IV enanparq

Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

Porto Alegre, 25 a 29 de Julho de 2016

INSERÇÃO URBANA E O PMCMV: A LOCALIZAÇÃO DOS MORADORES DO CONDOMÍNIO JARDIM PARAÍSO

SEÇÃO TEMÁTICA: HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL 1930-2015: REVISÃO DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS

Fernanda de Bittencourt Escobar
PROPUR-UFRGS
fernanda.escobar@ufrgs.br

Flávia GazzolaGobbato
PROPUR-UFRGS
flaviagg@gmail.com

Priscilla Mezzomo Luiz
FAU-UFRGS
priscillamezzomo@gmail.com

Giovana Mello Nogueira
FAU-UFRGS
gi.mnogueira@gmail.com

INSERÇÃO URBANA E O PMCMV: A LOCALIZAÇÃO DOS MORADORES DO CONDOMÍNIO JARDIM PARAÍSO

RESUMO

O Estado atua no processo de localização das populações através de políticas públicas habitacionais. As localizações refletem desigualdades socioeconômicas que podem interferir na qualidade de vida das populações. Atualmente, no Brasil, a ação do Estado na promoção dessas políticas tem se desenvolvido através do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Esse Programa teve sua primeira fase de operação entre 2009 e 2011 e subdividia a sua atuação em três faixas (F) de renda: F1, F2 e F3, que atendiam, respectivamente, às famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos (SM), 3a6 SM; e 6 a 10 SM.Este trabalho analisa a localização das moradias dos beneficiários do condomínio Jardim Paraíso, em Porto Alegre/RS.Este empreendimento enquadra-se na F1 do Programa e foi contratado na sua primeira fase. O trabalho trata da comparação entre a localização anterior e atual das moradias dos beneficiários desse empreendimento, com foco no acesso a equipamentos e serviços públicos, entendidos aqui como elementos que podem possibilitar oportunidades de desenvolvimento humano aos cidadãos, melhorando sua qualidade de vida. O estudo se desenvolveu a partir do cruzamento dos dados dos beneficiários e seus endereços de origem. As análises realizadas embasam-se no acesso à educação, à assistência à saúde, a lazer, a transporte e a trabalho. Comparam-se as exigências do Programa para a seleção dos empreendimentos com relação a equipamentos e serviços, com os raios de abrangência considerados ideais para escolas, postos de saúde, hospitais, praças, centros esportivos e linhas de ônibus, além de ser avaliada a acessibilidade aos bairros com maior concentração de empregos formais. Emerge da avaliação da localização de habitações subsidiadas pelo Estado a discussão da importância do planejamento urbano local no que se refere à regulação do uso do solo e a avaliação do acesso a amenidades urbanas.

Palavras-chave: Habitação de Interesse Social, Políticas Públicas e Localização das Habitações.

URBAN INSERTION AND LOW INCOME HOUSING IN BRAZIL: THE LOCATION OF JARDIM PARAÍSO'S HOUSING ESTATE RESIDENTS

ABSTRACT

The State acts in the process of population's location through public housing policies. These locations reflect socioeconomic inequalities that can interfere in people's quality of life. Currently in Brazil, the action of the State in promoting these policies is being implemented through the Minha Casa Minha Vida 2 Program (PMCMV), which had its first phase of operation between 2009 and 2011, and its operations were subdivided into three income brackets (IB): IB1 - 0 to 3 minimum wages (MW), IB2 - 3 to 6 MW and IB3 - 6 to 10 MW. This paper analyzes the homes' location of the PMCMV beneficiaries before and after receiving the apartment in Jardim Paraíso housing estate, in Porto Alegre / RS. This housing estate is part of IB1 and was engaged in the first phase of the Program. This work deals with the comparison between the previous and current locations of the beneficiaries' homes, focusing on access to public facilities and services, understood here as elements that can facilitate human development opportunities to citizens, improving their quality of life. The study crosschecked data of the beneficiaries and their previous home addresses and analyzed their access to education, health care, leisure, transport and job opportunities. The Program requirements for the selection of housing estates, in regard to facilities and services, were compared with the ideal location radius for schools, health centers, hospitals, parks, sports centers and bus lines. The accessibility to neighborhoods with the highest concentration of formal job opportunities was also analyzed. From the assessment of the location of social housing subsidized by the State emerges the importance of discussing local urban planning with regard to the regulation of land use and evaluation of access to urban amenities.

Keywords: Social Housing, Public Policies and Location of Dwellings.

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas urbanas são estabelecidas a partir dos problemas intrínsecos às cidades, adequando o meio urbano às necessidades das populações[1]. Dentre essas necessidades, a demanda por moradias resulta em políticas habitacionais desenvolvidas pelo Estado.

Considerando o solo urbano um bem de caráter social, cujas amenidades devem estar acessíveis a todos[2], o objetivo principal das políticas habitacionais deve ser a redução das desigualdades. O acesso das populações a itens básicos, tais como alimentação, água, luz, moradia, saúde, educação, trabalho e lazer constituem o mínimo social apresentado por Cardoso, necessário para habilitar os indivíduos e os grupos sociais a desenvolver suas capacidades[2]. Logo, as políticas de habitação não devem prover apenas a moradia, mas também preocupar-se com a localização das habitações, para permitir às populações o acesso a equipamentos e serviços públicos.

Atualmente, a política habitacional no Brasil está sendo desenvolvida em larga escala através do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Lançado no ano de 2009, o Programa tinha intuito de enfrentar o déficit habitacional e dinamizara economia, para combater possíveis efeitos nacionais da crise mundial de 2008[2].Esse Programa subdividia a sua atuação na primeira fase de implementação em três faixas de renda: a Faixa 1 (F1) que atendia a população com renda de até 3 salários mínimos (SM), a Faixa 2 (F2), que atendia a população com renda entre 3 SM e 6 SM e a Faixa 3 (F3), que atendia a população com renda entre 6 SM e 10 SM. De acordo com a Fundação João Pinheiro, com base no censo de 2010, o déficit habitacional Brasileiro é de 11,94%, sendo que 66,6% das famílias nessa situação apresentam rendimento inferior a 3 SM. Portanto, necessita-se de investimentos nesta faixa da população, considerando o acesso a equipamentos e serviços para que haja real desenvolvimento humano dos beneficiários[2].

O trabalho aqui apresentado avalia a localização das moradias dos beneficiários do PMCMV, antes e depois de receberem os imóveis no condomínio Jardim Paraíso, em Porto Alegre/RS. A questão que norteou a pesquisa foi à seguinte: para as famílias beneficiárias do PMCMV, a realocação para o Condomínio Jardim Paraíso facilitou a acessibilidade a equipamentos e serviços públicos, contribuindo assim para a melhoria da qualidade de vida dessas populações?

---

[1]Angélica TanusBenatti Alvin e Luiz Guilherme Rivera Castro (Orgs.), “Avaliação de Políticas Urbanas:Contexto e Perspectivas”. *Mackpesquisa e Romano Guerra Editora*, 2010.

[2]Adauto Lucio Cardoso, “Desigualdades urbanas e políticas habitacionais”, *Observatório IPPUR-UFRJ-FASE* , 2001. http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/adauto_desig_urb_polhab.pdf (Jan 15, 2016)

O empreendimento analisado enquadra-se na Faixa 1 do Programa, tendo sido contratado pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) na primeira fase (2009-2011).Esse condomínio teve as suas 500 unidades entregues aos beneficiários no ano de 2012 e localiza-se no bairro Restinga, no extremo sul do Município de Porto Alegre.

O trabalho trata da comparação da localização das moradias dos beneficiários, antes e depois da realocação, em relação ao acesso a equipamentos e serviços públicos. Trabalhou-se com a hipótese de que a realocação trouxe prejuízos à qualidade de vida das populações que, independente de problemas físicos de habitabilidade, habitualmente tem no entorno do seu local de origem a rede de equipamentos e serviços já estruturada, devido às demandas que foram sendo atendidas ao longo do tempo. Dessa forma buscamos identificar se há garantia de acesso a equipamentos e serviços públicos após a realocação das populações para o Condomínio Jardim Paraíso.

