

## O MITO DA ESCASSEZ FUNDIÁRIA E O ACESSO À MORADIA SOCIAL: O CASO DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS

### THE MYTH OF HOUSING CASH AND ACCESS TO SOCIAL HOUSING: THE CASE OF THE MUNICIPALITY OF PETRÓPOLIS

Angela Moulin Simões Penalva Santos<sup>1</sup>, Carmem Matos<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Correspondência para: Angela Moulin Simões Penalva Santos (angelapenalva@terra.com.br)

doi: 10.12957/geouerj.2017.25379

Recebido em: 1 set. 2016 | Aceito em: 29 set. 2017



#### RESUMO

A política habitacional de interesse social tem sofrido as limitações impostas pelo tratamento da terra urbana como um capital a ser valorizado. Essa abordagem empresarial está subjacente ao Programa Minha Casa Minha Vida e tem contribuído para intensificar a periferização das cidades, sob o argumento da escassez de terras nas áreas centrais, dotadas de infraestrutura urbana. Este artigo coloca em xeque esse argumento com base num estudo tomando como referência parte da área central do município de Petrópolis (RJ), onde foram identificados imóveis ociosos suficientes para serem edificados e, assim, atender 60% do déficit habitacional naquele território. A partir disto, sinaliza-se a necessidade de atuação do poder municipal para que conheça profundamente o próprio tecido urbano por meio de um cadastro multifinalitário que respalde o planejamento da política habitacional e inclua na sua base de dados os imóveis que não cumprem com a função social da propriedade.

**Palavras-chave:** Agricultura familiar; Pronaf; Oeste Paulista; Desenvolvimento territorial.

#### ABSTRACT

*Social interest housing policy have suffered the limitations imposed by the management of urban soil as a commodity. This entrepreneurial approach is behind Minha Casa Minha Vida Program and has contributed to the peripherization of cities, under the argument of lack of available land in central areas, endowed with urban infrastructure. This article puts in check this argument, with basis on a study taking as reference part of the central area of the municipality of Petrópolis (RJ), where idle estates were identified for building edification, in a number sufficient to attend 60% of the local housing deficit. From this, it is signalized to the municipality, the need of deeply acknowledging its own urban tissue by means of a multi aspect record that supports the planning of housing policy and includes in its database the properties that do not fulfill its social role.*

**Keywords:** Housing policy. Social housing. Municipal management of urban land.

#### INTRODUÇÃO

A cidade é compreendida como um bem coletivo abrangente que acolhe pessoas, serviços públicos, infraestrutura, moradia, relações sociais e econômicas. É resultado de uma produção social constituída destes bens materiais e também dos imateriais, que conferem simbolismo e dão sentido próprio e valorizado pelos seus moradores. Por isso, o uso do solo urbano deve estar submetido à regulação que resista ao tratamento da terra apenas como uma mercadoria, já que é uma condição essencial para o

acesso à moradia, um direito fundamental, recepcionado na Constituição brasileira como um direito social.

A gestão do território urbano, assim, deve estar orientada no sentido de controlar o uso da terra em benefício da sociedade, visando incluir uma grande parcela da população de baixa renda que não tem condições de aceder às áreas melhor servidas de infraestrutura urbana. Esse controle é possível a partir do manejo coerente e articulado dos instrumentos urbanísticos disponíveis, valorizando, por exemplo, a aplicação do IPTU progressivo no tempo e a arrecadação de imóvel por abandono.

Neste artigo, vamos tratar da importância do cadastro imobiliário, não apenas para fins de arrecadação de tributação imobiliária, mas também para permitir melhor conhecimento do território urbano. Trata-se de uma condição preliminar à atuação das prefeituras na política habitacional, possibilitando a identificação dos imóveis que não estejam cumprindo sua função social.

Esclarece-se que este estudo ao tratar da gestão do território aprofundará o tema especificamente com relação ao direito à moradia, procurando demonstrar que um planejamento engajado no conhecimento da cidade e do seu tecido urbano pode oferecer soluções viáveis à diminuição do déficit habitacional. A integração entre conhecimento territorial e planejamento habitacional pode promover alternativas mais adequadas a realidade local ao identificar espaços centrais disponíveis à construção de moradia social, oferecendo um contexto mais rico e diversificado a partir do estudo da cidade. Essa dinâmica permite a quebra do formato único para a produção de habitação social estabelecido pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), baseado na construção de grandes condomínios nas periferias das cidades e oferecidos pelo mercado para a população de baixa renda.

O mapeamento do tecido urbano torna-se, portanto, um instrumento necessário ao enfrentamento do déficit habitacional posicionando-se como uma alternativa à opção oferecida pelo mercado imobiliário. Afirma-se isso porque além de possibilitar o resgate do planejamento habitacional para o Município, que passa a controlar o uso do seu território, permite, ao mesmo tempo, que a terra urbana não seja tratada apenas como capital a ser valorizado.

O poder público ao omitir-se em relação ao planejamento do tecido urbano deixa-o ao arbítrio das construtoras que atuam no mercado imobiliário. Esta inversão de funções levou o mercado a tratar a produção de moradia social como um grande nicho de mercado, e por consequência as empresas do ramo passaram a protagonizar a política habitacional por meio do PMCMV, controlando a sua produção, a terra urbana, o financiamento e quem se beneficia (SCHIMBO, 2010).

E, no entanto, cabe ao Município a responsabilidade pela política urbana, ainda que a União formule e financie a política habitacional (BONDUKI, 2009). Além de aderir ao PMCMV, os municípios devem atuar dentro de sua competência, o que inclui identificar imóveis ociosos ou sub-utilizados para complementar e dar peculiaridade à política de moradia social.

Neste estudo procuramos explorar essa possibilidade por meio de um estudo de caso, tomando o município de Petrópolis, no Estado do Rio de Janeiro, como referência. O artigo está composto desta introdução como o primeiro capítulo. No segundo, traçamos um breve perfil do Município de Petrópolis, destacando a sua normativa em relação à política habitacional. No terceiro, apresentamos um estudo de caso onde foram levantados os imóveis ociosos em três bairros do Primeiro Distrito, a área central do Município. Finalmente, no quarto, apresentamos algumas considerações à guisa de conclusão.

### **Imóveis ociosos: o município de Petrópolis como caso de referência**

Este artigo explora os resultados de uma pesquisa de campo realizada na cidade de Petrópolis, Região Serrana do Rio de Janeiro, com o objetivo de utilizá-la como caso de referência neste estudo. A pesquisa estabelece um parâmetro exemplificativo que possibilite demonstrar, de forma prática, a incoerência provocada pelo desconhecimento do tecido urbano da política habitacional.

