com a sociedade concentrando investimentos nas áreas mais carentes.

Em Política Habitacional e Integração Urbana de Assentamentos Precários Sergio de Azevedo diz:

Quando analisado o déficit habitacional por faixas de renda, percebe-se que a esmagadora maioria do mesmo (90,3% em 2005) se encontra nas famílias que possuem renda mensal até 3 salários mínimos. Como se trata em sua maioria de clientela de baixos rendimentos familiares, que necessita de políticas diferenciadas, o papel do estado passa a ser estratégico, especialmente em busca de políticas cooperativas entrelaçadas que possam envolver os três níveis de governo, como ocorre com o Sistema de Saúde, SUS. (AZEVEDO, 2008, pág 114)

Dentre as atividades da administração municipal o esforço de compatibilizar ações e políticas de órgãos, que possuem atividades complementares e recorrentes. Por decorrência a necessidade de uma instância institucional de compatibilização das diversas políticas, com repercussão na questão habitacional, e setores organizados da população, que possam apoiar uma atuação coordenada. Na interlocução com a comunidade deve-se admitir a existência de uma coordenação informal desenvolvida pela comunidade e instituições.

A maioria, das associações comunitárias da atualidade, têm caráter reivindicatório, visando melhorias sociais. O grande desafio à participação democrática se refere à ascensão de tais instituições, ao patamar de movimentos sociais, capazes de transformar valores que regulam a ordem institucional de uma sociedade, assumindo sua responsabilidade na comunidade e perante o meio ambiente. Como afirmado habitação, normas e critérios para aprovação de projetos e liberação de recursos. À esfera estadual compete

para lograr maior eficácia e possibilidades reais de apoio para a mudança, é fundamental uma estratégia de envolvimento e co-responsabilidade da sociedade. (AZEVEDO, 2008 pag. 86).

Ao agente público cabe garantir o cumprimento dos princípios da política habitacional, subsidiando a recuperação dos assentamentos irregulares e/ou precários e, a melhoria da qualidade de vida dos seus moradores, bem como a produção de HIS, para a população com renda até 3 salários mínimos.

Para a população de maior renda deve oportunizar programas, em parceria com a iniciativa privada e o fomento às cooperativas, de modo a atender as necessidades de habitação, com retorno proporcional à capacidade financeira do beneficiário.

Cabe também ao poder municipal legitimar e aplicar de forma estratégica os instrumentos jurídicos à disposição da política habitacional, em especial na produção de HIS e urbanização dos assentamentos precários, concretizando deste modo o direito à igualdade e à salvaguarda das diferenças culturais e tradições.

Determinante o papel estratégico do estado, como indutor de desenvolvimento local e regional, aplicando recursos, nos setores que oportunizam empregos e promoção social. Investimentos em insumos, pesquisa, equipamentos e serviços urbanos, produção de energia e programas de proteção social, que não decorrem da iniciativa privada, mas da natureza do Estado.

3.9.3 Matriz de conflitos e potencialidades

Após a realização deste diagnóstico, foi elaborada uma matriz (Anexo 24), na qual buscou-se levantar os conflitos e potencialidades relacionadas a cada item investigado (inserção regional, atores sociais e participação popular, necessidades habitacionais, oferta habitacional, marcos regulatórios e instrumentos, programas e ações habitacionais, recursos financeiros), a qual subsidiará a formulação das diretrizes do município. Pois, através dela chega-se a importantes conclusões como: mesmo que a existência do OP garanta a participação da comunidade nas decisões e que o número de lideranças atuantes seja significativo no município, o excesso de estruturas e canais de interação da comunidade gera demandas conflitantes; o enfretamento da problemática habitacional é dificultado pela inexistência de um instrumento de coleta de dados para a exata mensuração do déficit habitacional; e ainda, a falta de fiscalização, por parte do poder público, das famílias cadastradas, contempladas com moradias em EHIS, possibilita a prática da venda ilegal desses imóveis, e retorno de tais famílias aos assentamentos subnormais.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR/DASE, 1997.

AFONSIN, Bêtanía de Moraes; FERNANDES, Edésio (org.). **Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar**. São Paulo: POLIS, 2002.

ANAIS DA 1ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO – COMHAB. Porto Alegre, Out/1997.

ANAIS DA 2ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO – COMHAB. Porto Alegre, Dez/2001.

AVILA N. D. **DEM HAB – Com ou Sem Tijolos, a História das Políticas Habitacionais em Porto Alegre**. Porto Alegre: Unidade Editorial da Secretaria Municipal da Cultura, 2000.

BANCO DO BRASIL 2007. **Aquisição de Imóvel Financiamento POUPEX**. Disponível em: <http://www.bb.com.br>. Acesso em 25 de outubro de 2007.

BELTRÃO José Luiz Athayde. **Socioambiental**. Departamento Municipal de Habitação da Prefeitura de Porto Alegre – DEMHAB. Depoimento verbal obtido em 13 de julho de 2007 e em 04 de dezembro de 2007.

_____. **Custos do Terreno no Programa FICAM**. Departamento Municipal de Habitação da Prefeitura de Porto Alegre – DEMHAB. Depoimento verbal obtido em 27 de agosto de 2007 e em 05 de dezembro de 2007.

BÓGUS, L.; PASTERNAK, S. **Como Anda São Paulo, Cadernos Metrópole-desigualdade e governança**. São Paulo: Educ, 2004.

BRASIL. **Legislação Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Habitação**. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br>. Acesso em 25 de outubro de 2007.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Orientações Técnicas – Programa de Arrendamento Residencial, 2006a**

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Orientações Técnicas – Programa Habitação de Interesse Social**, 2006b.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Orientações Técnicas – Programa de Arrendamento Residencial**, 2006c.

CÂMARA DE VEREADORES DE PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 434 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre**. Publicada em 01 de dezembro de 1999. Disponível em: <http://www.camarapoa.rs.gov.br>. Acesso em 21 de novembro de 2007.

CARPENEDO, Sílvia Maria. **Modelo de Regularização Fundiária Sustentável**. Dissertação (Mestrado Profissionalizante) – FLACAM, Universidade de Lanus, Argentina. DEMHAB, 2008.

CIENTEC (Porto Alegre). **Avaliação Pós Ocupação de Sistemas Construtivos de Interesse Social – Vila Tecnológica de Porto Alegre – Relatório Final**. Coordenação Diana I.S. do Canto. Porto Alegre, 2002.

D'ÁVILA, Naida. **DEM HAB: com ou sem tijolos, a história das políticas habitacionais em Porto Alegre**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre – SMC, 2000.

DEM HAB. PORTO ALEGRE. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/demhab/>. Acesso em: 08 de setembro de 2005.

DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE PORTO ALEGRE – DEMHAB. **Cartilha do Seminário “Análise do Diagnóstico e Produto das Oficinas nas Regiões do Orçamento Participativo”**. Porto Alegre, março de 2008.

DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO HABITACIONAL DE PORTO ALEGRE. DEMHAB, Porto Alegre, 2001.

DIÁRIO OFICIAL (Porto Alegre). **Início do Socioambiental Será Anunciado Hoje**. Porto Alegre, 05 de dezembro de 2007, p. 01.

DMAE. **Missão do BID Chega para Tratar do Socioambiental**. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/dmae>. Acesso em 13 de julho de 2007.

FRUET, Genoveva Maya. **Programa de Pós-Graduação em Urbanismo**. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA DO RIO GRANDE DO SUL – FEE. **Densidade demográfica calculada para o ano de 2006**. Disponível em: <http://www.fee.tche.br>. Acesso em maio de 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **O Déficit Habitacional Brasileiro**. Belo Horizonte: FJP, 1995.

GOHN, Maria da Glória. (org). **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis: Vozes, 2003.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). **Notas metodológicas sobre o dimensionamento das necessidades habitacionais nos municípios do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2004. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br>. Acesso em outubro de 2008.

IBGE (Brasil). **Censo Demográfico 2000 – Famílias e Domicílios: resultados da amostra**. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/censo2000.pdf>. Acesso em 29 de abril de 2006.

IPPUR/METRODATA. **Necessidades Habitacionais – Déficit Habitacional e Inadequação Habitacional**. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, IPPUR/UFRJ – FASE. Rio de Janeiro, 2003.

JURAN, J.M. **Planejando para a Qualidade**. São Paulo: Pioneira, 1998.

MACHADO, Maria Salete Kern. “O Imaginário Urbano”. In: BRESIANI, Maria Stella (Org.). **Palavras da Cidade**. Porto Alegre: Ed. Universitária – UFRGS, 2001.

METRODATA. “Desigualdades Intra-urbanas nas Metrôpoles Brasileiras. Observatório das Metrôpoles”. In: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil - Municípios Selecionados e Microrregiões Geográficas**. 2 ed. Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informações/Ministério das Cidades, 2005.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Programas Habitacionais – Guia de Orientação 2006**. Brasília: Ministério das Cidades, 2006.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 369 de 28 de março de 2006**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br>. Acesso em 29 de novembro de 2007.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Resolução nº 518, de 7 de Novembro de 2006**. Disponível em: <http://www.mte.gov.br>. Acesso em 20 de novembro de 2007.

MIRON, Luciana Inês Gomes. **Avaliação da satisfação e retenção da população da 1ª Etapa do PIEC**. Porto Alegre, 2006. Dissertação (Mestrado Profissionalizante) – NORIE, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

MORAES Aldovan de Oliveira. **Áreas do DEMHAB e Conexas**. 6 ed. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/ Departamento Municipal de Habitação, 2006.

_____; **Duas ou Três Coisas a Respeito da Regularização Fundiária**. Porto Alegre: DEMHAB, 2007.

_____; ANTON, F. J. **Mapa da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1999.

MORETTO, Simone Santos. SOMENSI, Simone. **Loteamentos Irregulares e Clandestinos: Sua Regularização no Município de Porto Alegre**. Porto Alegre: PGM, 2007.

NALIN, Nilene Maria. **Os significados da moradia: um recorte dos processos de reassentamento em Porto Alegre**. Porto Alegre, 2007. Dissertação (Mestrado Profissionalizante) – Faculdade de Serviço social, Pontifícia Universidade Católica - RS.

NETO, Omar da Silveira. **Manifestações Patológicas em Condomínios Habitacionais de Interesse Social do Município de Porto Alegre: Levantamento e Estudo Sobre a Recorrência**. Porto Alegre, 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.biblioteca.ufrgs.br/bibliotecadigital/>

NEVES, Gervásio Rodrigues; MIRANDA, Luiz Gonçalves; CORBETTA, Elizabeth (orgs.). **Atlas Social da Região Metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre: METROPLAN, 2003.

PEREIRA, Paulo César Xavier. “Cidade: sobre a importância de novos meios de falar e de pensar as cidades”. In: BRESIANI, Maria Stella (Org.). **Palavras da Cidade**. Porto Alegre: Ed. Universitária – UFRGS, 2001.

PESAVENTO, Sandra Jathay. “Era uma vez um beco: origens de um mau lugar”. In: BRESIANI, Maria Stella (Org.). **Palavras da Cidade**. Porto Alegre: Ed. Universitária – UFRGS, 2001.

PINHO, Marisa Ney Santos. **Atuação do DEMHAB na Problemática habitacional de Porto Alegre**. São Leopoldo, 1980. Monografia (Conclusão de Curso) – Faculdade de Economia, Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

PLANO DE TRABALHO DA CUR. Porto Alegre: DEMHAB, 2005.

PNUD & IPEA. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e Fundação João Pinheiro, 2003.

POLIS - Instituto de Estudos e Formação e Assessoria em Políticas Sociais. “Perfil da Habitação de Interesse Social e Porto Alegre”. In: **Relatório Final, Volume II, parte II – Situação da Habitação de Interesse Social em Porto Alegre – RS**. Porto Alegre, novembro de 2004.

POLÍTICAS PÚBLICAS COM PARTICIPAÇÃO. Brasília: Ministério das Cidades, set./2006. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em agosto de 2007.

PORTO ALEGRE. **Legislação Municipal: Sistema Integrado de Referência Legislativa**. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/avancada.html>

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico (SMGAE). **Programa Integrado Socioambiental – Carta-Consulta Revisada em Abril 2007**. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 2007.

_____. Secretaria do Planejamento Municipal, Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Departamento Municipal de Habitação, Gabinete de Comunicação Social. **Construindo a Lomba do Futuro – Bases para o Plano de Desenvolvimento Local**. v. 01. Porto Alegre: Eficiência, 2004.

REGIMENTO INTERNO, CRITÉRIOS GERAIS TÉCNICOS E REGIONAIS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. Porto Alegre, 2006/2007, pg. 32-33-34.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público. **Legislação Estadual**. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br>

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do RS. Disponível em: <http://www.tj.rs.gov.br>

SINDUSCON 2007a. **Indústria da Construção Civil Gaúcha – Balanço Setorial I Semestre de 2007 – Panorama Macroeconômico & o Boom Imobiliário**. Texto disponibilizado via e-mail pelo economista Marco Túlio Kalil Ferreyro, da Assessoria Econômica do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio Grande do Sul – SINDUSCON/RS, em 09 de novembro de 2007, referente ao mês de agosto.

SINDUSCON 2007b. **Pesquisa do Mercado Imobiliário – Comercialização de Imóveis Novos em Porto Alegre no mês de outubro/2007**. Texto disponibilizado via e-mail pelo economista Marco Túlio Kalil Ferreyro, da Assessoria Econômica do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio Grande do Sul – SINDUSCON/RS, em 09 de novembro de 2007, referente ao mês de outubro.

UN-HABITAT/GUO/ROLAC. **Terminos de referencia: Perfeccionar la metodología de análisis de diferenciales socioeconómicos intra-urbanos para fortalecer la formulación de políticas urbanas locales**, 2004.