O estudo se desenvolveu a partir do cruzamento dos dados dos beneficiários disponibilizados pela CAIXA, e seus endereços de origem, registrados no Cadastro Único de Assistência Social (CadÚnico). Foram avaliadas a acessibilidade a escolas, postos de saúde, hospitais, praças, parques, centros esportivos e culturais, linhas de ônibus e acessibilidade aos bairros com maior concentração de vagas de emprego, para as localizações anteriores e para a localização do condomínio analisado. A avaliação embasa-se nos raios de abrangência ideais dos equipamentos e serviços avaliados, segundo Castello[3], Pitts[4]e Prinz[5]. Também são avaliadas as exigências de seleção dos Empreendimentos na segunda fase do Programa[6] (2012-2015), relativas ao acesso a equipamentos e serviços públicos, com intuito de observar se as exigências que passaram a ser feitas, e se essas exigências foram suficientes para garantir o acesso a esses equipamentos e serviços públicos.

2. A HABITAÇÃO ENQUANTO FATOR DE QUALIDADE DE VIDA

Diversos autores defendem que a habitação tem um amplo papel na vida dos cidadãos. Clapham[7] aponta que as pessoas têm um sentimento de bem-estar quando conseguem escolher o seu estilo de vida e conduzi-las a sua própria vontade. Este sentimento poderia

[3]Castello, Iara Regina Bairros, loteamentos e condomínios: elementos para o projeto de novos territórios habitacionais**.** 1.ed Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

[4] Pitts, Arian. Planning and Design Strategies for Sustainability and Profit.Oxford: Elsevier/architectural Press, 2004

[5]Prinz, Dieter. Planificación y Configuración Urbana. 3. ed.Naucalpan, México: Litoarte, 1986.

[6] Não haviam exigências relativas a acesso a equipamentos e serviços na primeira fase do Programa.

[7]Clapham, David. Qual é o futuro das políticas habitacionais? HousingStudiesConference, ReinoUnido, 2005.

ser alcançado através da habitação que, para o autor, tem um importante papel para reforçar a identidade da pessoa. Este papel vai além da propriedade da casa em si, passa pelas atividades que podem ser realizadas dentro da casa, como atividades de trabalho e lazer, e chega às oportunidades que a pessoa pode acessar a partir do local onde habita. Em relação especificamente a projetos de habitação de interesse social, Salíngaros et al[8] defendem que estes projetos devem estar integrados à cidade de forma saudável e interativa, e devem ser pensados para promover um sentimento de bem-estar nos seus moradores para esses sentirem-se socialmente incluídos.

Maricato[9]afirma que, para que a moradia cumpra a sua função social, a casa não deve ser considerada isoladamente, deve contar com a infraestrutura básica e conectar-se à rede de equipamentos e serviços urbanos. Desta forma a moradia estaria integrada ao espaço urbano, atrelada à sua localização.

A localização das populações em relação à disponibilidade de equipamentos e serviços é descrita por Villaça a partir da lógica da acessibilidade.Para esse autor, os terrenos são itens de consumo, cujo valor é definido através da acessibilidade às diversas localizações, em especial aos centros urbanos. As famílias com maior poder aquisitivo consomem as localizações em melhores condições de deslocamento, e os equipamentos e serviços são atraídos para perto dessas localizações de moradia[10].

A escolha locacional das populações mais abastadas interfere nas possibilidades de localização das populações de baixa renda[9]e a homogeneidade é característica apreciada pelas populações, o que valoriza os imóveis e predispõe a divisão dos espaços nas cidades a partir de características socioeconômicas[11]. Logo, as localizações são produtos de consumo, valorizados pelo acesso diferenciado a equipamentos e serviços, vinculando a lucratividade à diferenciação desse acesso[10].

Sendo as localizações mercadorias vinculadas ao solo, as habitações também são[12], tendo um alto valor para o consumo, e um longo período de utilização[8,11]. Para Marques e Frey[13]*o*

---

[8]Salíngaros, Nikoset al Habitação social na América Latina: uma metodologia para utilizar processos de auto-organização. Disponível em: http://zeta.math.utsa.edu/~yxk833/socialhousing-portuguese.pdfAcessado em: 20/12/2013.

[9] Maricato, Erminia, Habitação e Cidade. São Paulo. Atual Editora Ltda.,1997.

[10]Villaça, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. Studio Nobel, 1998.

[11]Abramo, Pedro. A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana.Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

[12]Villaça, Flávio, O que todo o cidadão precisa saber sobre habitação. 1986. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/cidadao_habita.pdfAcessado em: 02/05/2015.

[13]Marques, Cesar Augusto; Frey, Henrique. O efeito esperado? A evolução das formas de habitar em regiões metropolitanas do Brasil. In: XVIII ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS (ABEP), 18, 2012. Águas de Lindóia(SP). Anais... Águas de Lindóia/SP, 20 p., 2012. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/xviii/anais/files/ST26[613]ABEP2012.pdf Acessado em: 10/01/2015.

dualismo da habitação enquanto mercado e direito fundamental caracteriza uma situação bastante peculiar (Marques, Frey, 2012, p.3), explicitada na constatação de que é, simultaneamente, um produto material vinculado ao solo, e um abrigo, onde as pessoas passam mais de 50% de suas vidas, e que estas condições, juntamente com seu ambiente expandido, influem no bem-estar e desenvolvimento individual e social das pessoas[12].

Sen[14], coloca que a forma de vida das pessoas é estudada por analistas sociais e defende que estes estudos devam se basear no desenvolvimento humano e não em números de PNB ou PIB. Para tratar da análise do desenvolvimento humano, o autor propõe uma abordagem de capacidades individuais, baseando-se no ideal de que a pessoa deve poder ter acesso a oportunidades de se desenvolver e ter a liberdade de escolher usufruir, ou não, destas oportunidades, de acordo com as suas capacidades individuais[13], desta forma seria alcançada a ideia de justiça, porque todas as pessoas teriam acesso a estas oportunidades de desenvolvimento e teriam a liberdade de escolher que estilo de vida levar.Para esse autor, o indivíduo é considerado em desvantagem em relação aos demais se tiver menos capacidades, ou seja, menos oportunidades reais para realizar o que deseja[13], sendo assim, as liberdades devem ser traduzidas em oportunidades para reforçar as capacidades e potencialidades dos cidadãos. As políticas públicas devem concentrar seus esforços em promover estas oportunidades em áreas que tenham um efeito multiplicador e deem o maior retorno para a sociedade[15].

A partir do exposto podemos afirmar que a livre atuação do mercado imobiliário predispõe à segregação do espaço urbano, dividindo-o conforme as características socioeconômicas das famílias que o acessam. As possibilidades de localização vão gradativamente se reduzindo conforme a renda das famílias vai diminuindo, e, a priori, as áreas melhor atendidas por equipamentos e serviços não são acessíveis às populações de baixa renda.

A população depende então da regulação do Estado para habitar *bem localizada,* e as políticas habitacionais precisam pautar essa dinâmica da distribuição das populações no espaço para atender às necessidades da população. Ao desenvolver e implementar políticas habitacionais, cabe então ao Estado garantir o acesso a equipamentos e serviços, condição necessária para que as famílias atendidas possam desenvolver suas atividades cotidianas.Sem essa prerrogativa as populações tendem a ser segregadas e afastadas das áreas infraestruturadas, excluídas assim da vida urbana e das oportunidades de pleno desenvolvimento.A necessidade de resolver problemas inerentes às cidades e adequar o

[14]Sen, Amartya. A ideia de justiça. 1.ed. São Paulo. Editora Schwarcz Ltda., 2009.

[15]Khosla, Romi .et al. Removing Unfreedoms: Citizens as Agents of Change. 2002. Disponível em: <http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_society/pdf_liveli_vulnera/DFID_Khosla_hasan_Removing_Unfreedoms.pdf>. Acessado em: 02/03/2015.

meio urbano às necessidades de seus habitantes é o que define as políticas públicas urbanas[16], sendo as políticas públicas habitacionais uma das mais importantes respostas às demandas das populações urbanas ao Estado[17].Souza[18]entende que esta melhora pode ser alcançada por meio do planejamento e da gestão urbana, através do desenvolvimento sócio-espacial, o qual poderia possibilitar uma mudança social positiva.Segundo o autor, em um autêntico processo de desenvolvimento sócio-espacial haveria a melhora da qualidade de vida das pessoas e esta melhora resultaria em um aumento da justiça social.