Apesar da enorme importância de todos os tipos de ociosidade imobiliária apresentada no tecido urbano das cidades, a pesquisa limita-se à identificação de terrenos vagos (não construídos) nos referidos

bairros centrais. Esta escolha explica-se em função da grande dificuldade em identificar o não uso ou a subutilização sem o auxílio do poder público.

### **Situando o Município de Petrópolis (RJ)**

A cidade de Petrópolis está situada a 854m do nível do mar, na Serra da Estrela e distante 68 quilômetros por estrada da capital estadual, a Cidade do Rio de Janeiro. Durante o século XIII, iniciou-se o trabalho de abrir seus caminhos formando as primeiras ligações entre o litoral e o interior do país. A região era ocupada por fazendas e ganhou a admiração do Imperador D. Pedro I, que por sua vez adquiriu uma fazenda, em 1830, impulsionando a primeira povoação da área. Esta foi criada em 1844 e integrou a freguesia de São José do Vale do Rio Preto, à época município de Paraíba do Sul. Em 1846, integrou-se à freguesia de São Pedro de Alcântara e, no ano de 1857, elevou-se à categoria de cidade.

O primeiro plano urbanístico da cidade foi elaborado pelo engenheiro alemão Júlio Frederico Köeler que criou, em 1845, a Companhia de Petrópolis, com ações na Bolsa de Valores, a fim de concretizar seu plano, tornando-a a primeira cidade planejada do país. O plano urbanístico era complexo: a cidade deveria ser construída entre as montanhas e aproveitando o curso do rio para traçar suas ruas. À época, a lógica urbanística do antigo estilo colonial português preferia construir suas casas com os fundos voltados para os rios a fim de utilizá-los apenas como esgoto. Ao elaborar seu plano, o engenheiro inverteu o antigo estilo e aproveitou os cursos de água para traçar, junto a suas margens as avenidas e ruas que davam acesso aos bairros, o que levou ao surgimento dos “Quarteirões Imperiais”, nomeados em função das famílias imigrantes (alemã, açoriana e italiana) e utilizados até hoje como referência nos bairros do Primeiro Distrito. Outro aspecto relevante foi a preocupação com a preservação da natureza, regulamentada pelo Código de Posturas.

A atividade industrial do Município começou a ser impulsionada em 1845, com a construção da estrada de ferro, da linha de barcos a vapor que ligavam o Rio de Janeiro à Raiz da Serra, e ainda da Estrada União e Indústria, primeira estrada de rodagem brasileira pavimentada, e também na América do Sul,

inaugurada em 1861, ligando Petrópolis a Juiz de Fora. Em 1883, a Estrada de Ferro Príncipe do Grão Pará, mais tarde Leopoldina Railway, torna-se a primeira a subir a serra em cremalheira.

A indústria de tecidos favoreceu-se do clima úmido, da energia hidráulica e da mão de obra qualificada. O mais importante polo têxtil do país instalou-se na cidade, com a Imperial Fábrica de São Pedro de Alcântara, a Companhia Petropolitana, a Aurora, a Werner, a Santa Helena, a Dona Isabel e a Cometa.

No final do século XIX, Petrópolis possuía cerca de vinte e nove mil habitantes atingindo o ápice de trinta e cinco mil no verão. Desde a sua fundação até os dias de hoje, manteve as características de abrigar casas de segunda residência das camadas média e alta rendas da sociedade carioca, constituindo-se também em um intenso polo turístico, que gerou uma forte ligação com o Rio de Janeiro (PETRÓPOLIS, 2012).

Na década de 1960, inicia-se o processo de perda das indústrias e a migração de investimentos do setor têxtil para a cidade de São Paulo e para a Região Nordeste, em especial Paraíba e Bahia. Com isto, esvazia-se a principal atividade econômica do município, com a Indústria sendo substituída pelas atividades de Comércio e Serviços, atuais motores da economia petropolitana. Ainda que tenha perdido dinamismo, a população atingiu 295.917 habitantes, de acordo com o Censo Demográfico de 2010, parte da qual enfrenta dificuldades para ter acesso ao direito constitucional à moradia.

DISTRITO (%)	POPULAÇÃO
Petrópolis (63%)	185.876
Cascatinha (23%)	64.936
Itaipava (7%)	20.444
Pedro do Rio (5%)	14.079
Posse (3%)	10.582
TOTAL	295.917

**Tabela 1.** Distribuição da população nos distritos do Município de Petrópolis, 2010. Fonte Prefeitura Municipal de Petrópolis, 2011, com base no Censo IBGE, 2010.

## Desafios da política habitacional em Petrópolis

Em 2012, o Município de Petrópolis apresentou um déficit quantitativo habitacional acumulado de 11.828 moradias, sendo 5.213 em assentamentos precários e 6.616 fora destes<sup>1</sup>. Segundo o seu Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), elaborado no mesmo ano, estimou-se uma inadequação habitacional (qualitativa) de 21.395 domicílios com algum tipo de carência ligada a infraestrutura ou regularização fundiária, e ainda 11.568 residências classificadas como unidades de Risco Alto ou Muito Alto, em relação ao escorregamento de encostas (PETRÓPOLIS, 2012).

DOMICÍLIOS	TOTAL
Déficit habitacional quantitativo em assentamentos precários	5.213
Déficit habitacional quantitativo fora de assentamentos precários	6.615
Inadequação habitacional qualitativa em assentamentos precários	21.395
TOTAL	33.223

**Tabela 2.** Resumo do déficit habitacional dentro e fora de assentamentos precários

Fonte: PLHIS do Município de Petrópolis, com base na elaboração de DEMACAMP Planejamento, Projeto e Consultoria Ltda. 2012

A situação de risco surge em razão de a cidade ter sido construída entre montanhas que apresentam um alto índice de risco geológico por condicionantes naturais, e ainda pela densa ocupação de suas encostas após a década de 1950. Esta soma de fatores transforma parte do território urbano em uma grande área de situação de risco, principalmente, aquela compreendida pelo Primeiro Distrito, local que concentra a maior parte da população (63%), cujo relevo é mais acidentado. Em que pesem as peculiaridades descritas, essa área abriga no seu tecido urbano seis favelas, classificadas como não consolidáveis, em razão do risco de desabamento das encostas, contabilizando 2.786 habitações em risco muito alto e 4.290 em risco alto, apresentando os piores níveis de risco do município (PETRÓPOLIS, 2012, p. 129 e 130).

<sup>1</sup> Plano Local de Habitação Social de Petrópolis. 2012, p. 138, 144 e 145.

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) define uma demanda de terra de 362.625m<sup>2</sup> para combater o déficit de 2.994 moradias (PETRÓPOLIS, 2012, p. 153) dentro dos assentamentos precários do Primeiro Distrito. Acontece que as moradias em situação de risco situadas naquela área, segundo os dados acima apresentados, somam 7.076 residências, restando, portanto, um saldo de 4.082 moradias em risco sem respaldo no planejamento municipal.