5. ANEXOS

Anexo 1.Histórico da produção Habitacional do DEMHAB

Grupo 1 - Áreas ocupadas que o DEMHAB adquiriu, urbanizou e contratou com os moradores							
CÓDIGO	EMPREENDIMENTO	REGIÃO OP	ANO ENTREGA	UNIDADES PRODUZIDAS	UNIDADES COMERCIALIZADAS	OBSERVAÇÕES	ANO REGULARIZAÇÃO
1	VILA SÃO JOSÉ	07 - PARTENON	1955	1005	1005	IRREGULAR	X
18	VILA MARIA DA CONCEIÇÃO	07 - PARTENON	1962	1254	96	IRREGULAR	X
119	VILA ESPERANÇA CORDEIRO	14 - EIXO BALTAZAR	1979	62	*	IRREGULAR	X
34	VILA NOVA SANTA ROSA	05 - NORTE	1983	887	879	IRREGULAR	X
17	VILA MAPA II	04 - LOMBA DO PINHEIRO	1984	497	492	IRREGULAR	X
19	VILA NOVA S.CARLOS	04 - LOMBA DO PINHEIRO	1984	278	278	PARCIAL	X
38	VILA JARDIM CAMAQUÃ	12 - CENTRO SUL	1985	96	90	IRREGULAR	X
20	VILA VARGAS	07- PARTENON	1987	344	318	REGULAR*	2008
58	VILA VALNERI ANTUNES	06 - NORDESTE	1991	191	183	IRREGULAR	X
59	VILA MONTE CRISTO	12 - CENTRO SUL	1991	358	501	IRREGULAR	X
86	VILA CAÍ	11 - CRISTAL	1995	84	79	IRREGULAR	X
91	VILA N. SRA. DE FÁTIMA	03 - LESTE	1995	971	*	IRREGULAR	X
95	VILA RENASCENÇA I	16 - CENTRO	1996	42	32	IRREGULAR	X
65	VILA TRONCO	10 - CRUZEIRO	2000	511	55	IRREGULAR	X
113	VILA DONA TEODORA	01 - HUMAITÁ - NAVEGANTES - ILHAS	2001	132	11	IRREGULAR	X
117	VILA COSME E GALVÃO	02 - NOROESTE	2004	75	69	IRREGULAR	X
16			Subtotal 1=	6787			
Grupo 2- Áreas onde o DEMHAB fiscalizou a construção, administra os contratos, mas não é proprietário do imóvel - Projeto FICAM da Caixa Federal							
CÓDIGO	EMPREENDIMENTO	REGIÃO OP	ANO ENTREGA	UN PRODUZIDAS	UN COMERCIALIZADAS	OBSERVAÇÕES	ANO REGULARIZAÇÃO
41	CONJ JARDIM DAS BANDEIRAS	07 - PARTENON	1985	8	8	REGULAR	1985
42	COND SANTA MARIA	07 - PARTENON	1985	32	32	IRREGULAR	X
43	COND NOVE DE JUNHO	07 - PARTENON	1985	48	48	IRREGULAR	X
44	COND BELA VISTA	07 - PARTENON	1985	32	32	IRREGULAR	X
51	COND ROSA DE MAIO	15 - SUL	1989	24	24	REGULAR	1989

52	COND JUCA BATISTA	15 - SUL	1989	48	48	REGULAR	1989
48	COND VILA PETRÓPOLIS	03 - LESTE	1991	9	9	IRREGULAR	X
54	COND VALE VERDE	12 - CENTRO SUL	1991	151	151	IRREGULAR	X
47	COND JOÃO VEDANA	12 - CENTRO SUL	1992	48	48	IRREGULAR	X
49	COND GARDÊNIA	03 - LESTE	1992	8	8	REGULAR	1992
55	COND COSTA LIMA	12 - CENTRO SUL	1992	32	32	REGULAR	1992
66	COND ANTARES	11 - CRISTAL	1993	21	21	REGULAR	1993
69	COND GUARUJÁ	15 - SUL	1993	59	58	REGULAR	1993
72	COND ÁGUAS CLARAS	05 - NORTE	1993	23	23	REGULAR	1993
74	COND JACUNDA	15 - SUL	1993	33	33	REGULAR	1993
73	COND SAINT MICHEL	07 - PARTENON	1994	40	40	REGULAR	1994
71	COND CAMPO NOVO	12 - CENTRO SUL	1995	40	40	REGULAR	1995
77	COND JOAQUIM CRUZ	07 - PARTENON	1996	24	24	REGULAR	1996
78	COND SANTO ALFREDO	07 - PARTENON	1996	48	48	REGULAR	1996
79	COND SÃO JORGE	07 - PARTENON	1996	40	40	REGULAR	1996
80	COND MURA	15 - SUL	1996	30	30	REGULAR	1996
21			Subtotal 2=	798			

Grupo 3 - Empreendimentos privados irregularmente ocupados que o DEMHAB adquiriu para regularizar com os moradores

CÓDIGO	EMPREENHIMENTO	REGIÃO OP	ANO ENTREGA	UN PRODUZIDAS	UN COMERCIALIZADAS	OBSERVAÇÕES	ANO REGULARIZAÇÃO
53	LOT JARDIM EUROPA	10 - CRUZEIRO	1970	289	11	REGULAR	1990
70	VILA N SRA APARECIDA	05 - NORTE	1992	462	405	IRREGULAR	X
93	CONJ LEOPOLDINA/HUMAITÁ	14 - EIXO BALTAZAR	1984	1096	1094	REGULAR*	2008
96	CONJ RES COQUEIROS	10 - CRUZEIRO	1997	70	63	IRREGULAR	X
97	SWING	10 - CRUZEIRO	1997	40	39	IRREGULAR	X
124	VILA DOS FERROVIÁRIOS	01 - HUMAITÁ - NAVEGANTES - ILHAS	2004	85	85	IRREGULAR	X
6			sub-total 3=	2042			

Grupo 4 - Loteamentos produzidos pelo DEMHAB entregues acompanhados ou não de casas

CÓDIGO	EMPREENHIMENTO	REGIÃO OP	ANO	UN	UN	OBSERVAÇÕES	ANO
---------------	-----------------------	------------------	------------	-----------	-----------	--------------------	------------

			ENTREGA	PRODUZIDAS	COMERCIALIZADAS		REGULARIZAÇÃO
2	VILA SARANDI	05 - NORTE	1953	998	994	REGULAR	1983
9	VILA BATISTA XAVIER	07 - PARTENON	1954	693	694	REGULAR	1973
12	VILA CARLOS BARBOSA	10 - CRUZEIRO	1954	279	262	REGULAR	1958
14	VILA PASSO DAS PEDRAS	14 - EIXO BALTAZAR	1954	810	810	REGULAR	1985
11	VILA SANTA ANITA	12 - CENTRO SUL	1955	708	646	REGULAR	1968
4	VILA SÃO BORJA	05 - NORTE	1958	177	177	REGULAR	1968
5	VILA SANTO AGOSTINHO	05 - NORTE	1961	628	620	REGULAR	1986
6	VILA MAPA I	04 - LOMBA DO PINHEIRO	1966	249	247	IRREGULAR	X
10	VILA NOVA GLEBA	05 - NORTE	1967	285	292	REGULAR	1981
8	VILA SANTA ROSA	05 - NORTE	1968	1.493	1.316	IRREGULAR	X
3	VILA RESTINGA (VELHA)	08 - RESTINGA	1976	470	364	REGULAR	1998
7	VILA NOVA	12 - CENTRO SUL	1978	567	549	REGULAR	1978
28	RESTINGA VELHA (PROFILURB)	08 - RESTINGA	1981	990	972	REGULAR	1998
30	LOT BARRO VERMELHO	08 - RESTINGA	1981	267	267	REGULAR	1986
16	VILA JARDIM CAMAQUÃ	12 - CENTRO SUL	1984	94	49	PARCIAL	X
94	VILA NOVA BRASÍLIA	05 - NORTE	1984	1.183	25	IRREGULAR	X
15	VILA SÃO GABRIEL	11 - CRISTAL	1985	192	189	REGULAR	1982
132	LOT 26 DE DEZEMBRO	07 - PARTENON	1985	31	*	REGULAR	2003
84	CASTELO (5 UV RESTINGA)	08 - RESTINGA	1988	283	*	IRREGULAR	X
56	VILA SAO JOSÉ SORESMA	07 - PARTENON	1991	32	32	IRREGULAR	X
60	VILA CHÁCARA DA FUMAÇA	06 - NORDESTE	1991	1552	1231	PARCIAL	X
61	VILA NOVA SANTA RITA	08 - RESTINGA	1991	302	209	IRREGULAR	X
62	VILA DUTRA JARDIM	05 - NORTE	1991	544	525	IRREGULAR	X
63	VILA FRATERNIDADE	05 - NORTE	1992	269	221	IRREGULAR	X
64	VILA PÁScoa	05 - NORTE	1992	201	198	IRREGULAR	X
68	VILA P DAS PEDRAS II	14 - EIXO BALTAZAR	1992	803	522	IRREGULAR	X
76	VILA NÚCLEO ESPERANÇA	08 - RESTINGA	1993	313	450	IRREGULAR	X
131	LOT SETOR 9 DE JUNHO	07 - PARTENON	1993	30	*	REGULAR	2003

82	LOT WENCESLAU FONTOURA	06 - NORDESTE	1994	649	508	IRREGULAR	X
87	LOTEAMENTO TIMBAUVA	14 - EIXO BALTAZAR	1995	708	686	IRREGULAR	X
102	JARDIM PROTÁSIO ALVES	06 - NORDESTE	1998	690	*	IRREGULAR	X
99	LOT. NOSSA S ESPERANÇA	04 - LOMBA DO PINHEIRO	2000	207	109	IRREGULAR	X
130	LOT DO BOSQUE	05 - NORTE	2002	389	*	IRREGULAR	X
87	LOT TIMBAUVA III	14 - EIXO BALTAZAR	2003	466	0	IRREGULAR	X
126	LOT SANTA TERESINHA	01 - HUMAITÁ - NAVEGANTES - ILHAS	2006	227	225	IRREGULAR	X
129	LOT CRISTIANO KRAEMER	12 - CENTRO SUL	2007	141	*	IRREGULAR	X
36			Subtotal 4=	17920			

Grupo 5 - Loteamentos produzidos pelo DEMHAB onde foram edificados condomínios nas quadras

CÓDIGO	EMPREENHIMENTO	REGIÃO OP	ANO ENTREGA	UN PRODUZIDAS	UN COMERCIALIZADAS	OBSERVAÇÕES	ANO REGULARIZAÇÃO
21	VILA N RESTINGA I-1ET	08 - RESTINGA	1971	391	390	REGULAR	1973
22	VILA N RESTINGA I-2ET	08 - RESTINGA	1975	618	617	REGULAR	1973
23	VILA N RESTINGA II	08 - RESTINGA	1975	602	602	REGULAR	1977
24	VILA N RESTINGA III	08 - RESTINGA	1976	816	833	REGULAR	1987
25	VILA N RESTINGA IV	08 - RESTINGA	1980	1.086	1.087	REGULAR	X
29	LOTEAMENTO CABRIÚVA	08 - RESTINGA	1989	218	220	IRREGULAR	X
67	LOT FIGUEIRA	08 - RESTINGA	1992	361	225	IRREGULAR	X
81	COND RESID ESPERANÇA	08 - RESTINGA	1994	131	111	IRREGULAR	X
88	LOT. MÁRIO QUINTANA	01 - HUMAITÁ - NAVEGANTES - ILHAS	1995	375	297	IRREGULAR	X
89	VILA BARRACÃO - IPE	10 - CRUZEIRO	1995	342	264	IRREGULAR	X
90	LOTEAMENTO CAVALHADA	12 - CENTRO SUL	1995	492	484	IRREGULAR	X
116	LOT COSTA E SILVA	14 - EIXO BALTAZAR	1996	201	200	IRREGULAR	X
101	Vª UNIDADE RESTINGA	08 - RESTINGA	1999	1.029	847	IRREGULAR	X
103	LOT LOMBA DO PINHEIRO	04 - LOMBA DO PINHEIRO	1999	156	127	PARCIAL	X
59	LOT. MONTE CRISTO	12- CENTRO-SUL	1999	215		IRREGULAR	X
104	LOT CHAPÉU DO SOL	13 - EXTREMO SUL	2000	589	588	IRREGULAR	X

106	LOT SÃO GUILHERME	07 - PARTENON	2000	197	194	IRREGULAR	X
107	LOT SANTA MARIA	14 - EIXO BALTAZAR	2000	462	387	IRREGULAR	X
109	LOT. VILA TECNOLÓGICA	01 - HUMAITÁ - NAVEGANTES - ILHAS	2000	152	151	IRREGULAR	X
110	LOT PAMPA	01 - HUMAITÁ - NAVEGANTES - ILHAS	2000	276	276	IRREGULAR	X
120	LOT PROGRESSO	01 - HUMAITÁ - NAVEGANTES - ILHAS	2003	232	230	IRREGULAR	X
128	LOT BELA VISTA	01 - HUMAITÁ - NAVEGANTES - ILHAS	2007	130	130	IRREGULAR	X
22			Subtotal 5=	9.071			

Grupo 6 - Áreas onde o DEMHAB produziu condomínios de edifícios, sobrados ou casas

CÓDIGO	EMPREENDIMENTO	REGIÃO OP	ANO ENTREGA	UN PRODUZIDAS	UN COMERCIALIZADAS	OBSERVAÇÕES	ANO REGULARIZAÇÃO
26	CONJ RES MONTE CASTELO	08 - RESTINGA	1981	512	512	REGULAR	1987
27	CONJ RES SILVIO HOLEMBACH	08 - RESTINGA	1981	416	416	REGULAR	1986
33	CONJ RES NOVA GLEBA	05 - NORTE	1982	288	288	REGULAR	1994
31	CONJ RES ANGICO	08 - RESTINGA	1984	96	96	REGULAR	2001
35	CONJ RES JENOR JARROS	05 - NORTE	1984	320	319	REGULAR	1987
32	CONJ RES LOUREIRO DA SILVA	08 - RESTINGA	1985	416	416	REGULAR	1998
36	CONJ RES SARANDI	05 - NORTE	1988	109	110	REGULAR	X
37	CONJ RES GUAPURUVÚ	05 - NORTE	1989	640	640	IRREGULAR	X
92	COND. JARDIM PLANETÁRIO	16 - CENTRO	1992	88	88	IRREGULAR	X
100	COND CAMPOS DO CRISTAL	12 - CENTRO SUL	1998	435	430	IRREGULAR	X
105	COND RES DONA EUGÊNIA	16 - CENTRO	1999	15	15	IRREGULAR	X
108	COND BOA VONTADE	12 - CENTRO SUL	2000	80	80	IRREGULAR	X
111	COND HARMONIA	08 - RESTINGA	2000	20	20	IRREGULAR	X
112	COND AMIZADE	06 - NORDESTE	2000	64	62	IRREGULAR	X
114	COND LUPICINIO RODRIGUES	16 - CENTRO	2000	82	82	IRREGULAR	X
115	COND DOS ANJOS	16 - CENTRO	2001	60	60	IRREGULAR	X
122	COND RENASCER	06 - NORDESTE	2001	95	91	IRREGULAR	X