Compreendendo que o desenvolvimento é atingido concretamente nas cidades através do acesso a equipamentos e serviços urbanos associados à habitação, ao analisar as localizações produzidas por políticas habitacionais sob o viés da qualidade de vida e justiça social, é necessário vincular esses constructos abstratos a parâmetros de avaliação. Entende-se, nesta pesquisa que o pleno desenvolvimento humano pode ser atingido se o cidadão tiver acesso à moradia, à educação, à assistência à saúde, alazer, atransporte e a trabalho, e estas são as variáveis aqui analisadas e serão apresentadas a seguir.

3. PARÂMETROS DE LOCALIZAÇÃO

A localização de equipamentos urbanos é um elemento de estruturação das cidades que pode qualificar a vida no espaço urbano[3]. O ambiente construído e a forma física dos lugares pode viabilizar ou restringir o atendimento das necessidades das pessoas conforme a distribuição desses elementos e o acesso ao transporte[19].

A avaliação de uma área urbana, em relação aos equipamentos necessários para o seu funcionamento e suas distâncias às residências, é imprescindível para a qualificação do local[4]. As áreas residenciais das cidades podem abrigar alguns desses equipamentos de uso coletivo, mas para que isto ocorra exitosamente alguns parâmetros de distância em relação à habitação devem ser respeitados[3].

Propiciar configurações espaciais com equipamentos e serviços urbanos diversificados contribui para a equidade do ambiente e minimiza as limitações de oportunidades dos seus moradores[19]. Castello[3], Pitts[4] e Prinz[5] propõem parâmetros de localização de equipamentos e serviços urbanos de forma que estejam acessíveis às pessoas. Castello[3] explica que os equipamentos urbanos têm naturezas distintas e demandas e clientela diferentes, por isso é

[16]Alvim, Angélica TanusBenatti; Castro, Luiz Guilherme Rivera (Orgs.). Avaliação de Políticas Urbanas: Contexto e Perspectivas. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mackpesquisa e Romano Guerra Editora, 2010.

[17]Bonduki, Nabil. Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil: Revisão Histórica e Novas Perspectivas no Governo Lula. Arq. Urb. São Paulo. nº6. p. 70-104. 2º semestre de 2011.

[18]Souza, Marcelo Lopes. Mudar a Cidade. 9ª ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil LTDA., 2013.

[19]Chapman, David; Donovan, John.Equity and Access. In: CHAPMAN, David (Ed.). Creating Neighbourhoods and Places in the Built Environment. Oxford: Alden Press, 1996. Cap. 4. p. 87-109.

preciso identificar a clientela e a frequência de uso de cada equipamento para determinar a sua localização em relação às residências. Pitts[4] também define distâncias recomendáveis e ideais, que os equipamentos deveriam se localizar em relação à habitação, com foco na sustentabilidade. Prinz[5] apóia-se em critérios de distâncias que as pessoas conseguem percorrer a pé para definir as distâncias máximas dos equipamentos aos seus locais de origem. Estas distâncias definidas são denominadas raio de abrangência de cada equipamento e servem como instrumento para que o planejamento urbano possa maximizar oportunidades de acesso da população a estes elementos[4]. Os autores mencionados trabalham com diferentes parâmetros para os diferentes equipamentos e serviços avaliados nesta pesquisa conforme o Quadro 1. Adotamos aqui as menores distâncias que cada autor propõe como as distâncias ideais de localização a partir da moradia, por entendermos que as características climáticas de Porto Alegre, com temperaturas extremas, tanto mínimas quanto máximas, podem dificultar o acesso das pessoas a estes locais. É importante ressaltar que estes parâmetros foram utilizados nesta pesquisa para avaliar o acesso dos moradores do Condomínio Jardim Paraíso à educação, à assistência à saúde, a lazer e a transporte. O acesso à moradia é compreendido aqui pela própria realocação dos moradores para este condomínio e o acesso ao trabalho é mensurado, nesta pesquisa, pela distância entre os locais de origem dos moradores e o condomínio Jardim Paraíso aos bairros com maior concentração de empregos formais na cidade.

VARIÁVEIS AVALIADAS			PARÂMETROS DE LOCALIZAÇÃO DE EQUIPAMENTOS URBANOS		
			CASTELLO	**PITTS**	**PRINZ**
ACESSO À MORADIA	EMPREENDIMENTO JARDIM PARAÍSO		----------	---------	---------
ACESSO À EDUCAÇÃO	ENSINO INFANTIL	CRECHES	400m*	----------	600m
		PRÉ-ESCOLA		500m	600m
	E.ENS.FUNDAMENTAL		400m*	500m	600m
	E.ENS. MÉDIO		800m*	1000m	1000m
ACESSO À ASSISTÊNCIA À SAÚDE	POSTOS DE SAÚDE		800m*	----------	----------
	HOSPITAIS		----------	5.000m*	----------
ACESSO A LAZER	PRAÇAS		800m	400m*	400m
	CENTROS ESPORTIVOS		800m	1.000m	500m*
ACESSO A TRANSPORTE	LINHAS DE ÔNIBUS		----------	----------	----------
	PARADA DE ÔNIBUS		----------	300 m*	600m
ACESSO A TRABALHO	BAIRROS C/ MAIOR CONCENTRAÇÃO DE EMPREGOS FORMAIS		----------	---------	---------

Quadro 1: Parâmetros de localização de equipamentos e serviços urbanos. Fonte: elaborado por Gobbato F. G., com base em Castello (2008), Pitts (2004) e Prinz (1986).
* As medidas marcadas em vermelho são consideradas nesse trabalho o parâmetro ideal de localização desses equipamentos.

4. ESTUDO EMPÍRICO: O PMCMV E O CONDOMÍNIO JARDIM PARAÍSO

Lançado em março do ano de 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida objetivava combater o déficit habitacional e incentivar a cadeia produtiva da construção civil, através da concessão de financiamentos para a produção e aquisição de moradias e subsídios para famílias de baixa renda. Esse Programa teve a sua criação vinculada à crise econômica mundial de 2008, quando as empresas de construção civil tiveram baixas acentuadas, interferindo no processo de crescimento que o setor vinha tendo[20].

O Condomínio Jardim Paraíso enquadra-se na Faixa 1 do Programa (de 0 a 3 SM) e é regido pelo regramento do PMCMV/FAR, sub-programa que atende à F1. Em relação a seus agentes, o PMCMV/FAR era estruturado da seguinte maneira na primeira fase de atuação:

- Ministério das Cidades: agente gestor do Programa, responsável por estabelecer os critérios de elegibilidade dos beneficiários, a participação financeira das famílias (com o Ministério da Fazenda e do Planejamento), regular a participação dos municípios e estados, definir a tipologia padrão das moradias e da infraestrutura urbana, e avaliar as atividades do Programa;
- CAIXA: agente operador e financeiro, a quem cabe gerir os recursos, definir critérios técnicos a serem observados e analisar a viabilidade técnica dos projetos, contratar e acompanhar as obras, adquirir as unidades, observar as restrições de pessoas físicas e jurídicas para participar do Programa;
- Estados e Municípios: aderem ao Programa e elaboram a legislação específica local. São responsáveis por selecionar as famílias a serem atendidas, promover ações facilitadoras para a implantação dos projetos, encaminhar ao legislativo proposta de demarcação de AEIS para as áreas a serem edificadas;
- Empresas da Construção Civil: cabe elaborar, aprovar e executar os projetos, respeitando as diretrizes estabelecidas pela CAIXA, Municípios e Estados;
- Famílias Beneficiárias: inscrevem-se junto à municipalidade, para receber as moradias.

A legislação que rege a segunda fase do PMCMV/FAR procurou fazer novas exigências quanto à localização dos empreendimentos, sua infraestrutura básica, adequação ambiental

[20]Cardoso, Adauto Lucio Aragão, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. 1.ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

e existência de equipamentos e serviços no entorno[21], viabilizando, inclusive, que até 6% dos recursos destinados à construção do empreendimento se dirigisse à implementação destes equipamentos e serviços[22]. A legislação define que estes equipamentos e serviços estejam disponíveis aos beneficiários, sendo o poder público responsável por exigir que isso ocorra ou promover estas implementações em prazo compatível com a ocupação do empreendimento. Essas exigências são feitas aos municípios e não às construtoras, que definem as localizações de implantação, atreladas ao custo da terra praticado pelo mercado. Cabe assim aos gestores municipais apresentar, para que a CAIXA aprove os empreendimentos, o Estudo de Viabilidade dos mesmos. Dessa forma as localizações desassistidas de equipamentos e serviços são aceitas, desde que os municípios assumam o ônus de produzi-las. Além disso, a análise do atendimento é feito para praças, escolas de ensino infantil ou fundamental e postos de saúde, em um raio de 2,5 km (existência e capacidade de atendimento), parâmetro muito superior aos apresentados como ideais nesse trabalho. A análise relativa à oferta de equipamentos e serviços públicos no entorno do Cond. Jardim Paraíso, de acordo com as exigências legais vigentes na segunda fase do PMCMV/FAR será apresentada por esse trabalho, com intuito de comparar os seus resultados com os resultados obtidos através dos raios ideais.

