

# | 733 | MORANDO NO LIMITE: SOBRE PADRÕES DE LOCALIZAÇÃO E ACESSIBILIDADE DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

*Adauto Lucio Cardoso, Flávia de Sousa Araújo, Samuel Thomas Jaenisch*

## **Resumo**

Três anos após o Governo Federal anunciar o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, já é possível observar e mensurar as consequências de sua implementação nas grandes cidades brasileiras. Nesta conjuntura, o presente trabalho trata particularmente do caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e os impactos em sua configuração socioespacial decorrentes deste processo. O cruzamento de dados como a distribuição espacial das unidades habitacionais, a renda dos beneficiários e as condições de acesso à rede de transporte público, nos aponta que parte significativa das unidades de interesse social produzidas pelo Programa está localizada na periferia, ou seja, nos limites da malha urbana da cidade, o que nos leva a afirmar, a priori, um possível deslocamento intraurbano da população, bem como a constituição de novos núcleos habitacionais em áreas ainda não providas de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos. Para ratificar estas questões partimos de dois estudos de caso realizados em três empreendimentos financiados pelo Programa na cidade do Rio de Janeiro: o Condomínio Residencial Málaga Garden, no bairro de Campo Grande; e os condomínios Vivendas do Ipê Branco e Vivendas do Ipê Amarelo, ambos no bairro de Realengo. Para cada caso foram analisados enquanto indicadores: o tempo de deslocamento casa/trabalho/escola antes e depois da mudança; o antigo local de moradia; o local atual de trabalho/estudo; a relação mantida com o entorno; além de algumas indicações sobre o perfil econômico dos moradores.

**Palavras-chave:** Programa Minha Casa Minha Vida – localização - acessibilidade

## **Introdução<sup>1</sup>**

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi lançado pelo Governo Federal em 2009 com o objetivo de criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais para famílias com renda de zero a dez salários mínimos. As metas iniciais eram audaciosas: produzir cerca de um milhão de novas residências, reservando 800 mil unidades para as duas faixas de menor renda – de zero a três salários mínimos e de três a seis salários mínimos – e as 200 mil unidades restantes para a faixa de seis a dez salários mínimos. Quantidade significativa principalmente se considerarmos que desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (na segunda metade da década de 1980) e

---

<sup>1</sup> Este trabalho se insere no contexto da pesquisa intitulada “Entre a Política e o Mercado: Desigualdades, exclusão social e produção da moradia popular na Região Metropolitana do Rio de Janeiro – RMRJ” desenvolvida pelo Grupo de trabalho Moradia e Cidade do Observatório das Metrôpoles (IPPUR-UFRJ). Colaboraram nesta produção: Décio Rodrigues Nunes Júnior (bolsista PIBIC/UFRJ) e Nathan Ferreira da Silva (CNPq/ IC-Balcão).

o conseqüente fim das políticas de habitação correlatas, foi produzido um número reduzido de unidades.

No entanto, cabe ressaltar que apesar do aquecimento na produção habitacional e da dinamização de políticas habitacionais – sobretudo no que se refere àquelas de interesse social – o PMCMV foi pensado enquanto uma estratégia no enfrentamento da crise econômica internacional que estava em curso. Tendo em vista seus objetivos econômicos, o desenho do programa conferiu à iniciativa privada um grande poder de decisão no que da respeito à definição e à implantação dos empreendimentos financiados. Isto significa dizer que cabe às construtoras apontar onde o empreendimento será construído, a faixa de renda dos beneficiários e as características construtivas dos imóveis, restando às administrações municipais (ou mesmo à sociedade civil) um papel coadjuvante neste processo<sup>2</sup>.

Atualmente já é possível observar e mensurar alguns resultados do Programa, que completou em dezembro de 2010 a sua primeira fase, denominada Minha Casa Minha Vida 1. O presente trabalho trata particularmente dos impactos gerados pela implementação do Programa na configuração socioespacial da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Para tal identificamos inicialmente a distribuição espacial das unidades habitacionais financiadas pelo PMCMV, com base em mapas georreferenciados, e verificamos possíveis variações na localização em função da faixa de renda do beneficiário, assim como as condições de acesso à rede de transporte público. Cabe adiantar que parte significativa das unidades de interesse social produzidas pelo Programa localizam-se na periferia, ou seja, nos limites da malha urbana da cidade do Rio de Janeiro. Dado que nos indica, a título de hipótese, tanto um possível deslocamento intraurbano da população, quanto a constituição de novos núcleos habitacionais em áreas ainda não providas de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos.