A partir dos dados apresentados acima, percebe-se que a maioria dos imóveis em situação de risco não consta no planejamento de habitação do Município. Da mesma forma, não consta no PLHIS o manejo de imóveis ociosos, ou ao menos a identificação destes, para compor a política habitacional. Com isso, retira a possibilidade de incluir um importante potencial fundiário da cidade para contemplar a promoção de moradia social. Cabe salientar a existência de imóveis ociosos em áreas centrais do Primeiro Distrito, contando com infraestrutura e serviços públicos sedimentados, como adiante será demonstrado.

Parece claro que um dos elementos fundamentais para a produção de Habitação de Interesse Social é a disponibilidade de terra urbana apta a receber os empreendimentos. O PLHIS de Petrópolis define “terras aptas” como os terrenos bem localizados na cidade que possuam boa acessibilidade e suficientes equipamentos públicos para servir à população moradora. Além disso, devem apresentar uma infraestrutura urbana compatível com o adensamento que será provocado pelos novos empreendimentos habitacionais.

Observa-se que o déficit de moradia é uma questão urbana complexa que deve ser enfrentado com a utilização de todos os recursos locais possíveis, mas, apesar disto, o PLHIS não inclui a identificação dos imóveis ociosos como mais um mecanismo apto a compor a política habitacional. Para aproveitar o potencial fundiário do seu tecido urbano, o caminho a ser percorrido pelo poder público é a implementação de um cadastro territorial que permita a identificação dos vários tipos de imóveis ociosos que compõem o território do Município. Esta identificação facilitaria a articulação de formas personalizadas de produção do espaço urbano mais adaptadas às condições e características locais, isso

contribuindo para romper com o padrão único de moradia oferecido pelo mercado e a autoconstrução desordenada das áreas urbanas.

Não é essa a experiência da política habitacional no Brasil. Nas palavras de Raquel Rolnik para o Jornal Folha de São Paulo em publicação de 05.10.2015.

Na arquitetura das edificações predominam os "puxadinhos" ou os "edifícios-carimbo", reproduzidos *ad infinitum*, independentemente do lugar e do clima onde estão inseridos. São, de um lado, casas e comércios construídos pelos próprios moradores, de outro, no setor privado e nos programas governamentais de habitação, são projetos elaborados não sob a lógica da qualidade arquitetônica, mas da garantia da rentabilidade do negócio frente aos valores subsidiados pelos programas e os limites de renda dos compradores.

Petrópolis revela a realidade presente em grande parte dos municípios brasileiros, isto é, uma gestão municipal que desconhece o próprio tecido urbano ao planejar sua política habitacional, e, com isso, parte de diagnósticos incompletos para executar um planejamento habitacional que frequentemente está desvinculado das condições locais da cidade. Esta dinâmica contraria o sentido da Portaria 511/09 do Ministério das Cidades que instituiu diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios<sup>2</sup> brasileiros como instrumento útil à gestão pública municipal.

Como já referido, a cidade de Petrópolis possui um relevo acidentado com diferentes situações topográficas e movimentos de terra que tornam a maior parte de seu território inadequado à

---

<sup>2</sup> Art. 32. A adoção de um Cadastro Territorial Multifinalitário completo e atualizado auxiliará os Municípios brasileiros a exercerem suas competências prescritas nos artigos 30 e 156 da Constituição Federal de 1988, cumprindo a função social do seu território, prevista no texto constitucional, artigos 5º, inciso XXIII, 3º, incisos I a IV, 30, inciso VIII, 170, inciso III, 182 e 183, atendendo ao princípio da igualdade, nos termos dos arts. 5º, caput e 150, inciso II da Constituição Federal de 1988.

Art. 34 O Sistema de Informações Territoriais destina-se a fornecer as informações necessárias para a utilização dos instrumentos da política urbana previstos no art. 4º da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade.

Art. 37 A existência de um Cadastro Territorial Multifinalitário atende às Diretrizes Gerais de Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, Diretriz No - 125 e Resoluções da 2ª e da 3ª Conferência Nacional das Cidades, instrumentalizando a construção de um "Sistema Nacional de Política Urbana", por meio das quatro vertentes: planejamento territorial; habitação; saneamento ambiental; trânsito, transporte e mobilidade urbana, com controle e participação social.



construção de grandes conjuntos habitacionais. Estes demandam uma paisagem uniforme, de pouca diversidade, bem diferentes da realidade territorial petropolitana, que impõe a técnica de projetos desenvolvidos especificamente para o aproveitamento do seu relevo. Com isso, observa-se uma relação de virtual impossibilidade entre a reprodução da lógica de construção de grandes condomínios e a escassez de terra adequada a este padrão que o Município oferece.

Frequentemente, o Município sofre com desabamentos provocados pelas chuvas de verão, o que resulta em graves perdas sociais e muitos desabrigados <sup>3</sup>. No ano de 2011, uma catástrofe assolou parte do seu território e de outros 19 municípios da Região Serrana, o que resultou em 918 mortes, mas estima-se que esse número é bem superior <sup>4</sup>. Por sua vez, o governo municipal, rendendo-se ao PMCMV como forma de política habitacional, justificou sua inércia em produzir moradia com a verba federal disponibilizada sob o argumento de que faltavam terrenos adequados para a construção de moradias no formato do programa. Afinal, os empresários negavam-se a empreender na cidade, diante do alto custo

---

<sup>3</sup> Petrópolis se desmancha: com obras paradas, município tem 27 mortos e mais 366 famílias desabrigadas. Desde a noite de domingo, já são 498 as ocorrências registradas pela Defesa Civil. Há dois anos, 876 famílias vivem do aluguel social na cidade. O total de mortos desde a noite de domingo, em Petrópolis, chegou a 27 na tarde desta terça-feira. Ainda há cerca de 10 desaparecidos que, de acordo com equipes da Defesa Civil, podem ser de pessoas que ficaram sob os escombros em uma das 21 áreas desmoronadas. Em meio a medidas emergenciais, busca de corpos e anúncios de liberação de verba, a população de Petrópolis assiste, mais uma vez, ao triste espetáculo da cidade que se desmancha: mais encostas rolaram, mais casas estão sendo interditadas e até o momento não houve entrega – ou construção – de uma casa sequer, entre os 112 apartamentos prometidos pelos governos federal e estadual. Desde a chuva de janeiro de 2011, 876 famílias recebem aluguel social – mas dentro de pouco tempo não haverá sequer o que alugar, dado o ritmo do trabalho de reconstrução. Já são 498 as ocorrências registradas pela Defesa Civil. O local mais atingido pelas chuvas, o bairro Quitandinha, recebeu em 36 horas um volume de chuva equivalente a 499 milímetros, quase o dobro do esperado para todo o mês de março, que era de 270 milímetros. Os números e estimativas não cabem mais na realidade da Região Serrana do Rio. Desde a madrugada de 12 de janeiro de 2011, Nova Friburgo já teve ruas alagadas diversas vezes; Teresópolis teve novas mortes, em 1<sup>a</sup> de maio de 2012; e, agora, Petrópolis revive a tragédia. RITTO, Cecília. Petrópolis se desmancha: com obras paradas, município tem 27 mortos e mais 366 famílias desabrigadas. *Veja.com*, Rio de Janeiro, 19 mar. 2013. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/brasil/petropolis-se-desmancha-com-obras-paradas-municipio-tem-27-mortos-e-mais-366-familias-desabrigadas/>