O condomínio Jardim Paraíso foi construído em terreno adquirido pela construtora Dalmas, responsável pela edificação de suas 500 unidades habitacionais. O contrato entre a construtora e a CAIXA é datado de dezembro de 2009 e a entrega da edificação aos moradores aconteceu em abril de 2012. Abaixo são apresentadas imagens ilustrativas do condomínio:

[21] Brasil, Lei Nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Brasília, 2011b. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Leis/Lei_12424_2011.pdf Acessado em: 02/05/2015.

[22] Brasil, Portaria Nº 168 de 12 de abril de 2013. Brasília, 2013.

Figura 1: Condomínio Jardim Paraíso. Fonte: Imagens disponibilizadas pelo DEMHAB e Google Earth.

O condomínio Jardim Paraíso localiza-se no bairro Restinga. Esse bairro é fruto de remoções[23] das áreas centrais de Porto Alegre nas décadas de 1960 e 1970, e tem o seu território dividido em duas partes: a Restinga Velha, a sudeste da Avenida João Antônio da Silveira, e a Restinga Nova, a noroeste dessa avenida[24]. A Restinga Velha não tinha infraestrutura básica quando foi ocupada, em 1966, e as primeiras moradias construídas no local eram improvisadas[23]enquanto a Restinga Nova, foi fruto de um projeto habitacional concluído no ano de 1971. A distinção entre as duas áreas é visível, concentrando na Restinga Nova as melhores construções, a maior parte dos equipamentos públicos e o maior número de praças. O mapa abaixo apresenta a localização do condomínio inserido na malha urbana do bairro Restinga:

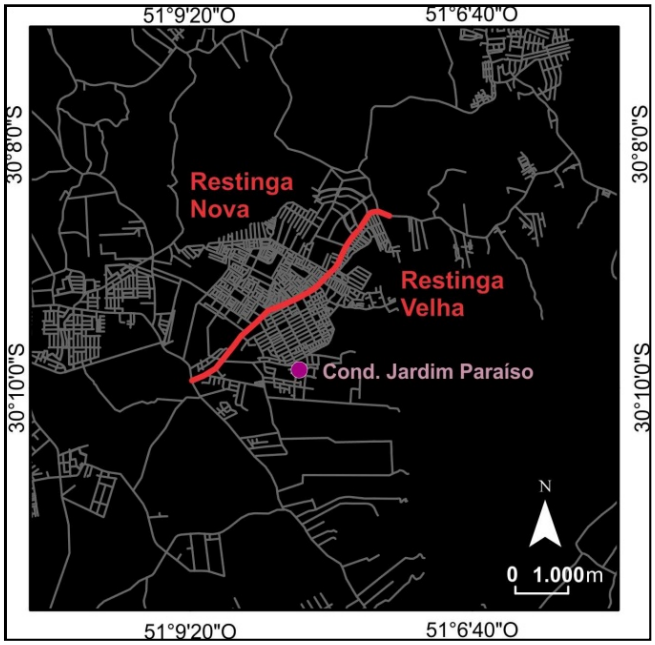


Figura 2: Divisão territorial Restinga e a localização Condomínio Jardim Paraíso. Fonte: elaborado pelas autoras.

[23] Vilas Teodora, Ilhota, Santa Luzia, Marítimos, Dique II, Icaraí, Eduardo Prado e Serraria (GAMALHO; HEIDRICH, 2000);

[24]Porto Alegre, Secretaria Municipal da Cultura. História dos Bairros de Porto Alegre. [entre 2005 e 2016]. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/historia_dos_bairros_de_porto_alegre.pdf Acessado em: 02/05/2016.

Como é possível observar na imagem acima o Condomínio estudado localiza-se na borda da Restinga Velha. Mesmo que a maior parte das famílias analisadas tenham vindo do próprio bairro, a hipótese testada nesse trabalho embasou-se nessas diferenças intra-urbanas, que existem devido ao processo de urbanização do bairro. A formulação da hipótese também pautou-se na realocação das famílias provenientes de outros bairros, tendo sido formulada considerando os dados abaixo apresentados:

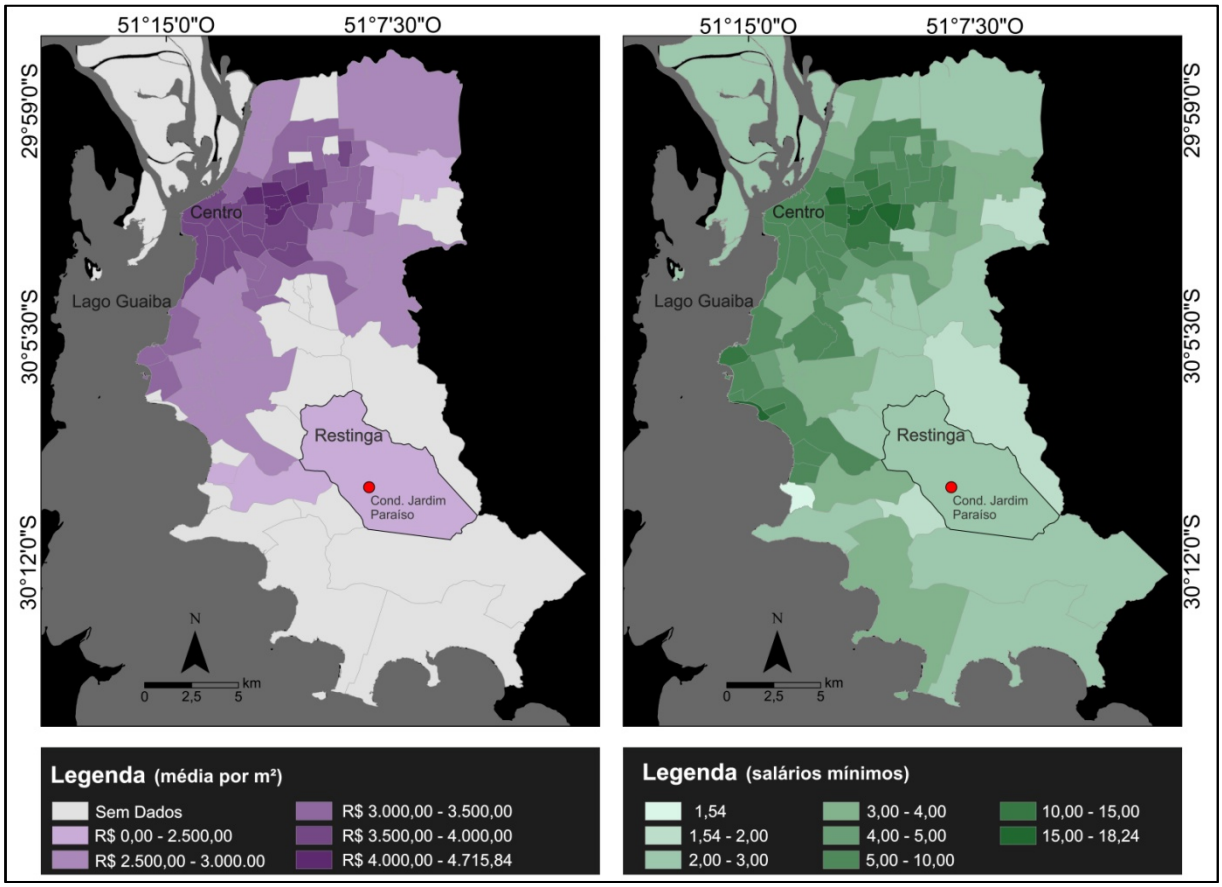


Figura 3: Mapas de renda e salários mínimos. Fonte: Departamento de Economia e Estatística, SECOVI/RS,Censo de 2010. Elaborado pelas autoras.