118	COND. PÔR-DO-SOL	01 - HUMAITÁ - NAVEGANTES - ILHAS	2003	130	130	IRREGULAR	X
121	COND SANTA GERTRUDES	07 - PARTENON	2003	28	27	IRREGULAR	X
125	COND PRINCESA ISABEL	16 - CENTRO	2005	239	238	IRREGULAR	X
127	COND ARCO-ÍRIS	01 - HUMAITÁ - NAVEGANTES - ILHAS	2007	174	174	IRREGULAR	X
21			Subtotal 6=	4307			
			Total 1=	40.925			

Grupo 7 - Outros

CÓDIGO	EMPREENDIMENTO	REGIÃO OP	ANO ENTREGA	UN PRODUZIDAS	UN COMERCIALIZADAS	OBSERVAÇÕES	ANO REGULARIZAÇÃO
57	CENTRO COMERCIAL (BANCAS)	08 - RESTINGA	1972	33	33	REGULAR	1987
50	UNID ISOLADAS - FICAM	DIVERSOS	*	37	37	REGULAR	X
13	FINANC DE MATERIAL	DIVERSOS	1981	1019	1019	-	X
39	UN ISOLADAS FICAM I	DIVERSOS	*	24	24	REGULAR	X
40	UN ISOLADAS FICAM II	DIVERSOS	*	75	75	REGULAR	X
75	FIN MATERIAL CABRIÚVA	08 - RESTINGA	1990	35	35	-	X
98	NÃO PERT. DEMHAB	DIVERSOS	*	12	12	(D)	X
123	COOPERATIVAS	DIVERSOS	2003	4	4	a partir de 2003	X
45	COND SÃO JOSÉ	07 - PARTENON	não executado	0	*	não executado	X
46	COND LUZ DO SOL	07 - PARTENON	não executado	0	*	não executado	X
83	COND BOURBON	03 - LESTE	não executado	0	*	não executado	X
85	*****	*****	*****	0	*****		
12			Subtotal 7=	1239			
		Total cadastrados CCI p/ contrato=		42.164			

Grupo 8 - Áreas pertencentes ao DEMHAB irregularmente ocupadas e sem contratos

CÓDIGO	EMPREENDIMENTO	REGIÃO OP	ANO ENTREGA	UN PRODUZIDAS	UN COMERCIALIZADAS	OBSERVAÇÕES	ANO REGULARIZAÇÃO
0	MATO SAMPAIO	03 - LESTE	1951	1118	*	IRREGULAR	X
0	SÃO VICENTE MÁRTIR	12 - CENTRO-SUL	1965	600	*	IRREGULAR	X
0	1º DE MAIO	9 - GLORIA	1966	435	*	IRREGULAR	X

0	CAMPO DA TUCA	07 - PARTENON	1972	700	*	IRREGULAR	X
0	VILA DOIS TOQUES	14 - EIXO BALTAZAR	1977	200	*	IRREGULAR	X
0	PIRULITO - AJ RENNER	01 - HUMAITÁ	1978	488	*	IRREGULAR	X
0	VILA SANTA HELENA	13 - EXTREMO SUL	1987	55	*	IRREGULAR	X
0	GRACILIANO RAMOS	9 - GLORIA	1988	103	*	IRREGULAR	X
0	VILA LUIS GUARANHA	16 -CENTRO	1989	77	*	IRREGULAR	X
0	VILA NOVA TIJUCAS	03 - LESTE	1996	226	*	IRREGULAR	X
0	COOP. SANTO ANTÔNIO	01 - HUMAITÁ	2000	50	*	IRREGULAR	X
0	RECREIO DA DIVISA	14 - LOMBA DO PINHEIRO	2000	1000	*	IRREGULAR	X
0	PROTÁSIO ALVES - SAFIRA	06 - NORDESTE	2002	600	*	IRREGULAR	X
13			Subtotal	5652			
147			Total Geral =	47.816			

Fonte: CCI (Coordenação de Crédito Imobiliário), CTR (Coordenação de Titulação e Registro) - DEMHAB. Porto Alegre, 2007

Anexo 2. Produção habitacional – DEMHAB – Anuário Estatístico (1) – valores originais, sem correção monetária para o ano de 2008

ANOS	Nº DE EMPREEMD.	PRINCIPAIS EMPREENDIMENTOS REALIZADOS EM TERMOS DE Nº DE UNIDADES HABITACIONAIS (4)			EMPREENDIMENTOS REALIZADOS - INFRA-ESTRUTURA		
		local	nº UH	valor (R\$)	OBJETO	LOCAL	valor (R\$)
1997	3	Loteam. Protásio Alves	672	n/d	iluminação	C.Fumaça Q. 163C	11.980,78
		Loteam. Wenceslau Fontoura III	101	n/d	iluminação	C.Fumaça Q. 167C	10.446,68
		totais 1997:	773	n/d	rede de esgoto cloacal	C.Fumaça Q. 167	82.917,48
					reurbanização	Campo da Tuca	241.056,86
					iluminação	Tronco	8.772,21
					Distr. Energ. Elétr. Ilum. Pública	C.Fumaça Q. 167	108.152,77
					rede de abastecimento de água	C.Fumaça Q. 167	105.144,13
					cutel de pedra	Maria Conc.	5.997,00
					TOTAL 1997:		574.467,91
1998	5	Loteam. Campos do Cristal	363	n/d	Distr. Energ. Elétr. Ilum. Pública - 1	Cosme Galvão	14.123,64
		Cavahada- fase II e III	136	914.591,09	terraplenagem e drenagem	Diversas Vilas	108.472,52
		Chácara fumaça - Mutirão	27	n/d	reurbanização	Campo da Tuca	280.532,03
		totais 1998:	526	914.591,09	contenção e proteção de taludes	Cavahada	132.935,85
					desmatamento	Protásio Alves	152.801,83
					reurbanização	Brasília	217.408,50
					terraplenagem	Santa Fé - Sta. Maria	204.559,00
					terrapl., água e esgoto cloacal	Monte Cristo	119.278,75
					Distr. Energ. Elétr. Ilum. Pública - 1	Ipê Barracão	19.864,08
					terraplenagem, água e esgoto	Ch. Sol - Belém - 1	633.106,27
			TOTAL 1998:		1.883.082,47		
1999	8	Loteam. Chapéu do Sol	500	3.198.169,10	obras de melhorias	S.Franc./1ºMaio	559.561,82
		Chácara da Fumaça - Q 167 e 161	238	1.438.130,60	obras de melhorias	Orfanatório	761.907,74
		S PAULA	153	1.069.217,48	terrapl., água e esgoto	Ch. Sol - Belém - 2	356.031,71
		D. EUGÊNIA	15	224.536,72	abert.ruas, água, esg., energ. elétrica	Timbaúva II	1.045.434,47
		IPE B	29	n/d	recuperação talude	Ventos do Sul	11.036,86

		totais 1999:	935	5.930.053,90	Distr.Energ.Elétr.Ilum.Pública	Ch. Sol - Belém - 2	42.007,29
					terraplen., água e esgoto	Rentinga 1 - 5ª U.V.	334.069,38
					obras de melhorias	Batista Flores, Asa Branca e Dois Toques	397.529,42
					terrapl., água e esgoto	Rentinga 2 - 5ª U.V.	1.846.145,85
					terrapl. drenag. edificações	Diversas Vilas	132.535,28
					cercamento	Cavanhada	16.181,45
					Distr.Energ.Elétr.Ilum.Pública	Dois Toques	3.999,50
					terraplenagem, água e esgoto	Humaitá (Tecnológ.)	334.581,14
					Distr.Energ.Elétr.Ilum.Pública	Cavanhada	7.677,74
					Distr.Energ.Elétr.Ilum.Pública	Ch. Sol - Belém - 1	67.248,85
					Distr.Energ.Elétr.Ilum.Pública	Santa Paula	52.404,23
					Distr.Energ.Elétr.Ilum.Pública	Humaitá (Tecnológ.)	44.662,32
					aerofotogramétrico	Arroio Dilúvio	17.250,00
					Distr.Energ.Elétr.Ilum.Pública	Rentinga 1 - 5ª U.V.	91.801,69
					reurbanização	Brasília II	309.470,47
					urbanização	Cosme Galvão	120.220,64
					obras de melhorias - maffessoni	Terezina, Esmeralda e Maria da Conceição	305.660,88
					infra-estrutura	Pampa	359.166,50
						TOTAL 1999:	7.216.585,23
2000	12	Loteam. Santa Fé	317	2.556.422,47	Distr.Energ.Elétr.Ilum.Pública	Monte Cristo	39.504,61
		Vila Tecnológica	101	1.533.452,94	Distr.Energ.Elétr.Ilum.Pública	CARSUL	1.897,00
		Lot.Chapéu do Sol - fase 2	89	652.775,06	Distr.Energ.Elétr.Ilum.Pública	Santa Fé - Sta. Maria	70.616,70
		M CRISTO	80	1.212.696,04	tanque séptico	Timbaúva II	72.951,09
		B. VONT	80	879.557,96	urbanização	Batista Flores II	246.034,91
		HARMONIA	20	240.029,88	recuperação	Restinga	190.729,60
		RENASCER	95	940.065,39	urbanização	Gr.Ramos/Cruzeiro	162.607,09
		CAVALH	35	164.735,14	esgoto pluvial	Santa Fé - Sta. Maria	68.809,96
		AMIZADE	64	1.037.717,38	Distr.Energ.Elétr.Ilum.Pública	Restinga 2 - 5ª U.V.	63.892,47
		S GUI	63	1.264.255,10	urbanização	Dona Teodora	203.896,77
		CAVAL	9	N/D	reurbanização	Renascença 1	85.585,99

		CAVAL	15	15.117,95	estação de tratamento	Ch. Sol - Belém - 2	288.775,05
		totais 2000:	968	10.496.825,31	diversas obras	Porto Seco	149.373,65
					urbanização	Arapei, Morro Alto	154.783,14
					TOTAL 2000:		1.799.458,03
2001	7	Loteam. Pampa	275	2.000.562,88	retirada talude	Lupicínio Rodri.	14.800,46
(2)		Loteam. Restinga - 5ª UV - 2ª fase	278	2.390.410,45	Distr.Energ.Elétr.Ilum.Pública	M Conceiç.Teresina	11.751,30
		IPE BARRA	67	368.748,65	urbanização	Rio Branco	156.567,44
		LUPICINIO	82	951.777,52	urbanização	Tronco	131.954,15
		LA PLATA	60	993.827,77	urbanização	Orfanatrófió/Malvin.	143.029,75
		CAVALHADA	40	444.876,47	recup. área saibrera	Morro da Polícia	81.595,50
		Lot. Timbaúva	208	422.040,45	complement, infra-estrutura	Monte Cristo	258.773,09
		totais 2001:	1010	7.572.244,19	infra-estrutura	Tecnológica	270.800,91
					urbanização	Malvina	14.342,87
					urbanização	Esm./M.Conceição	502.608,34
					pav.,pluvial,meio-fio,paralel.	C.Fumaça	260.371,30
					rede de esgoto	Ch. Sol	61.955,76
					infra-estrutura	Costa e Silva	914.113,73
					urbanização	Jardim	121.160,70
					TOTAL 2001:		2.943.825,30
2002	1	Loteam. Costa e Silva	201	2.650.708,83	reurbanização	Batista Flores II A	61.881,47
(3)		totais 2002:	201	2.650.708,83	reurbanização	Rio Branco I	116.770,29
					reurbanização	Beco do Adelar	309.588,59
					urbanização	Mato Sampaio	1.262.479,52
					reurbanização praça	Lupicínio Rodri.	101.477,95
					rede de esgoto	Ch. Sol	780.712,19
					TOTAL 2002:		2.632.910,01
2003	6	Loteam. Pôr do Sol - PIEC	130	2.558.605,81	Distr.Energ.Elétr.Ilum.Pública	Maria Conc.	6.708,61
		Loteam. Rincão 2ª fase	85	1.763.130,89	urbanização	Vicente Monteggia	114.818,73
		Lot. Timbaúva	189	610.639,26	cercamento	Protásio Alves	35.000,00

		Lot. Santa Fé	80	1.159.377,72	exec. de passeios	Costa e Silva	87.196,00
		Vila Tecnológica	61	1.351.911,81	urbanização	Alois Kades	23.721,62
		S. Guilherme 3	28	610.575,97	obras complementares	Maria Conc./Cavahada	20.519,90
		Teodora	5	37.995,69	urbanização	Tronco/Neves	40.154,86
		S. Guilherme 1	5	74.329,86	impl.de infra-estrutura	Restinga	194.254,10
		totais 2003:	583	8.166.567,01	urbanização	Operária	292.650,42
					urbanização	Gr.Ramos	149.810,16
					urbanização	Brasília	150.737,05
					Distr.Energ.Elétr.Ilum.Pública	Recreio da Divisa	37.990,31
					infra-estrutura	Ilha do Sol	327.858,60
					urbanização	Caixa D'água	330.148,31
					exec. de cercamento av. remião (KAINGANGUE)	Lomba P.	18.223,04
					infra e pavimentação	Sta. Maria	641.378,71
					infra e pavimentação	Pampa	787.101,06
						TOTAL 2003:	3.258.271,48
2004	2	Lot. São Guilherme I Q.C.	128	2.702.160,41	imp. 102 lotes	Restinga	482.801,27
		Lot. D. Teodora, Progresso - PIEC	233	4.540.926,71	infra e pavimentação	Ch. Sol	1.496.845,33
		totais 2004:	361	7.243.087,12	urbanização	Alto Embratel	173.261,62
					urbanização	Cruzeiro	506.815,11
					infra e pavimentação	Rentinga 5ª U.V.	428.813,00
					urbanização	Jardim Laranjeiras	69.279,53
					infra e pavimentação	Cavahada	4.181.050,63
					urbanização	Rio Branco	197.294,51
					infra-estrutura	Frederico Mentz 813	77.388,90
					infra e pavimentação	J Protásio Alves	2.525.869,67
						TOTAL 2004:	10.139.419,57
2005	4	Lot. Chácara da Fumaça Q. 151/152	130	2.694.900,77	urbanização	Jardim / Veiga Cabral	221.152,17
		Cond. Princesa Isabel	58	2.361.265,12	infra e pavimentação	Wenceslau Fontoura	2.347.528,52
		Canadá	6	170.928,70	infra e pavimentação	Timbaúva	7.436.906,71
		Veiga/Cabral	4	221.152,17	implantação	Cristiano Kraemer	858.282,36

		totais 2005:	198	5.448.246,76	urbanização	Canadá	170.928,70
						TOTAL 2005:	11.034.798,46
2006	5	Cond. Princesa Isabel	172	7.002.372,44	infra	Kaingangue	72.768,93
		Vila Central Papeleiros	122	7.532.862,29	urbanização	Tronco	473.092,99
		Lot. A. J. Renner 773	61	1.620.719,79		TOTAL 2006:	545.861,92
		Kaigang	23	636.783,13			
		TRONCO	3	473.092,99			
		totais 2006:	381	17.265.830,64			
2007	4	Lot. Dª Teodora 1066	163	4.843.840,10	Cercamento de imóvel	Av. Bernardino S. A, 1915	44.917,00
		Lot. Frederico Mentz 813	124	4.574.744,59	Infra-estrutura	9 de Junho	279.563,96
		Vila Central Papeleiros	95	831.360,20	Urbanização	Batista Flores	442.584,96
		Guaranha	12	385.628,85		TOTAL 2007:	767.065,92
		totais 2007:	394	10.635.573,74			
		TOTAL CONSTRUÇÃO DE UHs:	76.323.728,59			TOTAL URBANIZAÇÃO:	42.795.746,30

Fonte: Anuário Estatístico, 2007, e DEMHAB, 2008.