<sup>4</sup> N<sup>o</sup> de vítimas em tragédia no RJ pode ser 10 vezes maior, dizem entidades. Lista oficial diz que 918 morreram em Petrópolis, Teresópolis e Friburgo. Enchentes de 2011 fizeram cerca de 10 mil vítimas, segundo associações. A suposta subnotificação de mortes foi identificada através de relatos de pessoas que moravam nas áreas atingidas e que não conseguiram oficializar a perda de parentes.

Divergência de números. Além do relato de parentes, as entidades levam em conta a divergência entre o número computado de mortos em determinadas localidades e a quantidade de "relógios de luz" que havia nestes locais, segundo a própria concessionária de energia elétrica, a Ampla. "Acreditamos que aproximadamente 10 mil pessoas foram afetadas. Haver pouco mais de mil [mortos e desaparecidos], como é divulgado, é um número irreal pela proporção da tragédia". CANEJO, Andressa. N<sup>o</sup> de vítimas em tragédia no RJ pode ser 10 vezes maior, dizem entidades. *Portal G1*. 10 de ago. de 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2015/08/entidades-apontam-subnotificacao-de-vitimas-da-tragedia-de-2011-na-serra.html>.

para preparar os terrenos (HAUBRICH, 2015). Isso revela como o poder municipal comporta-se de forma dependente diante do governo federal e suas fórmulas prontas das políticas públicas.

Ao instrumentalizar os municípios com um competente cadastro territorial, torna-se possível a sua utilização pela política urbana, visando ao controle do seu território. Essa seria uma possibilidade acessível aos municípios, que lhes permitiriam impactar positivamente o déficit habitacional garantindo moradia em área bem localizada. Essa dinâmica também fortaleceria o protagonismo do poder municipal na mediação de projetos habitacionais com a iniciativa privada, uma vez que, por meio da gestão dos instrumentos disponíveis, poderia formar seu próprio “banco de terras” e oferecer aos incorporadores terrenos mais centrais para moradia social.

Da mesma forma, o fundo municipal para habitação de interesse social poderia ser alimentado pela gestão social do seu território por meio da aquisição de terrenos e a produção de moradia. Além disso, o fortalecimento da autonomia municipal nesta política possibilitaria o rompimento da lógica de concentração da produção habitacional em poucas empresas, prática mercantil que impõe a padronização de preços no mercado imobiliário visando o aumento da rentabilidade do negócio. Nessas condições, a diminuição da mercantilização da política habitacional de interesse social contribuiria para maior diversificação da produção, assim como do barateamento de seus custos (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Essa concentração de mercado pode ser exemplificada no caso do Rio de Janeiro, onde apenas dez empresas foram identificadas como responsáveis por 65% da produção habitacional (CARDOSO; ARAGÃO, 2013), e ainda, no caso de Fortaleza, em que apenas duas construtoras detêm 70% desse mercado. Segundo Rufino (2013), as grandes empresas de construção nacionais e locais tendem a associar-se, criando Sociedades de Propósitos Específicos para gerenciar os empreendimentos. Isso fortalece ainda mais a concentração do mercado e, assim, as soluções em grande escala a que já fizemos referência.

A adaptação de projetos habitacionais a realidade local com custos reduzidos é viável, com sugere estudo de Frajndlich (2012). O caso estudado ocorreu no Município de Caruaru (PE), onde o escritório Jirau Arquitetura elaborou um projeto específico para a construção de um bairro popular<sup>5</sup> utilizando conceitos construtivos da tradicional técnica local, além de uma boa leitura do terreno, de suas condicionantes de implantação e da criação de uma nova fachada. Esse conjunto de decisões resultou em um empreendimento personalizado que rompe com a lógica repetitiva da habitação social. O exemplo citado sugere a possibilidade de que o poder público exerça o controle efetivo do planejamento urbano, promovendo uma política habitacional coerente e estimulando projetos que se adaptem às condições e realidades locais. Um compromisso municipal dessa natureza com a gestão social de seu território daria maior efetividade à política local de habitação de interesse social.

### **Pesquisa de Campo: mapeando imóveis ociosos em áreas centrais de Petrópolis**

Petrópolis elaborou seu diagnóstico sobre a situação da moradia no Primeiro Distrito do Município, mas não fez referência à atualização de cadastro territorial nem à inclusão de imóveis ociosos na estrutura da sua política habitacional. Observa-se que um cadastro bem elaborado identifica as várias categorias de ociosidade imobiliária do tecido urbano, isto é, indica, de acordo com a legislação local, os imóveis classificados como terrenos vagos, edificados, mas desocupados e subutilizados.

Nesse contexto, percebe-se que o poder público municipal ao elaborar o PLHIS mostra desconhecimento no potencial fundiário da própria cidade. Isso pode ser observado pela falta de mapeamento da área urbana, e também pela listagem de terrenos apresentados para compor a política

---

<sup>5</sup> Bairro habitacional desenhado pela Jirau Arquitetura em Caruaru, Pernambuco, cria nova referência de casas econômicas na cidade. O projeto optou por paredes altas e coberturas inclinadas formando uma sucessão de cores. As casas foram implementadas de modo escalonado no terreno acidentado permitindo ao observador que sinta o movimento das paredes e o volume colorido das caixas d'água ao caminhar pela vila. As residências foram construídas em forma de "S" com dois dormitórios, sala e cozinha. O formato desalinhado traduz-se como uma estratégia para controlar a funcionalidade da planta e a linha estética original do projeto diante das possíveis alterações que os moradores geralmente fazem. A proposta do projeto comporta a abertura de um quarto extra que se abriria para o quintal, assim as alterações não descaracterizam a fachada nem interferem na alvenaria e cobertura do conjunto.

habitacional do Município, vinte e dois ao todo<sup>6</sup>, distribuídos por todos os seus distritos. Nota-se que essa lista não inclui os imóveis ociosos identificados pela pesquisa de campo, o que leva à possibilidade de existir mais terra urbana compatível com a gestão social da valorização fundiária.