Segundo a pesquisa desenvolvida pelo Sindicato da Habitação do RS (SECOVI/RS) no ano de 2015, os imóveis localizados no bairro Restinga, tinham o valor médiopor metro quadrado de R$ 2.234,57 e segundo o censo de 2010 a média salarial dos chefes de domicílio era, em 2010, de 2,10 SM. Esse bairro teve o segundo menor valor por metro quadrado dos bairros pesquisados pela SECOVI e a sétima menor média de salários mínimos por chefe de domicílio do município entre os bairros de Porto Alegre, conforme dados do IBGE.

5. ANÁLISES DESENVOLVIDAS

A presente pesquisa analisou os dados, disponibilizados no CadÚnico, das localizações de

moradia anteriores à realocação dos moradores para o condomínio Jardim Paraíso. Foram identificadas 93 localizações diferentes dentro do próprio bairro Restinga, além de 22 outras localizações em outros 14 bairros da cidade[25].

Partindo da ideia de que, para haver o pleno desenvolvimento humano dos moradores o entorno da área residencial deve ser atendido por equipamentos e serviços que oportunizem este desenvolvimento e, por sua vez, estes elementos devem obedecer a parâmetros de localização em relação à moradia, mapeamos o Condomínio Jardim Paraíso, a localização de origem dos seus moradores e os equipamentos e serviços analisados nesta pesquisa dentro do bairro Restinga. Optou-se por realizar esta análise somente em relação aos locais de origem e atual neste bairro, e não em relação aos demais bairros onde habitavam os moradores do empreendimento, por limitações temporais para a realização deste estudo.

Em relação a equipamentos de acesso à educação, à assistência à saúde, a lazer e a transporte[26], foi gerado um buffer, a partir de cada equipamento, com o valor do seu raio ideal de localização em relação aos locais de residência, analisado quantas localizações anteriores eram atendidas por esses equipamentos e serviços e se o Condomínio Jardim Paraíso continuou sendo, passou a ser ou deixou de ser assistido por estes elementos. Em relação ao acesso a trabalho foi medida a distância linear do centroide de cada bairro, onde as localizações anteriores se encontravam, e do bairro Restinga em si, aos 7 bairros com maior concentração de empregos formais na cidade[27].

Verificamos que em relação aos equipamentos de acesso à educação o raio de abrangência ideal para creches e pré-escolas é de 400 metros, e das 93 localizações anteriores de beneficiários do empreendimento Jardim Paraíso, 53 se encontram dentro deste raio, representando 57 % do totalque contavam com o atendimentos destes estabelecimentos. O empreendimento do PMCMV encontra-se fora desse raio, não há creches nas proximidades do condomínio e a pré-escola mais próxima do condomínio encontra-se a aproximadamente 420 metros. Esse mesmo raio de 400m é o parâmetro ideal de localização de escolas de ensino fundamental, e o Condomínio Jardim Paraíso encontra-se também fora desse raio de abrangência, a cerca de 420 metros da escola mais próxima. Entre as localizações

[25] Foram analisados no total 115 localizações anteriores, entre as 500 famílias que receberam imóveis no condomínio e por inferência analisou-se as localizações como um todo;

[26] As localizações de creches, pré-escolas, escolas de ensino fundamental e escolas de ensinomédio foram obtidas através do ObservaPOA; as localizações de postos de saúde e hospitais foram obtidas pela Secretaria Municipal de Saúde; As localizações das praças foram obtidas pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente; As localizações de centros culturais foram obtidas pelo DataPOA; as localizações dos centro esportivos foram retiradas do site da Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer, as linhas e paradas de ônibus foram obtidas pela Empresa Pública de Transporte e Circulação.

[27] Para identificar os bairros com maior concentração de empregos formais da cidade, foram consultados os perfis de emprego de todos os bairros da cidade entre 2007 e 2010, obtidos no site do Observatório do Mercado de Trabalho de Porto Alegre. Os sete bairros que se alternavam nas primeiras posições em todos estes anos foram identificados como os bairros com maior oferta de empregos formais na cidade.

anteriores dos beneficiários, 75 encontram-se no raio ideal, correspondendo a 80,6% do total. Em relação ao acesso a escolas de ensino médio, das localizações anteriores dos beneficiários do Condomínio Jardim Paraíso, 80 encontram-se inseridas no raio de 800 metros, o que corresponde a 86% do total. O Condomínio também é considerado adequado nesse quesito.

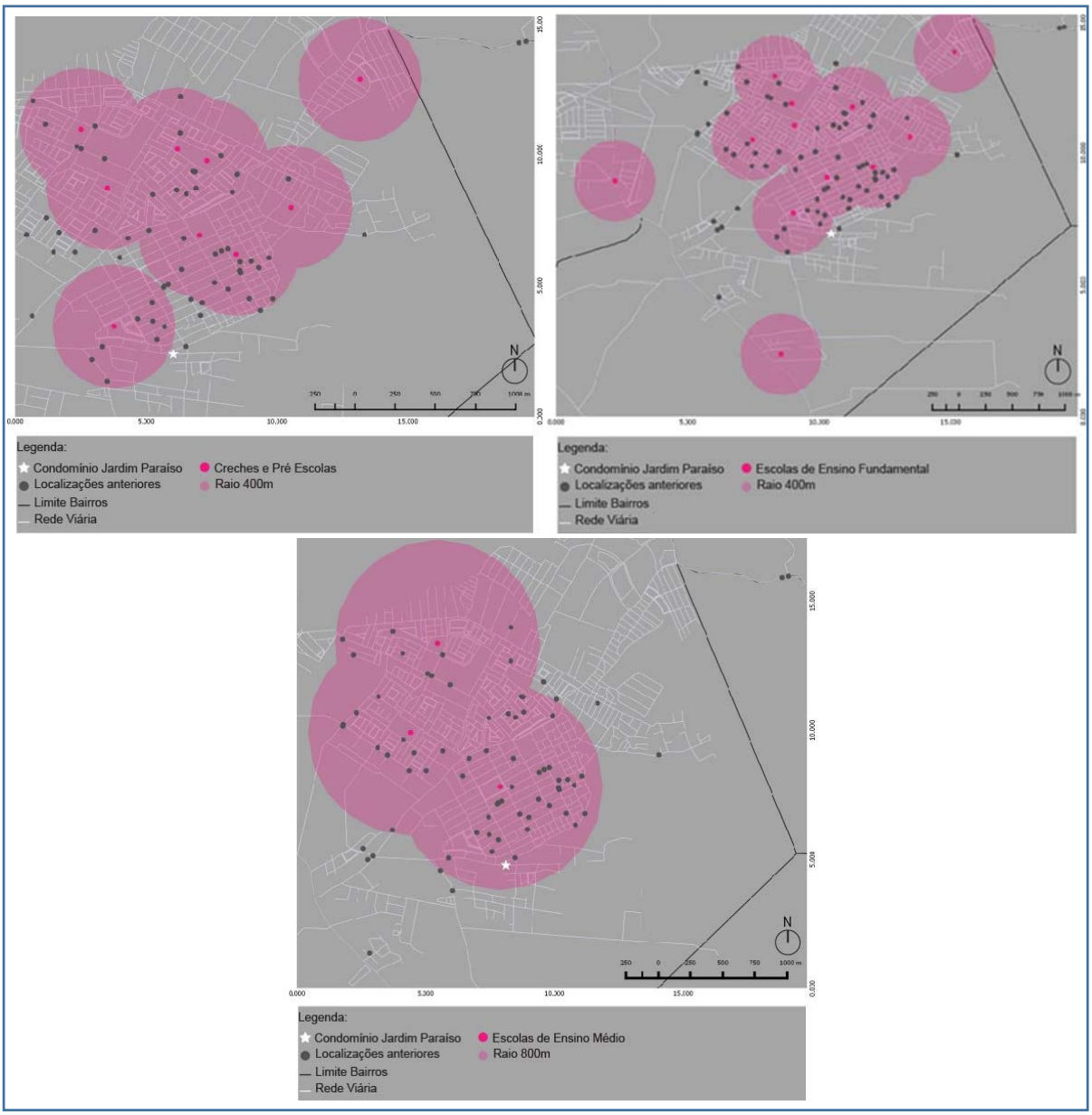


Figura 4: Estabelecimentos de ensino, raios de abrangência e localizações das moradias.
Fonte:elaborado pelas autoras.