Notas:

- (1) Atende o Programa de Reassentamento de famílias de baixa renda que residem em locais impróprios.
- (2) Em 2001 foram realizados 31 complementos de Unidades Habitacionais e Casas de Passagem. Dados retificados pelo órgão.
- (3) Em 2002 foram realizadas 72 Unidades Habitacionais no Condom. Campos do Cristal 2ª Fase, com o apoio do DEMHAB no cadastramento das famílias e no acompanhamento das obras executadas pela empresa Bozano/Multiplan;
- (4) Não inclui empreendimentos com menos de 50 unidades habitacionais entregues
- (5) Sem relação com o nº de lotes urbanizados. Não incluído as obras realizadas para cooperativas

Anexo 3. Ações do DEMHAB em cooperativas habitacionais

TÉRMINO	Objeto	Localidade	Valor (R\$)	Aditivo (R\$)	Total (R\$)	Total Pago
18/4/1998	abertura do sistema viário	Coometal	85.280,05		85.280,05	85.280,05
20/4/1999	Distr.Energ.Elétr.Ilum.Pública - 2	Coometal	31.740,06		31.740,06	31.740,06
31/8/2002	infra-estrutura	Alpes Pinheiro	146.246,89	36.294,39	182.541,28	218.835,67
12/9/2002	serv. de ind.energia elétr.	Malvina	61.097,89		61.097,89	61.097,89
5/1/2003	Distr.Energ.Elétr.Ilum.Pública	Alpes Pinheiro	121.099,84		121.099,84	121.099,84
6/5/2004	Distr.Energ.Elétr.Ilum.Pública	COOHALPI	165.407,58	-	165.407,58	165.407,58
17/12/2004	infra-estrutura (cloacal)	COOHATEPA	54.796,86	-	54.796,86	54.796,86
31/12/2004	infra-estrutura	Coometal	159.772,00	-	159.772,00	159.772,00
29/3/2005	Distr.Energ.Elétr.	COOHATEPA	39.672,28	7.440,32	47.112,60	54.552,92
31/10/2006	Distr.Energ.Elétr.Ilum.Pública	Coop. Nossa Sra. Graças	58.909,76	-	58.909,76	58.909,76
7/12/2006	infra e paviment.	Coop. Jardim Estrelas	232.421,56	28.229,17	260.650,73	288.879,90
15/12/2006	Distr.Energ.Elétr.Ilum.Pública	COOPFIGUEIRA	73.494,96	4.776,62	78.271,58	83.048,20
25/12/2006	Distr.Energ.Elétr.Ilum.Pública	COOJARDIM	53.863,68	5.345,77	59.209,45	64.555,22
21/4/2007	rede de abastecimento H2O	COOHATEPA	66.405,11	-	66.405,11	66.405,11
25/4/2007	Distr.Energ.Elétr.Ilum.Pública	Coop. 2 Irmãos	65.351,00	-	65.351,00	65.351,00
19/6/2007	terraplenagem, esgoto e pavimentação	COOMETAL	972.852,60	105.651,08	1.078.503,68	1.184.154,76
31/10/2007	Pavimentação e bocas de lobo	COOHALPI	744.039,36	-	743.915,64	743.915,64
14/12/2007	Rede água e esgoto	COOHAMPA	999.021,65	(152.154,72)	846.866,93	694.712,21
31/1/2008	Infra, rede elétrica e Ilum. Pub.	Coop Sobrados da Z. Sul	702.201,58	71.722,78	773.924,36	845.647,14
1/2/2008	Distr.Energ.Elétr.Ilum.Pública	COOMETAL	29.995,92	-	29.995,92	29.995,92
3/3/2008	Cercamento	Coop Sobrados da Z. Sul	173.462,70	-	173.462,70	173.462,70
TOTAL					5.144.315,02	5.251.620,43

Fonte: DEMHAB, 2008

Anexo 4. Obras realizadas no município de POA com recursos do governo estadual – período 2002 a 2007

OBRAS DO ESTADO - Entrega entre 2002 a 2007				
Recursos	Cooperativas	Famílias	Obras	Investimento Total (R\$)
Contrapartida do estado	Porto Alegre. COOHALPI .I	252	Esgoto pluvial na Lomba do Pinheiro	100.366,68
	Porto Alegre. COOHALPI .II		Pav/ Obras viárias/ esg.pluvial	444.631,40
	Porto Alegre COOHATEPA .I		Terrapla+ const.de encostas-Vila Nova	192.500,00
	Porto Alegre COOHATEPA .II	23	Água/Cloacal/paviment.	108.857,35
	Porto Alegre ILHA DO SOL	50	Rede elétrica	136.753,22
	TOTAL	325		389.108,65
Recursos próprios	BOSQUE			
	Porto Alegre Bosque- Toniolo Busnelo	393	Infra estrutura/ terrapl./pluvial/cloacal- Empresa Toniolo Busnelo	1.737.195,59
	Porto Alegre Restinga - Quadra T	139	Infra estrutura- Empresa José Martins da Silva & Cia	325.499,97
	TOTAL	532		2.062.695,56
Recursos próprios	Porto Alegre - Casa Tatu	20	Casa Tatu (Centro Cultural)- Empresa Paulo J. Correa	13.290,00
	Porto Alegre- Lomba do Pinheiro	10	Casas em conjunto hab. Indígena -Empresa COOTRANRITA	12.981,65
	TOTAL	30		26.271,65

Fonte: DEMHAB, 2008

Anexo 5. Programas Habitacionais da CAIXA – em número de unidades habitacionais construídas – período 2000 a 2008

PROGRAMAS HABITACIONAIS DA CAIXA, EM NÚMERO DE UNIDADES HABITACIONAIS CONSTRUÍDAS											
MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE											
ANO		2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	VALOR TOTAL
PAR	UH	120	144	322	772	80		179	440		2.057
	VI	2.400.000,00	3.262.672,56	7.977.193,58	19.841.980,57	2.395.788,32		5.336.266,41	13.185.209,99		54.399.111,43
MORAR MELHOR	UH										0
	VI										0,00
HABITAR BRASIL BID	UH		413			380					793,00
	VI		3.752.683,20			4.414.995,52					8.167.678,72
URIAP/HIS/FNHIS/PAC	UH							56	894	181	1.131
	VI							926.250,00	33.713.363,05	1.897.480,00	36.537.093,05
PSH	UH			32	43	344					419
	VI			293.248,76	391.320,22	3.563.663,16					4.248.232,14
OP. COLETIVAS	UH						92	173	54	20	339
	VI						995.277,29	2.803.265,42	599.151,00	502.113,00	4.899.806,71
CRÉD. SOLIDÁRIO	UH							55	32	42	129
	VI							1.368.706,74	851.840,00	1.261.140,67	3.481.687,41
TOTAL UH		120	557	354	815	804	92	463	1.420	243	4.868
TOTAL VI		2.400.000,00	7.015.355,76	8.270.442,34	20.233.300,79	10.374.447,00	995.277,29	10.434.488,57	48.349.564,04	3.660.733,67	111.733.609,46

Fonte – GIDUR – RS / CAIXA, 2008.

Anexo 6.Custos de implantação e Planta do EHIS Santa Teresinha

Vila dos Papeiros		22/mar/04	
endereço :	av. Voluntários de Pátria, 1980		
gleba (m2) =	53898,84		
Sistema Viário (m) =	1564,86		
CUB =	752,23	jan/04	
Total do Orçamento (R\$) =	8.462.248,76		
Nº UH + UC =	277		

Infraestrutura	custo (R\$)	custo (CUBs)	Custo/(Nº UH+UC) (R\$)	Custo/(Nº UH+UC) (CUBs)
Terraplenagem	1.017.331,81	1352,42121	3.672,68	4,88239
Energia	427.783,60	568,68724	1.544,35	2,05302
Água	180.839,32	240,40429	652,85	0,86789
Cloacal	222.783,94	296,16466	804,27	1,06919
Pluvial	871.736,37	1158,86945	3.147,06	4,18364
Pavimentação	917.748,27	1220,03678	3.313,17	4,40446
INFRA	3.638.223,31	4836,58364	13.134,38	17,46059

Equip. Comum	Área (m2)	custo (R\$)	custo (CUBs)	Custo/(Nº UH+UC) (R\$)	Custo/(Nº UH+UC) (CUBs)
Centro Social	188,92	91.738,55	121,95545	331,19	0,44027
Creche	461,40	287.859,31	382,67459	1.039,20	1,38150
Praça	6.726,63	168.353,53	223,80592	607,77	0,80796
EQCO		547.951,39	728,43597	1.978,16	2,62973

UH + UC	Testada (m)	Area (m2)	Nº Unidades	Custo (R\$)	Custo/Unid (R\$)	Custo/m2 (R\$)	Custo/m2 (CUBs)	Custo/Unid +INFRA+EQCO (R\$)	[Custo/Unid +INFRA+EQCO]/m2 (R\$)	[Custo/Unid +INFRA+EQCO]/m2 (CUBs)
UHPPD01- terrea	6,5	49,5	2	54.890,36	27.445,18	554,45	0,73707	42557,72	859,75	1,14294
UH010 - terrea	5,75	43,61	34	697.011,13	20.500,33	470,08	0,62492	35612,87	816,62	1,08560
UH015-2D - sobrado	3,25	43,59	72	1.381.674,39	19.189,92	440,24	0,58524	34302,47	786,93	1,04614
UH015-3D - sobrado	3,25	51,88	105	2.014.139,00	19.182,28	369,74	0,49153	34294,82	661,04	0,87878
UCS01	3,25	21,775	10	128.359,18	12.835,92	589,48	0,78364	27948,46	1283,51	1,70628
Casas Fase II			54							
UH + UC			277	4.276.074,06						

Observações :

gleba bastante plana
no pluvial são feitos remanejamento de redes tronco do DEP
o empreendimento ainda contará com uma Unid. de Triagem e duas praças
a terraplenagem incl. Demolições e a instalação/locação geral da obra

Anexo 7.Custos de implantação e Planta do CONDOMÍNIO AMIZADE

CONDOMÍNIO AMIZADE - C.31/1999				
INÍCIO:	16/11/1999			
TÉRMINO:	9/11/2000			
VALORES PAGOS (R\$)				
	BLOCOS	INFRA-ESTRUTURA	OUTROS	TOTAIS (R\$)
CONDOMÍNIO:	795.217,38	140.539,70		935.757,08
SERVIÇO EXTRA	16.536,24	29.705,66		46.241,90
SERVIÇO EXTRA PMPA	50.658,62	5.052,01	0,10	55.710,73
TOTAIS (R\$):	862.412,24	175.297,37	0,10	1.037.709,71
04 BLOCOS de 16 apartamentos - com área total de 800,05m ² (área condominial 70,45m ²)				
Total de 64 aptos, com área de 45,60 m2 cada apartamento.				
Área condominial de 4,40m ² por cada apartamento (70,45m ² /16 apartamentos)				
A terreno 3.402,00 m2				
A Construída 3.294,15 m2				
Rua Deodoro 95				

Planta CONDOMÍNIO AMIZADE

Anexo 8.Custos de implantação de infra-estrutura na COHAMPA - Cooperativa Metropolitana de Porto Alegre

Obra Coop COHAMPA 10/mar/06
 endereço : rua Osvaldo França Junior n 155
 gleba (m2) = 172050,99
 Sistema Viário (m) = 4312,97
 CUB = 876,26 mar/06
 Total do Orçamento (R\$) = 10.603.410,32
 Nº UH + UC = 619,00

Infra-estrutura	custo (R\$)	custo (CUBs)	Custo/(Nº UH+UC) (R\$)	Custo/(Nº UH+UC) (CUBs)
Terraplenagem	3.291.060,25	3755,80336	5.316,74	6,06753
Energia	471.590,24	538,18529	761,86	0,86944
Água	910.437,48	1039,00381	1.470,82	1,67852
Cloacal	966.482,73	1102,96342	1.561,36	1,78185
Pluvial	1.348.182,61	1538,56459	2.178,00	2,48556
Pavimentação	3.615.657,01	4126,23766	5.841,13	6,66597
INFRA	10.603.410,32	12100,75813	17.129,90	19,54888
UH + UC	Testada (m)	Área (m2)	Nº Unidades	Custo (R\$)
UHPPD01- térrea	6,5	49,5		
UH010 - térrea	5,75	43,61		
UH015-2D - sobrado	3,25	43,59		
UH015-3D - sobrado	3,25	51,88		
UCS01	3,25	21,775		

Fonte: EOR- DEMHAB. Porto Alegre 2007

Observações

Pavimentação das ruas em blocos de concreto e dos passeios em basalto

Terraplenagem inclui cercamento de toda área com gradil de concreto

Bota fora da decapagem a 27km e demais a 9,7km

Anexo 9. Valores de terrenos de empreendimento de habitação de interesse social em Porto Alegre