As palavras inscritas no PLHIS do Município de Petrópolis (2012, p. 154) confirmam o desconhecimento do seu potencial fundiário ao afirmar que:

a população, por sua vez, também afirmou conhecer terrenos vazios que poderão ser utilizados para a provisão de novas unidades habitacionais de interesse social. A Prefeitura deverá aprofundar as informações sobre os terrenos vazios aptos no intuito de reservá-los para futuros empreendimentos de HIS.

Diante disso, observa-se que o poder municipal atua em função de um plano incompleto, por desconhecer o próprio tecido urbano. Cabe ainda destacar que os terrenos selecionados pela listagem seguem o perfil adotado pela lógica do mercado de construção, isto é, grandes terras afastadas dos centros para sediar conjuntos habitacionais. Tal abordagem é reveladora de um comportamento que impede uma gestão social integrada às potencialidades locais ao preferir selecionar de forma aleatória terrenos que atendam ao planejamento do mercado.

Ao tratar dessa forma a política habitacional, o Município não correlaciona a realidade do déficit habitacional com a sua competência sobre a gestão de seu território para fins de moradia. Isso seria possível com a elaboração de um cadastro territorial atualizado de toda área urbana, o que permitiria selecionar terrenos para habitação de acordo com o déficit de cada região, a fim de alocar os moradores

---

<sup>6</sup> Estrada União e Indústria, 12.089, Pedro do Rio (15.000m<sup>2</sup>); Fazenda San Joaquim, gleba 05, Vale do Cuiabá (10.000m<sup>2</sup>); Estrada João de Oliveira Botelho, Itaipava-Santa Mônica (10.000m<sup>2</sup>); Estrada Caetitu, s/n, bairro Caetitu (15.000m<sup>2</sup>); Estrada Luiz Gomes da Silva, 893, Caetitu (15.000m<sup>2</sup>); Estrada Philuvio Cerqueira, Itaipava (10.000m<sup>2</sup>); Rua Henrique Paixão, morro do Calango, bairro Itamarati (2000m<sup>2</sup>); BR 040, Pedro do Rio (50.000m<sup>2</sup>); Estrada Philuvio Cerqueira, 2016, Itaipava (20.000m<sup>2</sup>), Estrada Ministro Salgado Filho, Vale do Cuiabá (20.000m<sup>2</sup>); Estrada Caetitu, Eduardo Silverio, (8.000m<sup>2</sup>); Rua João Xavier, 1015, bairro Duarte da Silveira (10.000m<sup>2</sup>); Rua Ângelo João Brandt, Quarteirão Italiano (48.000m<sup>2</sup>); Estrada do Caetitu/Vale dos Esquilos, bairro Retiro (40.000m<sup>2</sup>); Pista de Esqui, bairro Floresta (15.000m<sup>2</sup>); Estrada Independência, clínica Pedras Brancas (25.000m<sup>2</sup>); Rua Vassouras, quadra 83, bairro Quitandinha (6.000m<sup>2</sup>); Rua Quissamã, s/n, depósito da Seobras, bairro Quissamã (6.000m<sup>2</sup>); Rua Quissamã, floricultura, bairro Quissamã (8.000m<sup>2</sup>); Estrada Almeida Amado, bairro Caxambú (20.000m<sup>2</sup>); Alberto de Oliveira, bairro Mosela (8.000m<sup>2</sup>). (PLHIS do Município de Petrópolis, 2012, p. 154.)

em local próximo à sua morada de origem. Essa correspondência de fatores facilitaria o alcance da inclusão socioespacial da cidade e o reconhecimento da população empobrecida.

Na busca de escolher terrenos que atendam ao perfil do mercado, o poder municipal desconsidera outros tantos que podem compor uma política habitacional diversa do padrão do mercado imobiliário, como será adiante demonstrado pela pesquisa de campo realizada em três bairros de Petrópolis.

Ao render-se à produção habitacional planejada pelo mercado, a administração municipal confirma o processo de periferização da moradia e o crescimento extensivo da cidade. Esse ciclo vicioso exemplifica-se pelos dois terrenos desapropriados pela Prefeitura para a construção de conjuntos habitacionais do PMCMV para a faixa de renda até R\$ 1.600,00.

O primeiro terreno encontra-se localizado na Estrada do Caetitu, uma área distante do 2º distrito, sem infraestrutura e equipamentos públicos básicos, mas que atende ao padrão das construtoras por possuir uma superfície de 15.000m<sup>2</sup> e contar com o apoio do poder público para levar a infraestrutura necessária aos futuros moradores<sup>7</sup>. Essa iniciativa reproduz com nitidez o antigo processo de periferização e crescimento horizontal das cidades do antigo Sistema BNH, o que sugere a urgência em romper com essa lógica<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Prefeito vistoria obra de pavimentação da Estrada do Caetitu. O prefeito Rubens Bomtempo vistoriou nesta semana as obras de pavimentação e drenagem da Estrada Luiz Gomes da Silva. As intervenções vão permitir a ligação entre os bairros Carangola e Corrêas, abrindo uma rota alternativa entre as duas importantes regiões do município. Ambas receberão novos conjuntos habitacionais. O investimento é superior a R\$ 1,696 milhão e faz parte do convênio com o governo do Estado, por meio do Programa Somando Forças. “Queremos aproximar esses dois conjuntos e agregar valor aos bairros não só com as melhorias em infraestrutura, como também com a instalação de novos equipamentos públicos. A ideia é que a escola, o centro de educação infantil, o posto de saúde e o centro de referência em assistência social que serão construídos pela Prefeitura atendam de forma integrada as duas comunidades”, disse o prefeito. PETRÓPOLIS. Prefeitura Municipal. Prefeito vistoria obra de pavimentação da Estrada do Caetitu. Petrópolis, 14 abril 2014. Disponível em: <http://petropolisnews.com.br/?p=3626>.

<sup>8</sup> Sistema estruturado a partir da construção de conjuntos habitacionais nos pontos mais distantes da periferia, criando verdadeiros bairros dormitório, com o pretexto de que aqueles eram os únicos lugares que ofereciam, ao mesmo tempo, terra barata e adequada à produção em larga escala. Esta lógica leva ao forçado crescimento horizontal das cidades representado tanto pelos investimentos em infraestrutura básica para alcançar tais conglomerados, quanto pelo natural desenvolvimento das dinâmicas urbanas advindas da população transferida. Nas palavras de Bonduki (2000, pg 21) “caracterizam-se, em geral, pela monotonia de sua arquitetura; pela ausência de relação com o entorno; por sua localização periférica, estendendo horizontalmente as cidades; pela despreocupação com a qualidade dos projetos e com o meio físico, resultando na depredação ambiental [...]”

Na mesma linha de atuação, encontra-se o segundo empreendimento, também do PMCMV. Este se localiza na Rua Vincenzo Rivetti, em área distante dos centros urbanos, mas relativamente próxima ao projeto citado acima, o que possibilita o aproveitamento da infraestrutura aos dois empreendimentos. Cabe ressaltar que a contrapartida da Prefeitura com relação a esse conjunto habitacional é a abertura de uma rua ligando o novo conjunto habitacional à localidade do Caetitu, além da preparação do terreno com terraplanagem e fundação<sup>9</sup>.