Com relação ao acesso à assistência à saúde,a distância ideal da habitação em relação aos postos de saúde é de 800 metros. Das 93 localizações anteriores dos beneficiários do Jardim Paraíso, 65 são atendidas por postos de saúde, correspondendo a 69,9% do total,

assim como o próprio condomínio. Já a distância ideal de um hospital à habitação é de 5.000 metros. Tanto o Condomínio Jardim Paraíso, quanto 100% das localizações anteriores dos moradores encontram-se nesse raio.

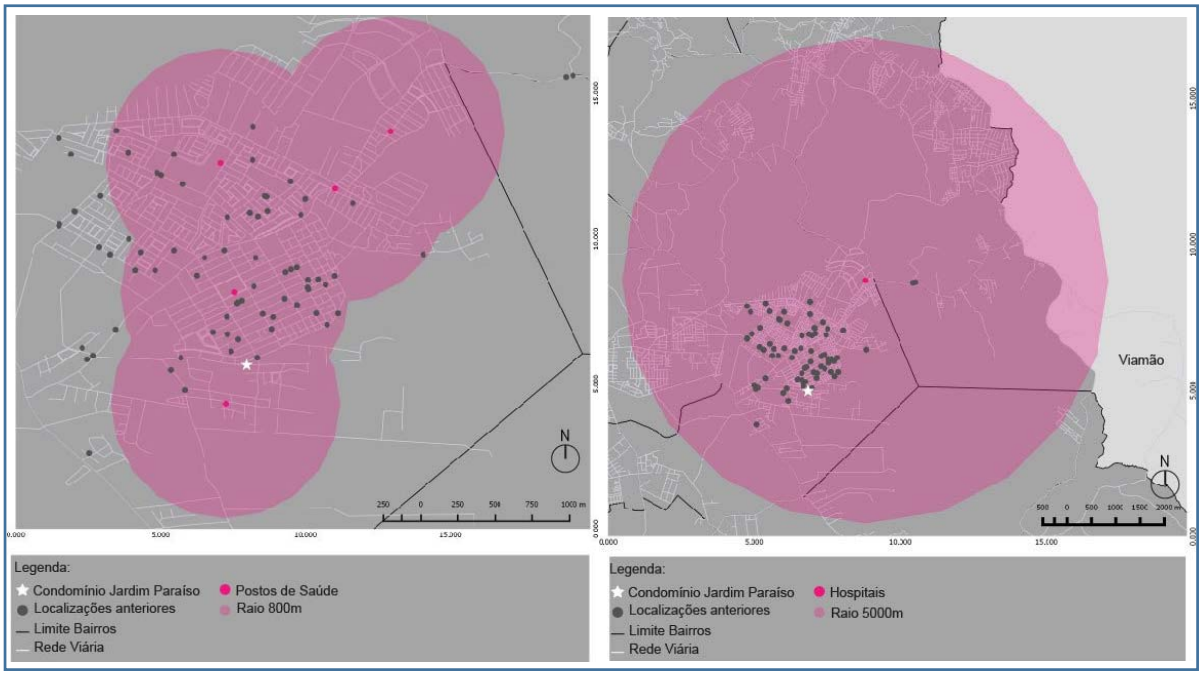


Figura 5: Estabelecimentos de assistência a saúde, raios de abrangência e localizações das moradias. Fonte: elaborado pelas autoras.

Analisando o acesso a lazer, o raio de abrangência de praças é, idealmente, 400 metros. O cálculo foi realizado utilizando o centroide do polígono correspondente a cada praça.

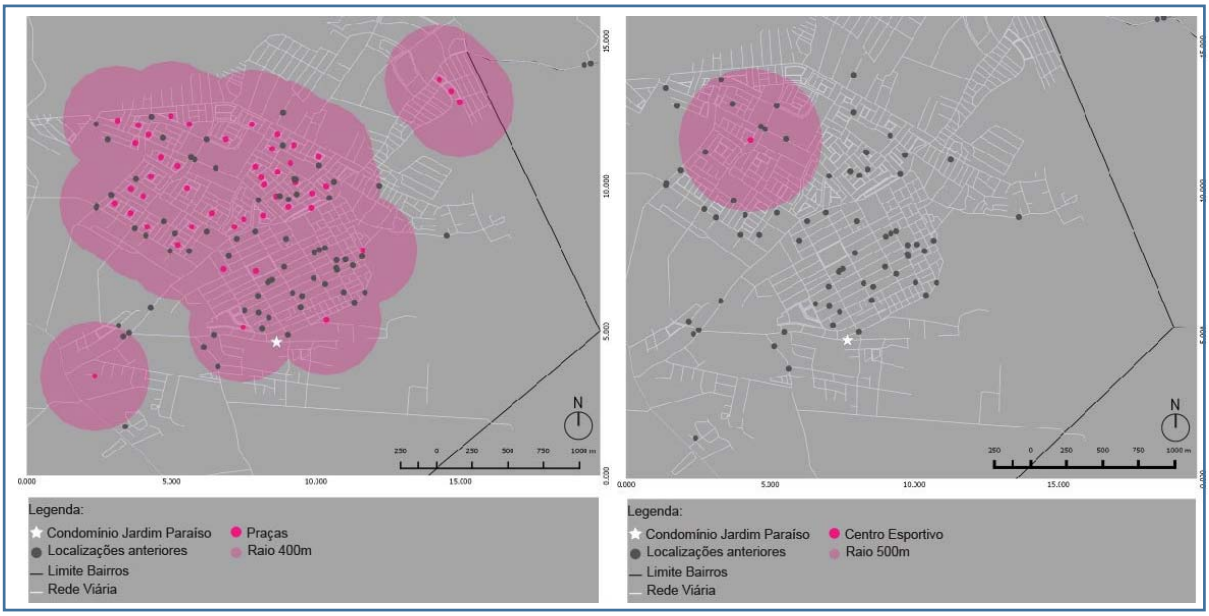


Figura 6: Praças, Centros Esportivos, raios de abrangência e localizações das moradias. Fonte: elaborado pelas autoras.

O Condomínio Jardim Paraíso encontra-se nesse raio de abrangência, bem como a maioria das localizações anteriores dos beneficiários (92,5%, correspondentes a 86 habitações). Já a distância ideal da residência a centros esportivos é de 500 metros. Das 93 localizações anteriores dos beneficiários do Jardim Paraíso, apenas 8 encontram-se dentro desse raio de abrangência, totalizando 8,6%. O Condomínio Jardim Paraíso também encontra-se fora desse raio, encontrando-se a cerca de 1.500 metros do único centro esportivo do bairro Restinga.

Em relação ao atendimento por transportes, as linhas de ônibus que atendem ao bairro Restinga, nas proximidades das localizações anteriores e atual, foram agrupadas de acordo com os seus percursos na cidade[28].