Nº PROCESSO	ANO	A (ha)	LOCALIZAÇÃO	OFERTA	R\$/m2	AVALIAÇÃO SMF	R\$/m2
004.000254.04.5	2004	2,32	Av. Francisco da Silveira Bitencourt, N° 1150	R\$ 1.500.000,00	R\$ 64,66	—	—
004.003254.04.6	2004	5,00	R. Dorival C. Machado, prox. Estr. Juca Batista	R\$ 210.000,00	R\$ 4,20	—	—
004.003387.04.6	2004	43,99	Estr. do Rincão, N° 2004	R\$ 800.000,00	R\$ 1,82	—	—
004.003415.04.0	2.004	25,00	Morro São Pedro	R\$ 385.000,00	R\$ 1,54	—	—
004.003022.03.0	2003	2,19	Estr. Retiro da Ponta Grossa, N° 3022	R\$ 160.000,00	R\$ 7,31	—	—
004.003627.03.9	2003	15,20	Estr. Retiro da Ponta Grossa, N° 705	R\$ 608.000,00	R\$ 4,00	—	—
004.003219.03.8	2003	22,85	Av. Protásio Alves, N° 12388	R\$ 1.800.000,00	R\$ 7,88	—	—
004.004377.03.6	2003	8,67	Av. Protásio Alves, N° 11270	R\$ 1.000.000,00	R\$ 11,53	R\$ 866.148,18	R\$ 9,99
004.005074.03.7	2003	3,48	Morro São Pedro / Barro Vermelho - Estr. Chác. do Banco	R\$ 150.000,00	R\$ 4,31	R\$ 119.217,00	R\$ 3,43
004.001207.02.4	2002	4,00	R. João Salomoni, N° 295	R\$ 2.500.000,00	R\$ 62,50	—	—
004.002209.02.0	2002	1,01	R. Dona Teodora, N° 1235	R\$ 745.000,00	R\$ 73,76	—	—
004.002683.02.4	2002	0,61	Av. Cruzeiro do Sul, N°s 2375, 2385, 2445	R\$ 320.000,00	R\$ 52,46	R\$ 185.661,01	R\$ 30,44
004.003837.02.5	2002	5,00	R. Atilio Supertti, N° 1347	PERMUTA		R\$ 208.500,00	R\$ 4,17
004.000633.02.0	2002	2,50	Estr. Antônio José Santana, N° 2002	R\$ 200.000,00	R\$ 8,00	—	—
004.002319.01.2	2001	14,48	Av. Protásio Alves, 10537	R\$ 1.375.600,00	R\$ 9,50	—	—
004.002901.01.3	2001	—	R. Curupati, N° 2901	R\$ 120.000,00	—	—	—
001.068485.01.8	2001	3,44	R. Frederico Mentz, 155 (V. tecnológica)	—	—	R\$ 620.400,49	R\$ 18,03
004.002372.01.0	2001	0,88	Estr. Afonso Lourenço Mariante, N° 6270	R\$ 65.000,00	R\$ 7,39	R\$ 40.000,14	R\$ 4,55
004.002654.01.6	2001	1,40	Estr. João de Oliveira Remião, N° 3878	R\$ 150.000,00	R\$ 10,71	—	—
004.002245.01.9	2001	3,80	R. João Salomoni, s/ N°	R\$ 2.700.000,00	R\$ 71,05	—	—
004.002454.01.7	2001	4,02	Estr. Antônio Borges, N° 550	R\$ 200.000,00	R\$ 4,98	—	—
004.000010.01.4	2001	4,02	Estr. Antônio Borges, N° 550	R\$ 240.000,00	R\$ 5,97	—	—
004.001239.01.5	2001	3,60	Estr. Belém Velho, N° 2884	R\$ 400.000,00	R\$ 11,11	—	—
004.001826.01.8	2001	40,88	Av. Edgar Pires de Castro, N° 652	R\$ 1.600.000,00	R\$ 3,91	—	—
004.002426.01.3	2001	12,50	Av. Protásio Alves, N° 10568	—	—	R\$ 845.357,94	R\$ 6,31
004.002707.01.2	2001	1,03	Av. Campos Velho, N° 765	R\$ 998.300,16	R\$ 96,92	—	—

004.003782.01.8	2001	6,60	Av. Protásio Alves, s/ N° - lindeira à vila Laranjeiras	4235 CUB's	—	—	—
004.003729.00.1	2000	1,10	Av. Ernesto Neugebauer, N° 1820	R\$ 600.000,00	R\$ 54,55	—	—
004.003730.00.0	2000	0,53	Av. José Aloísio Filho, lotes 02, 03 e 0,8	R\$ 802.500,00	R\$ 151,42	—	—
004.004187.00.8	2000	14,00	Estr. Edgar Pires de Castro, N° 540	—	—	R\$ 315.394,24	R\$ 2,25
004.004730.00.3	2000	14,00	Estr. Três Meninas, s/ N°	—	—	R\$ 529.541,26	R\$ 3,78
004.005665.00.0	2000	40,65	Estr. Costa Gama, N° 2097 , esq. Edgar Pires de Castro	R\$ 2.200.000,00	R\$ 5,41	—	—
004.004877.00.4	2000	5,50	Estr. Afonso Lourenço Mariante, N° 4600	R\$ 220.000,00	R\$ 4,00	—	—

Fonte: PMPA / DEMHAB, 2008.

Nota: os terrenos grifados em cinza, localizam-se em zonas mais nobres do Município de Porto Alegre, onde os valores de terreno são mais altos, como bairro Sarandi, Vila Nova, Santa Tereza, Cristal, Farrapos e Humaitá. Em tais localidades e seus arredores, zonas distantes do centro de POA até 12km, concentram-se o maior número das vilas e núcleos irregulares.

Anexo 10. Abordagens da avaliação da satisfação e permanência da 1ª Etapa do PIEC

AVALIAÇÃO DA SATISFAÇÃO E RETENÇÃO DA POPULAÇÃO DA 1ª ETAPA DO PIEC		
ETAPAS	FONTES DOS DADOS	FERRAMENTAS e ABORDAGENS
EXPLORATÓRIA	Entrevista com as técnicas sociais envolvidas no projeto social da 1ª etapa do PIEC. Entrevista com os líderes comunitários	Roteiros para as entrevistas Análise de frequência Gráficos gerados no software MS EXCEL
AVALIAÇÃO	Banco de dados do cadastramento da população do PIEC realizado pelo DEMHAB ENTRE 2000 e 2001 Aplicação de questionários através de visita dos pesquisadores às unidades habitacionais dos três empreendimentos da 1ª etapa do PIEC	Questionário (Validado pelo Alfa de Cronbach) Técnicas de amostragem de Cochran Análise de frequência relativa (percentual) Teste de Kruskal-Wallis Análise de correspondência Análise de resíduos ajustados Teste não paramétrico de Friedman Teste Qui-quadrado Comparações múltiplas Tabela Cruzada

Fonte: NORIE / PPGE / UFRGS

Anexo 11.Dados Loteamento Santa Terezinha

Energia p/UH	R\$ 2,039.55
Água p/UH	R\$ 862.21
Esgoto Sanitário p/UH	R\$ 5,218.36
Pavimentação p/m2 Sist. Viário	R\$ 746.57
Pavimentação p/UH	R\$ 4,375.56
Infra-Estrutura p/m2	R\$ 85.93
Infra-Estrutura p/UH	R\$ 17,345.97
EQCO p/UH	R\$ 2,612.48
UHppd Térrea	R\$ 34,936.91
UH Térrea	R\$ 26,096.43
UH Sobrado	R\$ 24,683.19
UH médio	R\$ 28,572.17
UH médio p/m2	R\$ 605.98
UC	R\$ 16,339.75
UHppd Térrea + Infra + EQCO	R\$ 54,895.36
UH Térrea + Infra + EQCO	R\$ 46,054.88
UH Sobrado + Infra + EQCO	R\$ 44,641.63
UH média + Infra + EQCO	R\$ 48,530.62
UC + Infra + EQCO	R\$ 36,298.19
Fonte: DEMHAB, 2008	
Observações:	
<p>Para estimar os valores apresentados nesta tabela considerou-se o valor percentual do CUB por m2 do custo de cada empreendimento. Uma vez sabendo-se o valor percentual do CUB por m2, atualizou-se o valor do CUB para Janeiro de 2008, desta forma encontrou-se os valores médios das necessidades habitacionais.</p>	
<p>Considerou-se como parâmetro padrão para a base de cálculo de Unidades Habitacionais térreas e Inadequações o loteamento Santa Terezinha (Papeleiros), por ser um empreendimento recente e no padrão de interesse social.</p>	
<p>O cálculo da Infra-Estrutura leva em conta o total de CUB's necessários para a dotação no loteamento de Terraplanagem, Energia, Água, Esgoto Cloacal, Esgoto Pluvial e Pavimentação.</p>	

Anexo 12.Dados Condomínio Amizade

UH Vertical (CUB p/m2)	0.52
UH Vertical + Infra (CUB p/m2)	0.63
UH médio p/m2	499.81
UH médio + Infra p/m2	598.67
UH médio	24,990.66
UH médio + Infra	30,814.34
Fonte: DEMHAB	
Observações:	
<p>De forma análoga ao Anexo 11, para se estabelecer um parâmetro padrão para base de cálculo de Unidades Habitacionais verticalizadas mais Infra-Estrutura, utilizou-se os dados do Condomínio Amizade, que está estruturado em quatro blocos de dezesseis apartamentos constituindo uma área total construída de 3.294,15 m².</p>	

Anexo 13. Valores Médio de Terreno por m²

R\$ 68,00 m2	para 70% dos novos empreendimentos
R\$ 10,00 m2	para 30% dos novos empreendimentos

Anexo 14. VALORES MÉDIOS DE TERRENOS POR UH TÉRREA

Gleba (m2)	53,898.84
Total de UH + UC	277
Custo médio do Terreno por UH + UC (R\$ 68,00 m2)	R\$ 13,231.48
Custo médio do Terreno por UH + UC (R\$ 10,00 m2)	R\$ 1,945.81
(UH + UC) média + Infra + EQCO	R\$ 48,530.62
* (UH + UC) média + Infra + EQCO + Terreno	R\$ 61,762.10
** (UH + UC) média + Infra + EQCO + Terreno	R\$ 50,476.43

* Valor calculado considerando o preço de R\$ 68,00 m2 do terreno.

** Valor calculado considerando o preço de R\$ 10,00 m2 do terreno.

Observações:

1) O valor de R\$ 68,00 m2 foi estimado levando-se em consideração os empreendimentos localizados na região do PIEC (Bairro Humaitá e Farrapos), e, Bairros mais próximos da região central, como Sarandi, Santa Tereza e Cristal. Além da Vila Nova, pois, mesmo estando um pouco mais longe o valor é semelhante, e há um número de vilas irregulares consideráveis nos seus arredores. Será aplicado esse custo de terreno em 70% dos novos empreendimentos. Para os demais 30%, será utilizado o valor médio de custo de terreno de R\$10,00 o m². Que inclui as outras localidades, onde o valor do terreno é bem mais baixo.

2) Para o cálculo dos valores médios de terrenos por UH's foi utilizado como parâmetro a estrutura do loteamento Santa Terezinha, em que foram aplicados os valores médios por m2 de R\$ 68,00 e R\$ 10,00, exatamente como descrito na observação 1.

**Anexo 15. Valores Médios de Terreno por UH Vertical
(Condomínio Amizade)**

Gleba (m2)	3402
Total de UH	64
Custo médio do Terreno por UH (R\$ 68,00 m2)	R\$ 3,614.63
Custo médio do Terreno por UH (R\$ 10,00 m2)	R\$ 531.56
UH média + Infra	R\$ 30,814.34
* UH média + Infra + Terreno	R\$ 34,428.97
** UH média + Infra + Terreno	R\$ 31,345.90
* Valor calculado considerando o preço de R\$ 68,00 m2 do terreno.	
** Valor calculado considerando o preço de R\$ 10,00 m2 do terreno.	
Observações:	
<p>1) O valor de R\$ 68,00 m2 foi estimado levando em consideração os empreendimentos localizados na região do PIEC (Bairro Humaitá e Farrapos), e, Bairros mais próximos da região central, como Sarandi, Santa Tereza e Cristal. Além da Vila Nova, pois, mesmo estando um pouco mais longe o valor é semelhante, e há um número de vilas irregulares consideráveis nos seus arredores. Será aplicado esse custo de terreno em 70% dos novos empreendimentos. Para os demais 30%, será utilizado o valor médio de custo de terreno de R\$10,00 o m², que inclui as outras localidades, onde o valor do terreno é bem mais baixo.</p>	
<p>2) Para o cálculo dos valores médios de terrenos por UH's foi utilizado como parâmetro a estrutura do Condomínio Amizade, em que foram aplicados os valores médios por m2 de R\$ 68,00 e R\$ 10,00, exatamente como descrito na observação 1.</p>	

Anexo 16.Total das Necessidades Habitacionais
(construção horizontal)

Déficit Habitacional (A)	UH média (térrea) + Infra + EQCO + Terreno (B)	TOTAL (A) x (B)
27,000	R\$ 61,762.10	R\$ 1,667,576,700.00
11572	R\$ 50,476.43	R\$ 584,113,247.96
TOTAL		
38572		R\$ 2,251,689,947.96
Carência Água (A)	Água p/UH (B)	TOTAL (A) x (B)
5,150	R\$ 862.21	R\$ 4,440,368.65
Carência Iluminação (A)	Iluminação p/UH (B)	TOTAL (A) x (B)
720	R\$ 2,039.55	R\$ 1,468,477.71
Carência Esgoto Sanitário (A)	Esgoto Sanitário p/UH (B)	TOTAL (A) x (B)
19,243	R\$ 5,218.36	R\$ 100,416,939.88
Adensamento Excessivo (A)	Custo da Melhoria p/UH (B)	TOTAL (A) x (B)
20,453	R\$ 3,635.88	R\$ 74,364,653.64
Custo da melhoria refere-se a construção de uma área de 6 m2.		R\$ 180,690,439.88
TOTAL DA NECESSIDADES HABITACIONAIS		R\$ 2,432,380,387.84
Fonte: DEMHAB, 2008		
Observações:		
Os valores totais de Déficit e Inadequação (A) referem-se aos encontrados na Tabela 18 . Componentes das Necessidades Habitacionais. Os valores médios por Unidades Habitacionais (B), referem-se aos valores calculados na tabela do Anexo 11, Anexo 12, Anexo 13, Anexo 14 , e Anexo 15.		