Essas iniciativas evidenciam que a pouca iniciativa municipal para executar projetos habitacionais não está vinculada, necessariamente, à ausência de recursos financeiros: afinal os custos em infraestrutura e preparação do terreno são altos. Portanto, parece possível à Prefeitura implementar políticas de habitação próprias, geradas a partir uma gestão social da valorização fundiária. Essa autonomia em relação ao mercado imobiliário poderia romper com o paradigma do crescimento urbano extensivo e permitir o maior adensamento de áreas centrais.

A força que o mercado da construção exerce sobre o controle e a produção da habitação reflete-se na padronização urbanística, periferização da moradia, protagonismo na política habitacional e direcionamento do crescimento das cidades. O objetivo de todas essas ações é produzir com rentabilidade unidades habitacionais. Nestas condições, não causa estranheza verificar, com Lucia Schimbo (2010), que os empreendedores preferem produzir moradias para as faixas superiores de

---

<sup>9</sup> Bomtempo vistoria andamento das obras do novo Conjunto Habitacional do VincenzoRivetti. O prefeito Rubens Bomtempo vistoriou nesta sexta-feira as obras de construção das 778 unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida que serão erguidas no VincenzoRivetti, no bairro Carangola. No terreno, o serviço de terraplanagem já está sendo concluído e a expectativa é que a partir do mês de junho seja iniciada a fase de fundação. O investimento é de R\$ 63 milhões. A obra está sendo executada pela Construtora Andrade Almeida e durante a visita, acompanhado pelos secretários de Habitação, Rodrigo Seabra e o de Obras, Aldir Cony, Bomtempo discutiu a contrapartida do município. Um dos pontos foi o terreno a ser utilizado para a abertura de uma rua ligando o novo conjunto habitacional a localidade do Caetitu, onde também existe previsão de implantação do Programa Minha Casa Minha Vida. “São medidas importantes, pois garantirão toda a infraestrutura necessária para a população. Fazer um pouco mais pelo povo é o que justifica o nosso terceiro mandato. Somos um governo popular e que tem como prioridade atender a quem está por último na fila”, ressaltou. Além de Centro de Educação Infantil, uma nova escola com capacidade para atender quase mil alunos, um Posto de Saúde e um Centro de Referência em Assistência Social (Cras) também serão implantados no local. PETRÓPOLIS. Prefeitura Municipal. Bomtempo vistoria andamento das obras do novo Conjunto Habitacional do VincenzoRivetti. Petrópolis, 18 maio 2014. Disponível em: <<http://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/index.php/imprensa/noticias/item/2247-bomtempo-vistoria-andamento-das-obras-do-novo-conjunto-habitacional-do-vicenzo-rivetti.html>>. Acesso em: 17 jun. 2014.

renda, dado que geram maior rentabilidade, motivo pelo qual evitam aquela faixa onde se concentra o maior déficit habitacional, voltada para aqueles adquirentes com renda inferior aos R\$ 1.600, 00.

Essa realidade não é diferente no Município de Petrópolis, já que, dos oito empreendimentos do PMCMV planejados para a cidade, seis contemplam a faixa de renda 02 do Programa<sup>10</sup>. Os dois projetos de habitação social que conferem moradia para a faixa 01 localizam-se na Estrada do Caetitu e na Rua Vincenzo Rivetti como já mencionado.

Esta preferência pelas faixas de maior renda também afeta a política habitacional petropolitana, pois corre-se o risco de perder um dos empreendimentos destinados à faixa 01 do programa. De acordo com uma publicação da imprensa local<sup>11</sup>, desde novembro de 2015 tramita, na Câmara dos Vereadores, um projeto de lei que determina a desafetação do terreno da Estrada do Caetitu, para que este passe a sediar um conjunto habitacional destinado à faixa 02 do PMCMV. O argumento utilizado pelo legislativo municipal está respaldado no fato de que a desapropriação tem mais de dois anos e as obras ainda não foram iniciadas (BARROSO, 2015).

Essas dificuldades, ligadas à opção de produzir moradia por meio de um formato único, leva ao questionamento da manutenção dessa escolha. Afinal, apesar do PMCMV guardar diferenças em relação ao Sistema BNH, suas semelhanças também se refletem diante do padrão de produção,

---

<sup>10</sup> O PMCMV vai garantir mais 840 apartamentos em Petrópolis, através de três empreendimentos: um no Bingen, outro no Morin e em Pedro do Rio. O Programa é voltado para famílias com renda bruta até R\$ 1,6 mil e R\$ 3,275 mil. A prefeitura já recebeu os projetos e decretou os terrenos área de especial interesse social, abrindo caminho para que sejam realizados pelo programa. “Estes projetos somam-se a outros três, já licenciados pelo Município. Estamos avançando nesta questão”, frisou o prefeito, fazendo referência aos empreendimentos Cenário de Monet, Bosque de Montreal e Palmeiras do Prado, que receberam incentivos fiscais da prefeitura e garantirão a construção de 814 novas unidades habitacionais na região de Correias. Equipe acontece Petrópolis. Bingen, Pedro do Rio e Morin receberão empreendimentos do Minha casa, Minha vida. Portal Acontece Petrópolis. Petrópolis, 03 nov. 2015. Disponível em: <http://www.aconteceempetropolis.com.br/2015/11/03/bingen-pedro-do-rio-e-morin-receberao-empreendimentos-do-minha-casa-minha-vida/>

<sup>11</sup> Vereadores discordam sobre Minha Casa Minha Vida. Tramita na Câmara há pouco mais de 15 dias um projeto de lei na Câmara para desafetação de um terreno destinado ao Minha Casa Minha Vida (MCMV) faixa 1. O objetivo é passar uma área no Caetitu para a faixa 2 do programa de construção moradias populares. O motivo é que as obras não tiveram início mesmo após dois anos após a desapropriação do local. BARROSO, Romulo. Vereadores discordam sobre Minha Casa Minha Vida. Jornal Diário de Petrópolis. Petrópolis, 30 nov. 2015. Disponível em: <<http://diariodepetropolis.com.br/integra/vereadores-discordam-sobre-minha-casa-minha-vida-76728>>. Acesso em: 01 dez. 2015.

localização na periferia urbana e o não alcance da população de baixa renda. Mudar tal orientação e definir uma gestão social da valorização fundiária, possibilitaria construir uma política habitacional coerente às condições locais de cada cidade, o que poderia levar a execução de projetos alternativos de habitação social de menor monta. Dessa forma, além de desvincular a produção de moradia do formato de grandes condomínios, também seria facilitada a administração e a conservação das moradias pelos moradores.