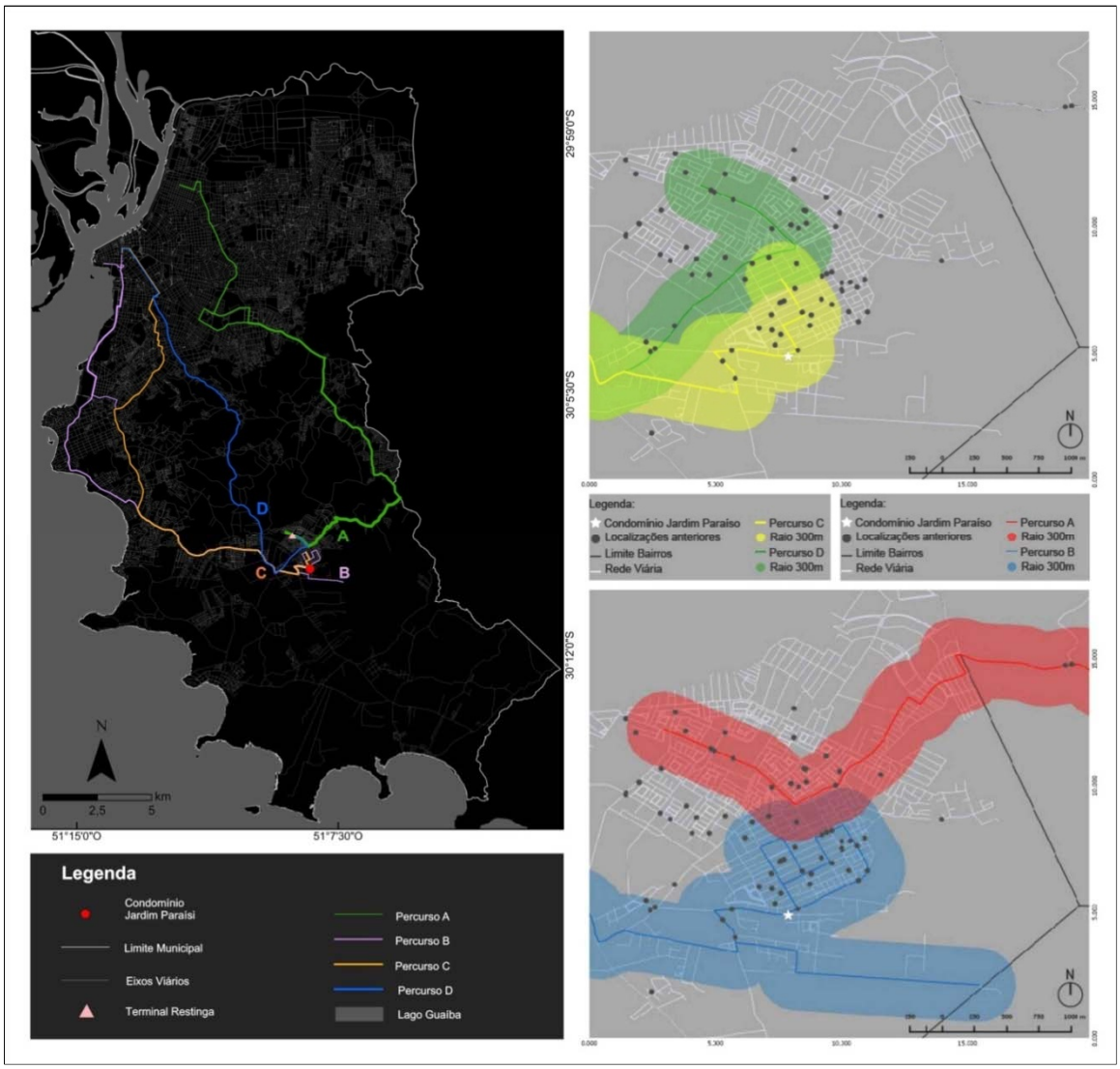
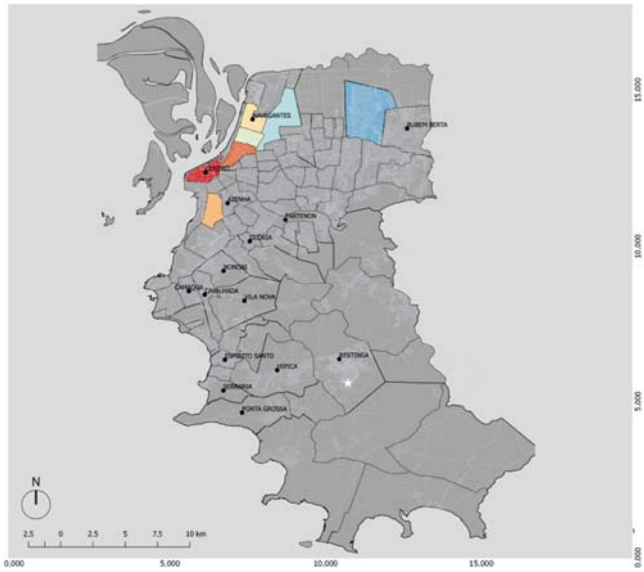


Figura 7: Percursos de linhas de ônibus, raios de abrangência e localizações das moradias. Fonte: elaborado pelas autoras.

[28] Os percursos foram definidos a partir da metodologia desenvolvida pelo LabCidade (2014), que define como percursos distintos aqueles que distam mais do que 2 km entre si em qualquer ponto;

Foram identificados quatro percursos, denominados de A, B, C e D. Para cada um deles, foi analisado o acesso às suas respectivas paradas de ônibus, considerando como acessíveis os percursos que distam até 300m lineares das habitações.

O Condomínio é atendido pelos percursos B e C. Das habitações anteriores analisadas, 42% já eram atendidas por esses percursos, 27% pelo percurso D e 27% atendidos pelo percurso A. Os percursos B e C encaminham a população ao centro da cidade através de Avenidas importantes, nas quais os moradores podem acessar outras linhas de ônibus. Alguns moradores perdem a possibilidade de acessar outras áreas da cidade por percursos distintos. O percurso D cruza uma região pouco habitada da cidade, tendendo a ser uma alternativa rápida de acesso ao centro e o percurso A possibilita o acesso das famílias à zona leste e zona norte do município. Porém há que se ponderar que, como é possível observar nas imagens, nem todos os moradores tinham acesso a todas os percursos anteriormente e 16% das localizações anteriores não eram atendidas por nenhum dos percursos a menos de 300m lineares. Portanto, a realocação das famílias, no quesito acesso a transporte, trouxe benefícios para alguns e prejuízos para outros. Dessa forma avaliamos que a localização do Condomínio é aceitável nesse quesito.



BENEFICIÁRIOS DO CONDOMÍNIO JARDIM PARAÍSO		DISTÂNCIA AOS BAIRROS COM MAIOR CONCENTRAÇÃO DE EMPREGOS FORMAIS (km)						
BAIRRO DE ORIGEM	NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS	CENTRO	FLORESTA	MENINO DEUS	NAVEGANTES	SÃO GERALDO	SÃO JOÃO	SARANDI
AZENHA	1	2,5	3,5	1,0	6,0	4,7	6,7	10,5
CAMAQUÃ	1	8,3	10,0	5,8	12,5	11,3	13,2	16,4
CAVALHADA	2	9,0	10,4	6,3	12,9	11,6	13,4	16,2
CENTRO	1	0,0	2,3	2,7	4,6	3,5	5,9	10,6
ESPÍRITO SANTO	1	13,1	14,3	10,4	16,7	15,5	17,1	19,1
GLÓRIA	2	5,5	6,1	3,1	8,4	7,2	8,7	11,4
HÍPICA	3	14,4	15,2	11,8	17,4	16,2	17,5	18,7
NAVEGANTES	4	4,6	2,5	6,7	0,0	1,3	1,7	6,9
NONOAI	1	6,9	8,2	4,2	10,6	9,3	11,1	14,0
PARTENON	1	6,1	5,6	4,7	7,4	6,3	7,1	8,9
PONTA GROSSA	1	16,8	18,0	14,2	20,3	19,1	20,5	22,2
RESTINGA	93	20,0	20,5	17,0	22,8	21,5	22,5	22,9
RUBEM BERTA	1	12,5	10,3	13,0	9,3	9,6	7,6	2,7
SERRARIA	1	15,2	16,5	12,5	18,9	17,6	19,2	21,2
VILA NOVA	2	12,4	13,5	9,3	16,1	14,7	16,3	18,5

Legenda:
- Condomínio Jardim Paraíso
- Limite Bairros
- Rede Viária
- Bairros de origem dos beneficiários do Condomínio Jardim Paraíso

Bairros com maior oferta de emprego:
- Menino Deus
- Centro
- Floresta
- Navegantes
- São Geraldo
- São João
- Sarandi

Figura 8: Bairros com maior concentração de emprego formal na cidade e bairros com a localizações das moradias. Fonte: elaborado pelas autoras.

Com relação à análise de acesso a trabalho, considerando os bairros de maior concentração de emprego formal da cidade e os bairros de origem dos moradores do Condomínio Jardim Paraíso, identificamos que, logicamente, os moradores que já residiam no próprio bairro Restinga não foram prejudicados em relação à distância de seu bairro de residência às

localizações com maiores oportunidades de trabalho da cidade. Todos os moradores que residiam nos demais bairros identificados passaram a morar a distâncias maiores com a realocação para o Jardim Paraíso, sendo os mais prejudicados os moradores que residiam nos bairros Centro e Navegantes.