Anexo 17.Total das Necessidades Habitacionais (construção vertical)

Déficit Habitacional (A)	UH média (verticalizada) + Infra + Terreno (B)	TOTAL (A) x (B)
27,000	R\$ 34,428.97	R\$ 929,582,190.00
11572	R\$ 31,345.90	R\$ 362,734,754.80
TOTAL		
38572		R\$ 1,292,316,944.80
Carência Água (A)	Água p/UH (B)	TOTAL (A) x (B)
5,150	R\$ 862.21	R\$ 4,440,368.65
Carência Iluminação (A)	Iluminação p/UH (B)	TOTAL (A) x (B)
720	R\$ 2,039.55	R\$ 1,468,477.71
Carência Esgoto Sanitário (A)	Esgoto Sanitário p/UH (B)	TOTAL (A) x (B)
19,243	R\$ 5,218.36	R\$ 100,416,939.88
Adensamento Excessivo (A)	Custo da Melhoria p/UH (B)	TOTAL (A) x (B)
20,453	R\$ 3,635.88	R\$ 74,364,653.64
Custo da melhoria refere-se a construção de uma área de 6 m2.		R\$ 180,690,439.88
TOTAL DA NECESSIDADES HABITACIONAIS		R\$ 1,473,007,384.68
Fonte: DEMHAB, 2008		
Observações:		
Os valores totais de Déficit e Inadequação (A) referem-se aos encontrados na Tabela 18 Componentes das Necessidades Habitacionais. Os valores médios por Unidades Habitacionais verticalizadas (B), referem-se aos valores calculados na tabela do Anexo 12 e Anexo 15. As demais Inadequações (B) referem-se aos valores calculados no Anexo 21		

Anexo 18.Total das Necessidades Habitacionais (construção mista)

Déficit Habitacional (A)	UH média (vertical/horizontal) + Infra + EQCO (B)	TOTAL (A) x (B)
27,000	R\$ 48,095.54	R\$ 1,298,579,445.00
11572	R\$ 40,911.17	R\$ 473,424,001.38
TOTAL		
38572		R\$ 1,772,003,446.38
Carência Água (A)	Água p/UH (B)	TOTAL (A) x (B)
5,150	R\$ 862.21	R\$ 4,440,368.65
Carência Iluminação (A)	Iluminação p/UH (B)	TOTAL (A) x (B)
720	R\$ 2,039.55	R\$ 1,468,477.71
Carência Esgoto Sanitário (A)	Esgoto Sanitário p/UH (B)	TOTAL (A) x (B)
19,243	R\$ 5,218.36	R\$ 100,416,939.88
Adensamento Excessivo (A)	Custo da Melhoria p/UH (B)	TOTAL (A) x (B)
20,453	R\$ 3,635.88	R\$ 74,364,653.64
Custo da melhoria refere-se a construção de uma área de 6 m2.		R\$ 180,690,439.88
TOTAL DA NECESSIDADES HABITACIONAIS		R\$ 1,952,693,886.26
Fonte: DEMHAB, 2008		
Observações:		
Os resultados obtidos nesta tabela representam uma média entre o Anexo 16 e Anexo 17.		

Anexo 19. Metodologia para a Composição de Cenário de Demanda Futura para o Déficit Habitacional em Porto Alegre

Metodologia:

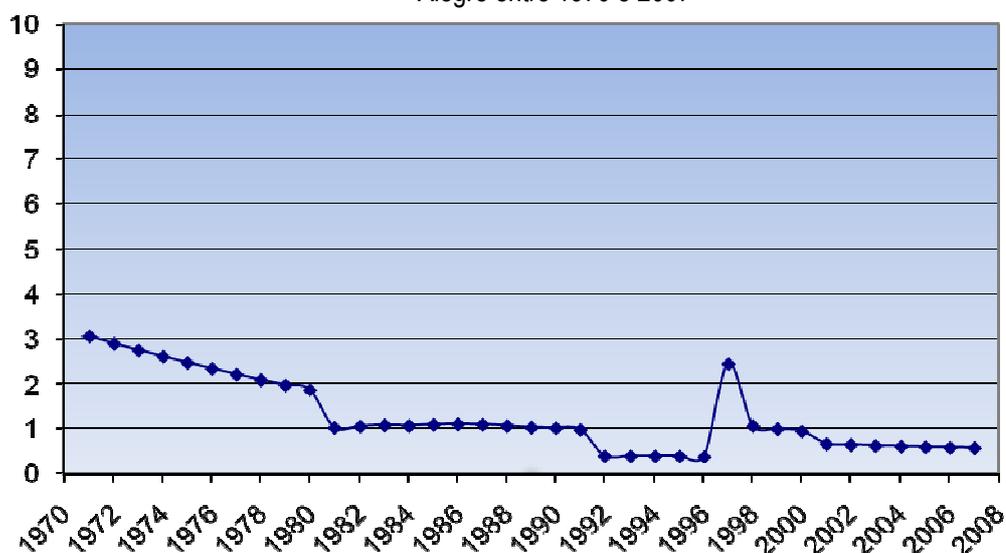
Para o cálculo do crescimento demográfico foi observada a estimativa feita pela FEE para a população total da cidade de Porto Alegre no período de 1970 a 2007. Constatou-se que a população tem uma taxa de crescimento que varia entre 0,4 e 3,05% ao ano. Na Tabela 39, pode-se verificar com precisão que a menor taxa de crescimento no período ocorre entre os anos de 1992 e 1996, em que se observa uma taxa em torno de 0,4% de aumento da população; e a maior taxa média observada ao longo da série é de 2,5% correspondente ao período de 1971 a 1978.

Tabela 39. Estimativa da População Total de Porto Alegre no Período de 1970-2007

Ano	População Total	Taxa de Crescimento	Ano	População Total	Taxa de Crescimento	Ano	População Total	Taxa de Crescimento	Ano	População Total	Taxa de Crescimento
1970	885545		1980	1125477	1,87%	1990	1251145	1,02%	2000	1360590	0,95%
1971	912575	3,05%	1981	1137026	1,03%	1991	1263403	0,98%	2001	1369691	0,67%
1972	938932	2,89%	1982	1149019	1,05%	1992	1268511	0,40%	2002	1378585	0,65%
1973	964717	2,75%	1983	1161440	1,08%	1993	1273630	0,40%	2003	1387271	0,63%
1974	989867	2,61%	1984	1173855	1,07%	1994	1278767	0,40%	2004	1395802	0,61%
1975	1014346	2,47%	1985	1186701	1,09%	1995	1283920	0,40%	2005	1404197	0,60%
1976	1038114	2,34%	1986	1199830	1,11%	1996	1288879	0,39%	2006	1412466	0,59%
1977	1061108	2,21%	1987	1212979	1,10%	1997	1320431	2,45%	2007	1420667	0,58%
1978	1083347	2,10%	1988	1225904	1,07%	1998	1334521	1,07%	-	-	-
1979	1104795	1,98%	1989	1238541	1,03%	1999	1347835	1,00%	-	-	-

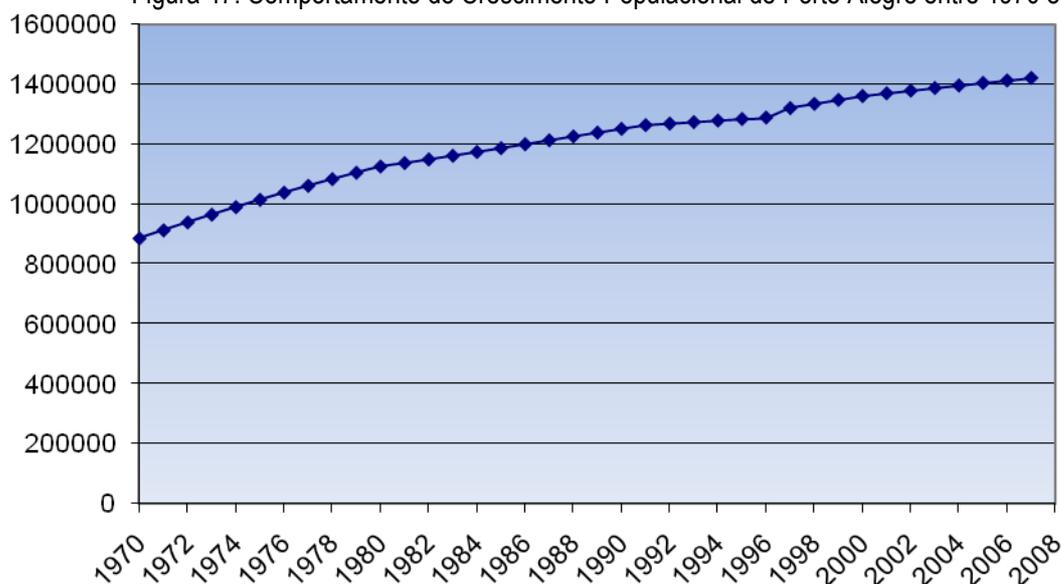
Fonte: FEE

Figura 46. Comportamento da Taxa Percentual de Crescimento Populacional de Porto Alegre entre 1970 e 2007



Fonte: FEE

Figura 47. Comportamento do Crescimento Populacional de Porto Alegre entre 1970 e 2007



Fonte: FEE

A partir do final da década de noventa constata-se uma suave tendência de queda no ritmo de crescimento populacional, tendo sido observado em 1998 uma taxa de crescimento de 1,07%, caindo de forma gradual para 0,58% para o ano de 2007. Pode-se observar ainda, uma tendência de baixa variação no padrão de crescimento populacional no município de Porto Alegre para o período em questão, de forma análoga ao padrão de crescimento populacional verificado em âmbito nacional onde se observa uma tendência de crescimento de 1% ao ano.

Aplicação:

Aplicando a função estatística previsão que nos possibilita determinar um valor a ser previsto através de matrizes de valores conhecidos, utilizando regressão linear (mínimos quadrados). Em nosso caso, o valor a ser previsto é a população na cidade de Porto Alegre em cada ano no período de 2008 a 2025 e a matriz de valores conhecidos é a população em cada ano na cidade de Porto Alegre no período de 1970 a 2007.

A função previsão tem por equação: $a+bx$, onde:

$$a = \bar{y} - b\bar{x}$$

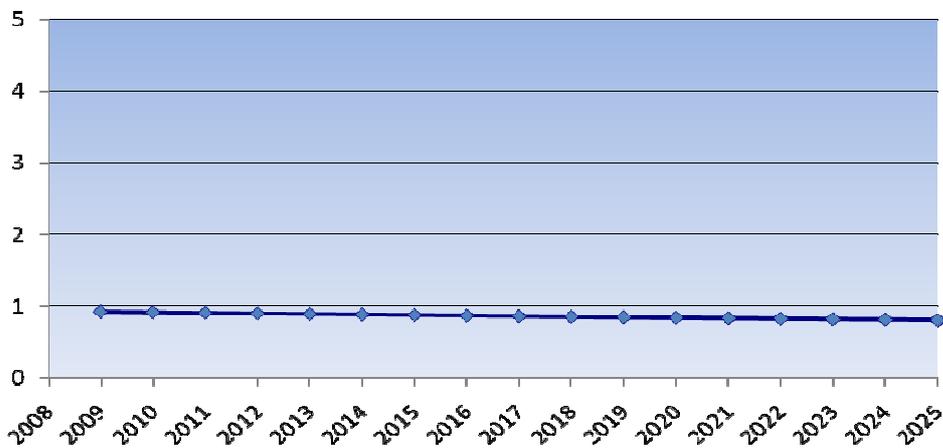
e:

$$b = \frac{\sum (x - \bar{x})(y - \bar{y})}{\sum (x - \bar{x})^2}$$

e onde \bar{x} e \bar{y} são as médias da amostra média.

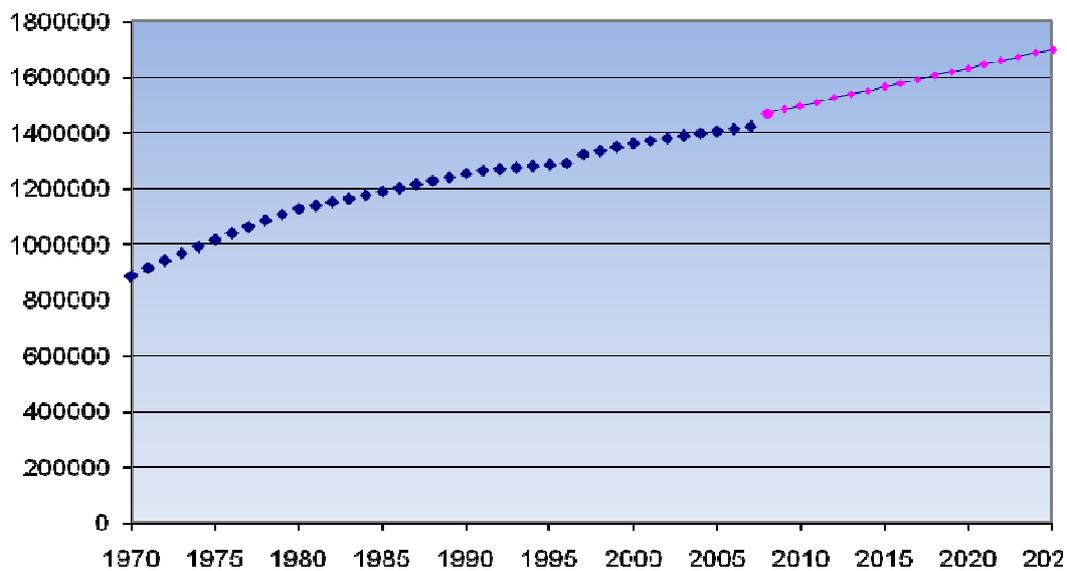
Aplicando a função obtemos o valor estimado do número de habitantes para Porto Alegre para cada ano no período de 2008 a 2025, com base no comportamento da variação populacional no intervalo de 1970 a 2007. Dessa forma, observamos a seguinte tendência de crescimento populacional para o período 2008-2025:

Figura 48. Comportamento da Taxa Percentual de Crescimento Populacional de Porto Alegre 2008-2025, de acordo com a função aplicada



Fonte: Pixel Planejamento

Figura 49. Comportamento do Crescimento Populacional de Porto Alegre entre 1970- 2025



Fonte: Pixel Planejamento

Os gráficos apresentados na Figura 48. E na Figura 49. corroboram o que foi dito anteriormente, dado que a aplicação da função previsão nos dados conhecidos de população para Porto Alegre mostra que existe a tendência de um decréscimo constante na taxa de crescimento populacional, que fica próximo a 1%, valor que se aproxima da taxa média de crescimento populacional do Brasil.