O Município de Petrópolis possui um déficit habitacional quantitativo de 11.828 moradias (Tabela 2 - Resumo do déficit habitacional), sendo que 5.213 destas localizam-se em assentamentos precários, e dentre estas, 2.994 estão no Primeiro Distrito. Portanto, o PLHIS de Petrópolis dispõe que o déficit habitacional em assentamentos precários no 1º Distrito é de 2.994 moradias, além disso, estabelece uma contrapartida de 362.625m<sup>2</sup> em terra urbana para resolver a demanda de domicílios nos assentamentos dessa área (PETRÓPOLIS, 2012, p. 144, 145, 153).

A listagem apresentada pelo PLHIS indica vinte e dois terrenos, distribuídos em todo o Município, adaptáveis ao perfil do mercado com seus grandes conjuntos habitacionais. Dentre esses terrenos, dez<sup>12</sup> estão localizados no Primeiro Distrito, medindo o total de 186.000m<sup>2</sup>. Sendo assim, faltam 192.625m<sup>2</sup> de terra urbana para zerar o déficit habitacional de 2.994 moradias em assentamentos precários localizados no 1º Distrito. Cabe lembrar que o déficit real de moradias nos assentamentos precários do primeiro distrito é superior ao apresentado pelo PLHIS quando consideradas as residências em situação de risco naquela área.

Déficit assentamentos precários	2.994
Moradias em situação de risco	7.076
Demanda de terras p/ assentamentos prec.	362.625m <sup>2</sup>

<sup>12</sup> Rua João Xavier, 1015, bairro Duarte da Silveira (10.000m<sup>2</sup>); Rua Ângelo João Brandt, Quarteirão Italiano (48.000m<sup>2</sup>); Estrada do Caetitu/Vale dos Esquilos, bairro Retiro (40.000m<sup>2</sup>); Pista de Esqui, bairro Floresta (15.000m<sup>2</sup>); Estrada Independência, clínica Pedras Brancas (25.000m<sup>2</sup>); Rua Vassouras, quadra 83, bairro Quitandinha (6.000m<sup>2</sup>); Rua Quissamã, s/n, depósito da Seobras, bairro Quissamã (6.000m<sup>2</sup>); Rua Quissamã, floricultura, bairro Quissamã (8.000m<sup>2</sup>); Estrada Almeida Amado, bairro Caxambú (20.000m<sup>2</sup>); Alberto de Oliveira, bairro Mosela (8.000m<sup>2</sup>). (PLHIS do Município de Petrópolis, 2012, p. 154).



Disponibilidade de terras p/ assent. prec.	186.000m <sup>2</sup>
Carência de terras p/ assentamentos prec.	192.625m <sup>2</sup>

**Tabela 3.** Déficit habitacional e demanda de terras no 1º Distrito  
Fonte: PLHIS. 2012.

Diante desse quadro, nota-se a imprescindibilidade de o poder municipal selecionar terra urbana apta a compor a sua política habitacional, o que leva ao dever de conhecer a totalidade do seu tecido urbano e incluir os imóveis ociosos como instrumentos de gestão urbana.

A partir desse contexto, a pesquisa de campo procurou identificar vazios urbanos classificados como terrenos vagos. A opção por essa categoria de imóvel ocioso explica-se pela dificuldade em identificar e comprovar, documentalmente, os imóveis edificadas, mas desocupados e aqueles subutilizados, o que exigiria a máquina do poder público como elemento de apoio. Além disso, a abrangência da pesquisa tornar-se-ia de tal forma complexa que ultrapassaria os limites possíveis a uma investigação acadêmica.

A pesquisa foi realizada nos bairros Quitandinha, Bingen e Duarte da Silveira por situarem-se no Primeiro Distrito de Petrópolis onde há a maior concentração demográfica, circulação de riquezas e demandas de trabalho do Município, e também por localizarem-se em áreas centrais da cidade dotadas com equipamentos públicos, infraestrutura e serviços básicos à população.

### **Metodologia da pesquisa de campo**

O trabalho de campo iniciou-se nas ruas dos bairros selecionados a partir da identificação visual de terrenos vagos. Constatando-se tal ociosidade passava-se a anotação do número, lote ou quadra do imóvel se existisse, e ainda, de seus respectivos confrontantes para servir como material inicial à coleta de dados, e posteriormente como referência à localização dos imóveis nos arquivos municipais.

Após a seleção in loco foi realizada uma busca nos arquivos dos órgãos públicos a fim de encontrar registros que confirmem a ociosidade antes identificada. Os documentos examinados fazem parte dos

arquivos municipais da Secretaria de Fazenda, do Cadastro Imobiliário e da Assessoria de Cadastro e Edificação (ACADE), e consubstanciam-se em desenhos isolados dos locais pesquisados (croquis), mapa da Companhia Terrenos Quitandinha S.A., formulários de cadastro e plantas de situação.

Após muita pesquisa foram localizados os imóveis vagos nos arquivos além de outros encontrados nos próprios registros municipais. A partir da identificação dos terrenos dentro dos arquivos foi possível levantar o espelho do IPTU de cada um deles contendo a informação da metragem e de que são terrenos sem uso no solo urbano. Dessa forma, foi confrontada a realidade fática com os registros da prefeitura.

No decorrer da pesquisa foi observada a precariedade do cadastro municipal que opera com arquivos físicos compostos por formulários e desenhos antigos e amarelados cuja atualização é igualmente precária. Muitas áreas da cidade não possuem mapas de identificação territorial com lotes e quadras definidas a fim de facilitar a administração e fiscalização do solo urbano. Na realidade, apenas o bairro Quitandinha possui um mapeamento definido do seu solo com o respectivo plano geral de loteamento, elaborado em 1950, pela Companhia Terrenos Quitandinha S.A.

Dentre os imóveis que compõem o tecido urbano do Primeiro Distrito foram catalogados sessenta e três terrenos vagos, ao todo. Destes, trinta e nove estão localizados no bairro Quitandinha e vinte e quatro nos bairros Duarte da Silveira e Bingen. Esses terrenos somam a metragem de 216.782,352m<sup>2</sup>, representando 60% dos 362.625 m<sup>2</sup> de terra urbana necessária para eliminar o déficit habitacional dos assentamentos precários do primeiro distrito, de acordo com o PLHIS do Município.

BAIRRO	Nº DE TERRENOS	METRAGEM
Quitandinha	39	43.676m <sup>2</sup>
Duarte da Silveira/Bingen	24	173.106,352m <sup>2</sup>
TOTAL	63	216.782,352m <sup>2</sup>

**Tabela 4.** Distribuição e metragem dos imóveis vagos nos bairros pesquisados  
Fonte: pesquisa de campo e Prefeitura Municipal de Petrópolis

Dos terrenos pesquisados, constata-se que trinta e um deles estão com o IPTU em atraso há mais de três anos. Além disso, foi detectado que dois imóveis inicialmente considerados como vagos são, na realidade, áreas industriais que possuem grandes terrenos subutilizados. Essa realidade foi constatada após a coleta de dados nos registros do cadastro imobiliário. Além dessas, foi identificada uma área utilizada para estacionar poucos carros, que também poderia ser classificada como subutilizada, localizada ao lado de um terreno vago, o que permitiria um planejamento em conjunto para os dois terrenos.