Em relação às exigências do Ministério das Cidades, para a segunda fase do PMCMV/FAR, foi definido que para um empreendimento ser aprovado na análise feita pela CAIXA, é necessário que a municipalidade apresente o Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, cujos requisitos de análise configuram-se a partir do mapeamento do entorno do empreendimento em um raio de 2,5 km (principais exigências),são descritos a seguir:

- Equipamentos Comunitários e capacidade de atendimento;
- Creches ou Escolas de Ensino fundamental e capacidade de atendimento;
- Postos de Saúde e capacidade de atendimento;
- Unidades de Pronto Atendimento ou Hospitais;
- Centros de Referência Especializado de Assistência Social e capacidade de atendimento;
- Equipamentos de lazer e capacidade de atendimento;
- Linhas regulares de transporte público coletivo;
- Comércio e serviços de caráter local.

Mesmo que o Cond. Jardim Paraíso não tenha sido contratado na época de vigência dessas exigências, optou-se por avaliá-las a fim de compreender se essas seriam suficientes para garantir a habitação em sua forma ampliada para os beneficiários do Cond. Jardim Paraiso.

Equipamentos	No raio de 2,5 km	Nos raios ideais
Educação	04 creches	Não é atendido em menos de 400m lineares
	12 escolas de ensino fundamental	Não é atendido em menos de 400m lineares
Saúde	05 unidades de saúde	02 unidades de saúde a menos de 800m lineares
Lazer	Todas as praças do bairro e o centro esportivo	02 praças
Transporte	Todos os 04 itinerários estão inclusos	02 itinerários

Quadro 2: Comparação entre as exigências legais e os raios ideais. Fonte: elaborado pelas autoras.

Como é possível observar, sem considerar a demanda gerada e as capacidades de atendimento, o raio de 2,5 km pré-aprova o acesso aos equipamentos e serviços públicos avaliados nesse trabalho. Portanto, a priori, as exigências para garantir que a moradia seja fator para a melhoria da qualidade de vida das populações atendidas, ainda é insuficiente.

6. CONCLUSÕES

Essa pesquisa identificou que as famílias residentes do bairro Restinga antes da realocação para o Condomínio estavam sendo atendidas de forma distribuída pelos equipamentos e serviços analisados e que, a partir da realocação, esse atendimento passou a se concentrar em poucos equipamentos. Em termos de acesso à educação, o empreendimento é avaliado como aceitável porque embora as instituições de ensino infantil e fundamental estejam fora do raio ideal de abrangência, trata-se de apenas 20m de diferença, o que, na prática, não inviabiliza o acesso a estas instituições. No entanto, é necessário que estes equipamentos tenham ajustado a oferta de vagas para esta demanda concentrada após a realocação das famílias. O mesmo ocorre para os postos de saúde e praças, pois os moradores contavam com o atendimento destes equipamentos de forma distribuída no bairro e configuram agora uma demanda concentrada em um menor número de equipamentos, correspondendo a uma unidade de saúde e duas praças. Em termos de acesso a transporte consideramos o quesito aceitável por o condomínio ser atendido pelos dois principais percursos entre os quatro disponíveis no bairro. Com relação ao acesso a trabalho identificou-se que as famílias que se originaram de outros bairros da cidade sofreram prejuízos significativos.

Entendemos que,o resultado das análises feitas em relação à oferta de empregos traz o questionamento de que essas famílias podem ter outros prejuízos em termos de acesso a equipamentos e serviços. É importante ponderar que a formação do bairro Restinga vincula-se a remoções de famílias oriundas de bairros centrais da cidade, de áreas mais valorizadas e mais estruturadas em termos de oferta de equipamentos e que, reafirmar esse padrão excludente é fator prejudicial para a qualidade de vida, aqui analisada.

Considerando somente a análise intra-urbana no bairro restinga, identificamos que há localizações dentro do bairro em que a oferta de equipamentos e serviços é bastante ampla, não apenas aceitável. Assim sendo, se houvesse um estudo prévio de onde seria a melhor localização no bairro para a implantação do empreendimento, melhores resultados poderiam ser alcançados.Concluímos que a hipótese desta pesquisa não é completamente assertiva, pois avaliamos o empreendimento como aceitável, mas ponderamos que a localização dele poderia ser melhor para estes moradores, contribuindo mais para o seu acesso a oportunidades de desenvolvimento humano e, portanto para a melhora da sua qualidade de vida.

BIBLIOGRAFIA

Abramo, Pedro. A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana.Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

Alvim, Angélica TanusBenatti; Castro, Luiz Guilherme Rivera (Orgs.). Avaliação de Políticas Urbanas: Contexto e Perspectivas. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mackpesquisa e Romano Guerra Editora, 2010.

Bonduki, Nabil. Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil: Revisão Histórica e Novas Perspectivas no Governo Lula. Arq. Urb. São Paulo. nº6. p. 70-104. 2º semestre de 2011.

Brasil, Portaria Nº 139 de 13 de abril de 2009. Brasília, 2009.

Brasil, Portaria Nº 93 de 23 de fevereiro de 2010. Brasília, 2010.

Brasil, Lei Nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Brasília, 2011b. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Leis/Lei_12424_2011.pdf Acessado em: 02/05/2015.

Cardoso, Adauto Lucio. Desigualdades urbanas e políticas habitacionais. Observatório IPPUR-UFRJ-FASE,(mimeo-cópia FEE-RS), 2001.

Cardoso, Adauto LucioAragão, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. 1.ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

Castello, Iara Regina Bairros, loteamentos e condomínios: elementos para o projeto de novos territórios habitacionais**.** 1.ed Porto Alegre: Editora da UFRGS,2008.

Chapman, David; Donovan, John. Equity and Access. In: CHAPMAN, David (Ed.). Creating Neighbourhoods and Places in the Built Environment. Oxford: Alden Press, 1996. Cap. 4. p. 87-109.

Clapham, David. Qual é o futuro das políticas habitacionais?HousingStudiesConference, ReinoUnido, 2005.

KHOSLA, R.*et al*. Removing Unfreedoms: Citizens as Agents of Change.2002. Disponível em: <http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_society/pdf_liveli_vulnera/DFID_Khosla_hasan_Removing_Unfreedoms.pdf>. Acessado em: 02/03/2015.

Labcidade*et. al*. Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV. São Paulo, 2014. 108 p. (Chamada MCTI / CNPq / Ministério das Cidades nº 11 de 2012). Projeto desenvolvido por uma rede nacional, que fazem parte as seguintes instituições: FAU/USP, Instituto Pólis, Peabiru, PUC/SP, IAU - São Carlos, IPUUR/UFRJ, FAU/UFRJ, UFMG, UFRN, UFC e UFPA.. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/arquivos/relatório.pdf>. Acessado em: 02/02/2015.

Maricato, Erminia,Habitação e Cidade. São Paulo. Atual Editora Ltda.,1997.

Marques, Cesar Augusto; Frey, Henrique. O efeito esperado? A evolução das formas de habitar em regiões metropolitanas do Brasil. In: XVIII ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS (ABEP), 18, 2012. Águas de Lindóia(SP). Anais... Águas de Lindóia/SP, 20 p., 2012. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/xviii/anais/files/ST26[613]ABEP2012.pdf Acessado em: 10/01/2015.

Pitts, Arian. Planning and Design Strategies for Sustainability and Profit.Oxford: Elsevier/architectural Press, 2004.

Porto Alegre, Secretaria Municipal da Cultura. História dos Bairros de Porto Alegre. [entre 2005 e 2016]. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/historia_dos_bairros_de_porto_alegre.pdf Acessado em: 02/05/2016.

Prinz, Dieter. Planificación y Configuración Urbana. 3. ed.Naucalpan, México: Litoarte, 1986.

Salíngaros, Nikos*eta*lHabitação social na América Latina: uma metodologia para utilizar processos de auto-organização. Disponível em: http://zeta.math.utsa.edu/~yxk833/socialhousing-portuguese.pdfAcessado em: 20/12/2013.

Sen, Amartya. A ideia de justiça. 1.ed. São Paulo. Editora Schwarcz Ltda., 2009.

Souza, Marcelo Lopes. Mudar a Cidade. 9ª ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil LTDA., 2013.

Villaça, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. Studio Nobel, 1998.

Villaça, Flávio, O que todo o cidadão precisa saber sobre habitação. 1986. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/cidadao_habita.pdfAcessado em: 02/05/2015.