Composição do Cenário:

Para fazermos uma estimativa do déficit habitacional até o ano de 2025 estabelecemos o seguinte cenário: consideramos que a taxa de habitantes por domicílio se manterá constante, levando em conta os dados da tabela abaixo:

Tabela 40.Determinação de Taxa de Moradores por Domicilio

	1991	2000
<i>População</i>	1.263.403,00	1.360.590,00
<i>Domicílios</i>	391.484	451.833
<i>Taxa de moradores por domicilio</i>	3,23	3,01

Fonte: IBGE

Percebe-se que entre os anos de 1991 e 2000 houve um decréscimo na taxa de moradores por domicílio, trabalhando com um cenário pessimista, será mantida constante a taxa do ano de 2000 que foi de 3,01 habitantes por domicílio para o período de 2008 a 2025.

Será considerada constante também a proporção do déficit para os domicílios em 2000, o número do déficit habitacional nesse ano é de 38.572 domicílios que representam 8,54% do total de domicílios da cidade de Porto Alegre no ano de 2000 (Tabela 18)

O cenário foi composto levando-se em consideração o ano de início dos mandatos municipais, visto que são os momentos ideais para uma revisão dos valores do cenário.

Tabela 41.Composição do Cenário para Estimativa do Déficit para os Anos de 2000, 2009, 2013, 2017, 2021 e 2025

	2000	2009	2013	2017	2021	2025
Domicílios	451.833	492.279	510.160	528.041	545.922	563.803
População	1.360.590,00	1.482.384,39	1.536.228,69	1.590.072,99	1.643.917,30	1.697.761,60
Proporção déficit	8,54%	8,54%	8,54%	8,54%	8,54%	8,54%
Taxa de moradores	3,01	3,01	3,01	3,01	3,01	3,01
Déficit	38.572	42.025	43.551	45.078	46.604	48.131

Fonte: Pixel Planejamento

De acordo com o cenário proposto, como mostra a tabela acima, haverá um déficit de 42.025 domicílios para o ano de 2009, 43.551 domicílios para o ano de 2013, 45.078 domicílios para o ano de 2017, 46.604 domicílios para o ano de 2021 e 48.131 domicílios para o ano de 2025.

Tabela 42.Total do Déficit Habitacional Futuro (construção horizontal)

Déficit Habitacional (A)	UH média (térrea) + Infra + EQCO + Terreno (B)	TOTAL (A) x (B)
6.691	R\$ 62.257,67	R\$ 416.584.747,27
2.868	R\$ 50.549,30	R\$ 144.960.227,61
TOTAL		
9.559		R\$ 561.544.974,88
(construção vertical)		
Déficit Habitacional (A)	UH média (verticalizada) + Infra + Terreno (B)	TOTAL (A) x (B)
6.691	R\$ 34.428,97	R\$ 230.374.566,96
2.868	R\$ 31.345,90	R\$ 89.890.637,43
TOTAL		
9.559		R\$ 320.265.204,39
(construção mista)		
Déficit Habitacional (A)	UH média (vertical/horizontal) + Infra + EQCO (B)	TOTAL (A) x (B)
6.691	R\$ 48.343,32	R\$ 323.479.657,12
2.868	R\$ 40.947,60	R\$ 117.425.432,52
TOTAL		
9.559		R\$ 440.905.089,64

Anexo 20. Percentual de déficit habitacional (excetuando os dados de reassentamento) por AED

AED		Domicílios (expansão da Amostra do Censo de 2000)	Déficit	Déficit Percentual
1	Agronomia	3350	358	10.69%
2	Arquipélago/Humaitá/Anchieta	5971	284	4.76%
3	Auxiliad/M serrat/M de vento/Bela Vista	14507	195	1.34%
4	Azenha/Menino Deus /Praia de Belas	16807	459	2.73%
5	Belém Novo	4063	270	6.65%
6	Bom Fim/ Farroupilha	4569	105	2.30%
7	Bom Jesus/Jd Salso	10089	818	8.11%
8	Camaquã	6984	465	6.66%
9	Cavahada	4791	347	7.24%
10	Centro	17118	441	2.58%
11	Cidade Baixa	8819	145	1.64%
12	Cristal	9626	477	4.96%
13	Cristo Redentor	5769	250	4.33%
14	Farrapos	4824	514	10.66%
15	Floresta	6251	155	2.48%
16	Glória/Cascata/Belém Velho	12546	1072	8.54%
17	Higienópolis/ Boa Vista	6446	180	2.79%
18	Independência	4937	56	1.13%
19	Jardim Botânico	4175	223	5.34%
20	Jardim Carvalho	7279	677	9.30%
21	Jardim Sabará	4691	214	4.56%
22	Jd Lindóia/São Sebastião	5921	219	3.70%
23	Jd S Pedro/S Maria Goretti/Jd Floresta	4595	314	6.83%
24	Lomba do Pinheiro	12367	977	7.90%
25	Mário Quintana	8003	380	4.75%
26	Medianeira/Santa Tereza	20060	1686	8.40%
27	Morro Santana	5883	469	7.97%
28	Navegantes/São Geraldo	4823	329	6.82%
29	P Grossa/Ch do Sol/Lageado/ Lami	4762	247	5.19%
30	P Redonda/Ipanema/Esp.Santo/Guarujá	9621	515	5.35%
31	Partenon	14618	1192	8.15%
32	Passo da Areia	7805	317	4.06%
33	Passo das Pedras	7362	412	5.60%
34	Petrópolis	13057	434	3.32%
35	Restinga	14606	1753	12.00%
36	Rio Branco/Santa Cecília	8373	282	3.37%
37	Rubem Berta	22376	1518	6.78%
38	Santana	9816	323	3.29%
39	Santo Antonio	5334	204	3.82%
40	São João	5627	89	1.58%
41	São José	8855	872	9.85%
42	Sarandi	26632	2245	8.43%
43	Serraria /Hípica	4626	326	7.05%
44	T Figueiras/ Ch das Pedras/ Vila Jardim	7673	517	6.74%
45	Teresópolis/ Nonoai	9695	697	7.19%
46	Vila Assunção/ Tristeza/Vila Conceição	6418	322	5.02%
47	Vila Ipiranga/ Jardim Itu	10040	455	4.53%
48	Vila João Pessoa/ Cel.Aparício Borges	7569	746	9.86%
49	Vila Nova/ Campo Novo	11879	795	6.69%

Fonte: dados da Amostra do Censo de 2000, IBGE, editados pelo Metrodata-IPPUR /UFRJ, 2004

Anexo 21. Informações Gerais das ROPS

ROP	Numero de vilas	Domicílios Improvisados	Cômodos Alugados	Famílias Conviventes	Reassentamento	Déficit	Déficit Percentual	Carência Água	Carência Iluminação	Carência Esgoto	Carência Lixo Urbano	Carência Lixo Rural	Adensamento Excessivo	Irregularidade Fundiária	Inadequação	Domicílios Amostra Censo 2000	População Amostra Censo 2000	Densidade	
1	HUMAITÁ/ NAVEGANTES/ ILHAS	27	72	174	881	0	1127	0.072	1164	165	1303	127	93	935	4736	8523	15618	49571	12512.1
2	NOROESTE	17	82	249	1493	988	2812	0.061	21	0	949	108	0	778	1145	3001	46203	130132	50524.9
3	LESTE	56	61	101	2533	1969	4664	0.131	237	18	2113	195	0	2359	8679	13601	35615	118969	36595.3
4	LOMBA DO PINHEIRO	39	73	26	1236	1112	2447	0.156	672	11	1747	13	152	843	4783	8221	15717	56145	2164.9
5	NORTE	33	52	75	2118	1978	4223	0.159	293	20	1665	395	20	1516	9331	13240	26632	90120	3225.0
6	NORDESTE	26	0	8	372	593	973	0.122	219	54	1582	177	0	1184	5789	9005	8003	29234	3633.0
7	PARTENON	48	67	175	2772	1206	4220	0.116	450	95	2231	285	0	2396	11419	16876	36376	122653	36581.1
8	RESTINGA	25	98	39	1616	343	2096	0.144	419	65	774	141	19	1440	1990	4848	14606	53764	1682.4
9	GLORIA	19	163	26	883	613	1685	0.134	219	78	756	146	0	1010	3987	6196	12546	42526	2195.9
10	CRUZEIRO	40	63	101	1522	774	2460	0.123	443	60	940	117	0	1843	8657	12060	20060	70075	10322.3
11	CRISTAL	20	20	16	441	1054	1531	0.159	28	23	738	21	0	478	2027	3315	9626	29448	7810.9
12	CENTRO-SUL	41	28	126	2150	331	2635	0.079	102	21	1148	105	0	1608	3775	6759	33349	108981	23857.8
13	EXTREMO SUL	17	8	0	509	0	517	0.059	426	25	871	106	37	598	956	3019	8825	29666	655.0
14	EIXO BALTAZAR	25	179	68	1683	827	2757	0.093	103	29	1408	187	0	1280	4165	7172	29738	92835	14075.2
15	SUL	27	26	31	1106	283	1446	0.070	78	0	743	52	0	998	3132	5003	20665	69575	8016.8
16	CENTRO	26	268	200	2350	161	2979	0.027	276	56	275	86	0	1187	1085	2965	108429	266896	125714.0

Fonte: Dados alfanuméricos editados pelo Instituto Pólis, com base na Metodologia Metrodata – IPPUR/UFRJ (2004), para expansão dos dados da Amostra do Censo de 2000-IBGE, e dados DEMHAB (2008) edição gráfica Pixel Planejamento Espacial, 2008.

Anexo 22. Servidores efetivos do Departamento Municipal de Habitação segundo a escolaridade

Classe do Cargo	Escolaridade	Criados	Providos
Administrador	Superior completo	20	3
Agente de Fiscalização		5	0
Apontador	Fundamental incompleto	10	5
Arquiteto	Superior completo	20	17
Arquivista		20	0
Asses. Administrativo II		4	4
Assessor Assuntos Jurídicos		10	8
Assistente Administrativo		150	36
Assistente Social	Superior completo	10	9
Auxiliar de Campo		10	0
Auxiliar Serviço Social	Médio completo	20	3
Auxiliar Serviços Gerais		20	11
Auxiliar Serviços Técnicos	Médio completo	60	5
Bibliotecário		2	0
Carpinteiro	Fundamental incompleto	40	13
Cobrador		14	13
Contador		10	7
Contínuo		15	0
Desenhista	Médio completo	10	3
Economista	Superior completo	10	1
Eletricista	Fundamental incompleto	10	1
Eletrotécnico	Fundamental incompleto	5	0
Engenheiro	Superior completo	40	35
Guarda Municipal	Fundamental incompleto	50	46
Instalador	Fundamental incompleto	10	6
Jardineiro	Fundamental incompleto	6	1
Marceneiro	Fundamental incompleto	10	1
Mestre de Obras	Fundamental completo	10	1
Motorista	Fundamental incompleto	10	5
Operador de Máquinas		4	0
Operário	Fundamental incompleto	293	23
Operário Especializado	Fundamental incompleto	50	12
Pedreiro	Fundamental incompleto	20	15
Pintor	Fundamental incompleto	20	5
Procurador	Superior completo	10	7
Psicólogo	Superior completo	2	1
Sociólogo	Superior completo	5	2
Técnico em Arquivo		10	0
Técnico em Contabilidade	Médio completo	15	12
Técnico em Manutenção		4	0
Telefonista	Fundamental incompleto	8	3
Motorista CLT	Fundamental incompleto	12	12
Operário CLT	Fundamental incompleto	63	63
TOTAL		1127	389

Fonte: CPCO-DEM HAB, 2007

Anexo 23.anta VILA MATO SAMPAIO

Anexo 24.PMHIS-POA - Matriz Conflitos e Potencialidades

A seguir, matriz de conflitos e potencialidades, onde sintetiza-se os elementos ponderantes, que servem de ferramenta para a definição de objetivos e estratégias específicas para cada item do setor habitacional de Porto Alegre no intuito da construção de um planejamento estratégico.

Premissas	Objetivos
1. Inserção regional e características do município	
Potencialidades:	
<i>Situação sócio-econômica com pólos de desenvolvimento bem definidos na RMPA.</i>	
<i>Distribuição das atividades produtivas no conjunto do território do estado.</i>	
<i>A capital recebe uma migração por motivo de trabalho e/ou serviço, sendo na RMPA o percentual de pessoas que trabalham ou estudam fora de sua cidade de 9,71%.</i>	
Conflitos	
<i>A inadequação habitacional é o item mais dominante em especial atingindo assentamentos de baixa renda.</i>	
<i>Irregularidade fundiária nos assentamentos informais.</i>	
2. Atores sociais e participação popular	
Potencialidades:	
<i>Sistema do Orçamento Participativo como garantia de participação da comunidade.</i>	
<i>Atuação de organizações comunitárias atuando em prol da comunidade.</i>	
<i>Número significativo de lideranças atuantes.</i>	
Conflitos	
<i>Excesso de estruturas e canais de interação da comunidade gerando demandas conflitantes.</i>	
<i>Estrutura da administração com sobreposição de competências gerando fluxos de demanda equivocados.</i>	
<i>OP com ciclo anual e quantidade de demandas impossibilita o atendimento das mesmas.</i>	
<i>Falta de informação técnica das comunidades no momento das demandas, gerando solicitações incompatíveis com a técnica e recursos financeiros disponíveis.</i>	

3. Necessidades Habitacionais	
Potencialidades:	
<i>Aumento da renda per capita.</i>	
<i>Diminuição do desemprego.</i>	
<i>Aumento na provisão de infra-estrutura.</i>	
<i>Aumento de instalações sanitárias.</i>	
<i>Aumento do PIB de Porto Alegre.</i>	
<i>Diminuição da ocupação domiciliar.</i>	
<i>Diminuição da densidade populacional.</i>	
<i>Aumento de moradores em domicílios próximos.</i>	
<i>Existência de programas para provisão habitacional. E, existência de Programas Integrados (habitação, social, infra-estrutura, paisagismo, social e geração de trabalho e renda), que pode ser mais eficiente para permanência da população atendida, pelos projetos sociais e geração de trabalho e renda.</i>	
<i>Criação de instrumentos de monitoramento e avaliação para os programas.</i>	
Conflitos	
<i>Inexistência de um instrumento de coleta de dados para exata mensuração do déficit e inadequação habitacional.</i>	
<i>Venda ilegal dos imóveis por famílias que adquiriram a unidade habitacional. E, retorno dessas famílias aos assentamentos subnormais.</i>	
<i>Falta de fiscalização, por parte do poder público, das famílias cadastradas que adquiriram moradia em EHIS.</i>	
<i>Falta de sincronia entre a produção habitacional e o necessário acompanhamento social e programas de geração de emprego e renda.</i>	
<i>Aumento do índice GINI em Porto Alegre (desigualdade social).</i>	
4. Oferta habitacional	
Potencialidades:	
<i>Participação comunitária - existência OP.</i>	
<i>Existência do DEMHAB, departamento responsável pelo setor habitacional de interesse social do município.</i>	
<i>Criação do Ministério das Cidades, da Secretaria Nacional da Habitação, do FNHIS, e elaboração do PLHIS.</i>	