Cabe acrescentar que vários lotes identificados na pesquisa são confrontantes uns dos outros, o que significaria a existência de grandes terrenos disponíveis, o que muito contribuiria para o plano habitacional da gestão municipal.

BAIRRO	Nº DE TERRENOS	METRAGEM	EDIFICAÇÃO
Quitandinha	01	566m <sup>2</sup>	179,00m <sup>2</sup>
Duarte da Silveira/Bingen	02	21.873,726m <sup>2</sup> 16.490m <sup>2</sup>	2.506m <sup>2</sup> 809m <sup>2</sup>
TOTAL	03	38.363,726m <sup>2</sup>	3.315m <sup>2</sup>

**Tabela 5.** Identificação e metragem de terrenos subutilizados  
Fonte: pesquisa de campo e Prefeitura Municipal de Petrópolis

## Conclusões

Um estudo preliminar de campo, sem contar com mais recursos do que o empenho acadêmico, indicou a existência de terras urbanas dotadas de adequada infraestrutura urbana, mas que estão ociosas, em flagrante desrespeito à Constituição da República que determina nos artigos 5º, inciso XXIII, e 170, inciso III que a propriedade deve cumprir sua função social.

O Programa Minha Casa Minha Vida tem a importante virtude de mobilizar valores significativos e inéditos para subsidiar a moradia social. Apresenta, contudo, muitas deficiências, algumas das quais foram destacadas nesse artigo. Mas nunca é demais lembrar que se trata de um programa formulado e financiado pelo governo federal. Os governos estaduais e, principalmente, os municipais precisam atuar

na política habitacional, que, como as demais políticas sociais, são de responsabilidade das três esferas de governo.

A política urbana, no entanto, está expressamente normatizada como de competência municipal. Considerando que a moradia é parte da política urbana, os municípios deveriam atuar no sentido de conciliar o programa federal às particularidades do seu território. Não deveriam recepcionar o PMCMV como se sua atuação se restringisse apenas a aderir ao programa.

O estudo ora apresentado sugere a necessidade de atuação mais propositiva dos governos municipais, caso sejam exploradas as possibilidades que um cadastro territorial atualizado lhes ofereceriam. Afinal, identificamos terrenos ociosos, correspondendo a um total de aproximadamente 60% de solo urbano necessário para enfrentar o déficit habitacional naquela localidade.

## REFERÊNCIAS

BONDUKI, Nabil. Do projeto moradia ao programa minha casa minha vida. TD. Teoria e Debate, São Paulo, v. 82, p. 8 – 14, maio 2009.

BONDUKI, Nabil. Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana. São Paulo: Estação Liberdade, 2000. 167 p.

BRASIL. Portaria Ministerial n. 511, de 07 de dezembro de 2009. Institui diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros. Diário Oficial da União, 08 de dezembro de 2009.

BARROSO, Romulo. Vereadores discordam sobre Minha Casa Minha Vida. Jornal Diário de Petrópolis. Petrópolis, 30 nov. 2015. Disponível em: <<http://diariodepetropolis.com.br/integra/vereadores-discordam-sobre-minha-casa-minha-vida-76728>>. Acesso em: 01 dez. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição brasileira, 1988. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 292 p.

CANEJO, Andressa. N° de vítimas em tragédia no RJ pode ser 10 vezes maior, dizem entidades. Portal G1. 10 de ago. de 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2015/08/entidades-apontam-subnotificacao-de-vitimas-da-tragedia-de-2011-na-serra.html>.

CARDOSO, A. Lúcio; ARAGÃO, T. Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: Cardoso, A. L. (Org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-65.

EQUIPE ACONTECE PETRÓPOLIS. Bingen, Pedro do Rio e Morin receberão empreendimentos do Minha casa, Minha vida. Portal Acontece Petrópolis. Petrópolis, 03 nov. 2015. Disponível em:

<http://www.aconteceempetropolis.com.br/2015/11/03/bingen-pedro-do-rio-e-morin-receberao-empreendimentos-do-minha-casa-minha-vida/>

FRAJNDLICH, Rafael Urano. Jirau Arquitetura desenha nova proposta de habitação social para o Programa Minha Casa Minha vida em Caruaru, PE. aU - Arquitetura e Urbanismo, [S. l.], ano 27, n. 224, 2012. Disponível em: <<http://au.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/224/modernas-referencias-bairro-habitacional-desenhado-pela-jirau-arquitetura-em-273187-1.aspx>>. Acesso em: 14 set. 2014.

HAUBRICH, Gabriela. Falta oferta de moradias populares em Petrópolis. Verbas do “Minha Casa, Minha Vida” não atraem empreiteiras devido ao alto custo da construção na cidade. Jornal Diário de Petrópolis, Petrópolis, 15 jun. 2015. Disponível em: <<http://diariodepetropolis.com.br/Integra/falta-oferta-de-moradias-populares-em-petropolis-66954>>

PETRÓPOLIS. PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse social. Petrópolis: SEHAB. 2012.

PETRÓPOLIS. Prefeitura Municipal. Bomtempo vistoria andamento das obras do novo Conjunto Habitacional do Vicenzo Rivetti. Petrópolis, 18 maio 2014. Disponível em: <<http://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/index.php/imprensa/noticias/item/2247-bomtempo-vistoria-andamento-das-obras-do-novo-conjunto-habitacional-do-vicenzo-rivetti.html>>. Acesso em: 17 jun. 2014.

PETRÓPOLIS. Prefeitura Municipal. Prefeito vistoria obra de pavimentação da Estrada do Caetitu. Petrópolis, 14 abril 2014. Disponível em: <http://petropolisnews.com.br/?p=3626>.

RITTO, Cecília. Petrópolis se desmancha: com obras paradas, município tem 27 mortos e mais 366 famílias desabrigadas. Veja. Com., Rio de Janeiro, 19 mar. 2013. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/brasil/petropolis-se-desmancha-com-obras-paradas-municipio-tem-27-mortos-e-mais-366-familias-desabrigadas/>

ROLNIK, Raquel. Arquitetura: direito de todos. Jornal Folha de São Paulo, São Paulo, 05 out. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/raquelrolnik/2015/10/1690164-arquitetura-direito-de-todos.shtml>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

SHIMBO, Lúcia Zanin. Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. 363 f. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04082010-100137/>>. Acesso em: 10 jun. 2014.