<i>Parceria com agente financeiro para subsídio a famílias com renda entre 0 e 3 sm., e 3 a 6 sm.</i>	
<i>Existência de vários programas e linhas de crédito voltados à população de baixa renda, que operam com recursos do OGU. E, criação do PAC.</i>	
<i>Serviços urbanos implementados nos empreendimentos públicos (água, luz, esgoto). Aumento da provisão de serviços urbanos para famílias organizadas em forma de cooperativa, pelo DEMHAB, a partir dos anos 2000.</i>	
<i>Qualidade da moradia, e adequação dos modelos habitacionais à realidade da população.</i>	
<i>Avaliações realizadas por instituição de ensino (UFRGS) dos EHIS produzidos.</i>	
<i>Organização de pessoas em forma de cooperativas, e produção de moradias em forma de mutirão, que repercute na diminuição dos custos das unidades habitacionais.</i>	
<i>Exigências dos órgãos financiadores com relação à regularidade dos empreendimentos.</i>	
<i>Capacitação dos técnicos para trabalhar de forma integrada no planejamento e execução dos empreendimentos;</i>	
Conflitos	
<i>Decréscimo da produção habitacional no município a partir dos anos 2000, se comparado às décadas de 70 e 80, explicado pela queda drástica do volume de crédito habitacional concedido, no âmbito do SFH.</i>	
<i>Diminuição da representatividade do setor público na produção habitacional do município. As privatizações e concessões representam um fator chave para a redução estrutural do mercado de obras públicas.</i>	
<i>Fraca representatividade da esfera estadual na produção de moradias de interesse social.</i>	
<i>Custo elevado da produção habitacional (unidade habitacional e infra-estrutura);</i>	
<i>Custo elevado da terra urbana;</i>	
<i>Localização dos assentamentos subnormais - localizados, em sua maioria, em áreas onde o custo do terreno é mais elevado, ou seja, nas proximidades do centro.</i>	
<i>Necessidade de ação de segurança pública nos empreendimentos;</i>	
<i>Tipologia habitacional questionada em função do tamanho da unidade habitacional especialmente em casos de famílias numerosas;</i>	
<i>Gestão incipiente dos espaços públicos compromete a qualidade do condomínio ou loteamento; ou seja, falta de manutenção dos espaços públicos.</i>	
<i>Constatação de aumento do número de carros e caminhões em alguns empreendimentos pesquisados, chegando até a 40 ou 50% (pesquisa UFRGS).</i>	

<i>Morosidade no processo de regularização e titulação dos empreendimentos.</i>	
<i>Comunicação ineficiente entre as Secretarias da PMPA (DEMHAB, SPM, SMOV), o que acarreta morosidade na aprovação dos projetos.</i>	
<i>Projetos orientados por critérios políticos e recursos escassos não atendem aos padrões usuais de parcelamento do solo urbano tendem a produzir empreendimentos irregulares;</i>	
<i>Variedade de contratos celebrados quase que simultaneamente em função de decisões administrativas equivocadas.</i>	
<i>Irregularidade urbanística e fundiária dos empreendimentos públicos.</i>	
<i>Presença de loteamentos clandestinos e irregulares.</i>	
5. Marcos regulatórios e instrumentos	
Potencialidades:	
<i>Instituição de AEIS a fim de flexibilizar padrões urbanísticos;</i>	
<i>Usucapião especial urbano oportuniza a regularização de áreas particulares ocupadas por população de baixa renda;</i>	
<i>Concessão do direito real de uso – CDRU regularização fundiária das áreas públicas ocupadas por população de baixa renda;</i>	
<i>Permissão remunerada de uso permite a destinação de áreas públicas a particulares mediante ressarcimento;</i>	
<i>Transferência do potencial construtivo deve financiar o desenvolvimento urbano, regularização fundiária e produção de HIS;</i>	
<i>Fundo Municipal de Desenvolvimento destinado ao financiamento do desenvolvimento urbano;</i>	
<i>Indenização assistida potencializa a desocupação das áreas necessárias aos empreendimentos de desenvolvimento urbano.</i>	
Conflitos	
<i>A definição de AEIS não resolve conflitos ambientais e não atende a demanda existente</i>	
<i>Regularização de loteamentos irregulares dificuldade na aprovação e licenciamento do empreendimento;</i>	
<i>Solo Criado, FMD e transferência do potencial de uso cujos recursos devem ser contabilizados como receita do Demhab e aplicados de forma estratégica na regularização e produção de HIS;</i>	

<i>Urbanizador social potencializa apenas a iniciativa privada;</i>	
<i>Não há gravame de AEIS para provisão de HIS;</i>	
<i>Dificuldade de aplicação de padrões especiais em área ocupadas com gravame de AEIS em especial quanto ao licenciamento ambiental.</i>	
6. Condições institucionais e administrativas	
Potencialidades:	
<i>Oportunidade de suprir a falta de funcionários através de concurso previsto;</i>	
<i>Mudança para sede própria pode oportunizar um momento de reorganização;</i>	
<i>Inventário patrimonial em meio eletrônico;</i>	
<i>Recuperação de créditos/ Diminuição do valor das Dívidas</i>	
<i>Geoprocessamento</i>	
<i>Equipamentos para realização de serviços habitacionais</i>	
Conflitos:	
<i>Administração pública implementada pela estrutura interna do órgão e da Secretaria de Gestão concomitante;</i>	
<i>Visibilidade compartimentada das secretarias;</i>	
<i>Organograma funcional com funções dispersas e sobreposição de competências;</i>	
<i>Falta de estratégias de gestão de projetos;</i>	
<i>Decisões políticas x decisões técnicas. Conflito de ações;</i>	
<i>Método de trabalho não racionalizado;</i>	
<i>Estrutura operacional incipiente;</i>	
<i>Estrutura restrita, pouco espaço e baixa funcionalidade do atual prédio do DEMHAB.</i>	
7. Programas e ações - Comum a todos	
Potencialidades:	
<i>Oportuniza o acesso das Secretarias e das instituições de ensino e pesquisa aos levantamentos digitalizados;</i>	
<i>Prioriza a permanência das comunidades no local de origem.</i>	

Conflitos:	
<i>Falta de urbanização e fiscalização das áreas desocupadas gera novas ocupações;</i>	
<i>Falta de estratégias de gestão pública;</i>	
<i>Dificuldade na obtenção do licenciamento ambiental;</i>	
<i>Pouca integração entre as Secretarias da PMPA;</i>	
<i>Pouca integração entre os setores do Departamento;</i>	
<i>Falta de planejamento e ações integradas no âmbito municipal.</i>	
<i>Falta de Indicadores de desempenho</i>	
<i>Os órgãos públicos municipais e estaduais responsáveis pela aprovação e licenciamento dos empreendimentos de interesse social não reconhecem a figura de regularização de áreas ocupadas;</i>	
<i>Falta de suporte técnico por parte do DEMHAB às comunidades e lideranças demandantes no OP</i>	
Programas Institucionais	
1. Programa de Regularização Fundiária - PRF	
Famílias de baixa renda	
Potencialidades:	
<i>Mapeamento de ocupações irregulares (levantamentos topográficos e cadastrais), possibilitando o dimensionamento da irregularidade e a identificação de áreas críticas (áreas de ocupação) em relação a questão ambiental.</i>	
<i>O Programa propiciou a qualificação do espaço em núcleos irregulares, por conta do atendimento de demandas gravadas no OP;</i>	
<i>Permite o ingresso de ações de usucapião elaborando a descrição e planta individualizada dos lotes, após a elaboração de estudo urbanística das áreas.</i>	
Conflitos	
<i>Demandas gravadas nos PI's não atendidas totalizam 44,5 %.</i>	
<i>Áreas no PRF sem Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU) e/ou Projeto Urbanístico (PU) aprovados nos órgãos competentes totalizam de 73 %.</i>	
<i>Áreas com gravame de praça - a legislação ambiental e a LC 434/99 restringem a desafetação em detrimento da permanência das famílias.</i>	

40 % de vilas tem condicionantes ambientais ou área de risco.	
43% das áreas com pendências relativas à titularidade e espacialização de matrícula.	
53% das áreas para serem urbanizadas precisam de reassentamento.	
Atendimento parcial das demandas de urbanização em função de recursos exíguos	
Dificuldade em acessar recursos de fontes externas.	
Carência de trabalho social, em todas as etapas do Programa, relacionando este fato como um dos principais entraves nas relações com a comunidade.	
2. Programa de Reassentamento	
Famílias de baixa renda	
Potencialidades:	
Diversidade nas tipologias arquitetônicas de acordo com as especificidades apontadas no levantamento socioeconômico;	
Inserção de unidades de comércio e serviços, as quais garantem a permanência da atividade comercial e conseqüente geração de renda das famílias cadastradas;	
Construção de equipamentos comunitários, tais como creches, centros comunitários e praças, os quais possibilitam atividades de inclusão e integração social;	
Inclusão do loteamento à cidade formal, pelo acesso ao transporte e aos equipamentos públicos, definição de um endereço oficial;	
Desenvolvimento do trabalho social que garante a participação e motiva a organização comunitária;	
Realização de ações de educação sanitária e ambiental, oportunizando a adequada utilização dos equipamentos disponibilizados e otimização dos recursos investidos;	
A metodologia do Programa constitui-se como referência para outros municípios, universidades e entidades afins.	
Conflitos	
Falta de integração entre as equipes do DEMHAB, as quais carecem do recebimento de informações homogêneas e da definição de prioridades;	
Oferta reduzida de recursos financeiros seja institucional ou municipal;	
Dificuldade de implementar a metodologia obedecendo a ordem cronológica das etapas, pois estas geralmente ocorrem de maneira diversa;	
Dificuldade operacional de acompanhamento das famílias no pós-ocupação.	

3. Programa de Incentivo ao Cooperativismo Habitacional:	
Renda 2 a 5 sm	
Potencialidades:	
<i>Organização em forma coletiva possibilitando o acesso à terra através da propriedade coletiva;</i>	
<i>Gestão democrática e transparência administrativa entre os entes públicos e membros da cooperativa.</i>	
Conflitos	
<i>Inexistência de legislação a fim de permitir a flexibilização dos padrões urbanísticos e procedimento administrativos na aprovação dos projetos;</i>	
<i>Necessidade de repasse de recursos dos entes públicos municipais, estaduais e federal destinados à pessoa jurídica da cooperativa</i>	
<i>Inexistência de uma política de educação cooperativista no município</i>	
<i>Dificuldade de acesso à terra urbana pela sua inadequação e pelo seu elevado valor de mercado</i>	
Programas Integrados Municipais	
1. Programa Integrado Entrada da Cidade - PIEC	
Famílias de Baixa Renda	
Potencialidades:	
<i>Complementação do sistema viário da região, facilitando a integração com o restante da cidade e da área metropolitana;</i>	
<i>Ação inovadora quanto à intervenção da PMPA, a partir da elaboração de um amplo diagnóstico da situação social e urbana da região;</i>	
<i>Incentivo à mobilização das comunidades através da criação de fóruns de representação popular (CRAP, Sub-Comissão de Habitação, Comissão de Obras);</i>	
<i>Área e qualidade construtiva da unidade habitacional maior do que a mínima definida pelos agentes financiadores.</i>	
Conflitos	
<i>Falta de integração entre os órgãos municipais que participam do desenvolvimento do Programa;</i>	
<i>Desativação da equipe de fiscalização do Programa;</i>	

<i>Falta centralização e organização da documentação relativa ao Programa;</i>	
<i>Inexistência de previsão orçamentária para outras alternativas de atendimento como aluguel social ou indenização assistida;</i>	
<i>Dificuldade operacional de acompanhamentos das famílias;</i>	
<i>Dificuldades na conclusão do processo de aprovação dos projetos dos loteamentos;</i>	
8. Recursos Financeiros	
Potencialidades:	
<i>Possibilidade de complementar as demandas do Orçamento Participativo com recursos do FNHIS;</i>	
<i>Existência de várias fontes de recursos (FONPLATA, HBB/BID, BID, PIMES, Convênio com ONG, Programas da CEF, FMD).</i>	
<i>Condições favoráveis para o desenvolvimento de iniciativas público-privada;</i>	
<i>Execução jurídica dos mutuários quando passíveis de escrituração e registro;</i>	
<i>Recuperação de créditos;</i>	
<i>Negociação e redução da dívida do órgão;</i>	
<i>Possibilidade de acesso aos recursos financeiros da CAIXA como empréstimo para produção de novos empreendimentos;</i>	
<i>Possibilidade de implementar a cobrança de um percentual de participação nos programas em que o Demhab atua, por força de convênio celebrado entre a Prefeitura Municipal de P. Alegre e a CAIXA, para a realização do cadastro dos interessados (PAR e Associativismo).</i>	
Conflitos	
<i>Realinhamento dos recursos financeiros municipais tem causado perdas de recursos;</i>	
<i>Variáveis imensas de demandas geram mudanças de prioridades (demandas políticas);</i>	
<i>Alto índice de inadimplência nos contratos;</i>	
<i>Falta de autonomia financeira das secretarias e departamentos. Os recursos embora constem da peça orçamentária depende de liberação da Secretaria da Fazenda, causando entravamento;</i>	
<i>Recursos do Solo Criado e FMD não estão contabilizados como receita do Demhab;</i>	

<i>Falta de gestão administrativa e financeira descentralizada, cfe. aponta a Controladoria Geral da União.</i>	
<i>Inexpressividade dos recursos oriundos via esfera estadual.</i>	
<i>Falta de dados dos recursos oriundos da esfera estadual.</i>	
<i>Pouco recurso financeiro investido na produção de unidades habitacionais de interesse social frente à grande necessidade habitacional do município</i>	