Para ratificar estas questões partimos de dois estudos de caso realizados em três empreendimentos financiados pelo PMCMV na cidade do Rio de Janeiro: o Condomínio Málaga Garden, localizado no bairro de Campo Grande; e os condomínios Vivendas do Ipê Branco e Vivendas do Ipê Amarelo, ambos localizados no bairro de Realengo. Para cada caso foram analisados enquanto indicadores: o tempo de deslocamento casa/trabalho/escola antes e depois da mudança; o antigo local de moradia; o local atual de trabalho/estudo; a relação mantida com o entorno; além de algumas indicações sobre o perfil econômico dos moradores. Os três condomínios apresentam semelhanças quanto à localização, número de

---

<sup>2</sup>Uma discussão mais detalhada desse processo pode ser vista em Cardoso et al., 2012.

unidades e tamanho dos imóveis, mas diferem nas tipologias adotadas e principalmente na forma de aquisição dos atuais moradores ao PMCMV.

### **Velhos problemas de uma nova política habitacional**

Há que reconhecer que o PMCMV desempenhou um importante papel dentro das políticas desenvolvidas pelo Governo Federal para estimular a economia frente aos riscos de recessão impostos pelas crises econômicas recentes. No entanto, tratando-se também de uma política voltada para a resolução do histórico déficit habitacional<sup>3</sup>, que atinge principalmente os segmentos de menor renda da população, algumas ressalvas devem ser feitas, principalmente se considerarmos a grande quantidade de unidades produzidas e a grande abrangência do Programa pelo território nacional.

A primeira fase do Programa (de março de 2009 a maio de 2011) envolveu a contratação de 4.493 empreendimentos, totalizando 743.430 unidades habitacionais, distribuídas por 983 municípios de todos os Estados da Federação e o Distrito Federal (Caixa, 2011). No entanto, alguns problemas apontados pela literatura especializada sobre a produção de programas habitacionais anteriores (principalmente os associados ao Banco Nacional de Habitação) ainda persistem. Segundo Cardoso et al. (2012), o PMCMV não conseguiu resolver de forma adequada a progressiva periferação dos empreendimentos financiados, a tendência a construção de empreendimentos de grande porte, ou sequer a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos projetos aprovados. Algo que se explica tanto pela falta de mecanismos de política fundiária capazes de dissociar a pressão exercida pelo preço da terra na definição da localização dos novos empreendimentos, quanto pela centralidade exercida pela iniciativa privada na efetivação do Programa.

Para os autores, as incorporadoras imobiliárias envolvidas com PMCMV buscaram maximizar seus ganhos tanto na construção quanto na comercialização das unidades produzidas. Dentro dessa lógica elas escolhem os terrenos mais baratos capazes de fornecer uma maior margem de lucro, considerando que elas geralmente trabalham com os tetos de financiamento como valores finais para os imóveis ofertados no mercado. Com isso o Programa estaria novamente gerando empreendimentos que imputem um alto “custo social”, pois tenderiam a se localizar em áreas com problemas de acessibilidade e carências na oferta de infraestrutura e serviços básicos no entorno imediato, custo que acaba sendo repassado para os moradores que precisam arcar com despesas de deslocamento,

---

<sup>3</sup> Segundo o Ministério das Cidades, o déficit habitacional era de 5,5 milhões na década de 1990 e alcança atualmente cerca de 8 milhões.

inexistência de comércio nas proximidades ou falta de vagas no sistema escolar. Outro problema apontado é a tendência a aumentar a escala dos empreendimentos para diminuir o custo de produção por unidade, a partir de processos de standardização da construção. E apesar do PMCMV prever um limite de 500 unidades por empreendimento para conter esse processo (Cardoso et al. 2011), é possível identificar uma estratégia utilizada pelas incorporadoras que subdividem seus empreendimentos em projetos contíguos, com as mesmas tipologias arquitetônicas e soluções construtivas. Se considerarmos esses conjuntos contíguos agrupados, a média nacional nas regiões metropolitanas passa a ser maior que o dobro do limite máximo permitido pelo Programa, algo que estaria levando novamente à produção de grandes e homogêneos núcleos habitacionais, muitas vezes segregados espacialmente das áreas consolidadas da cidade.

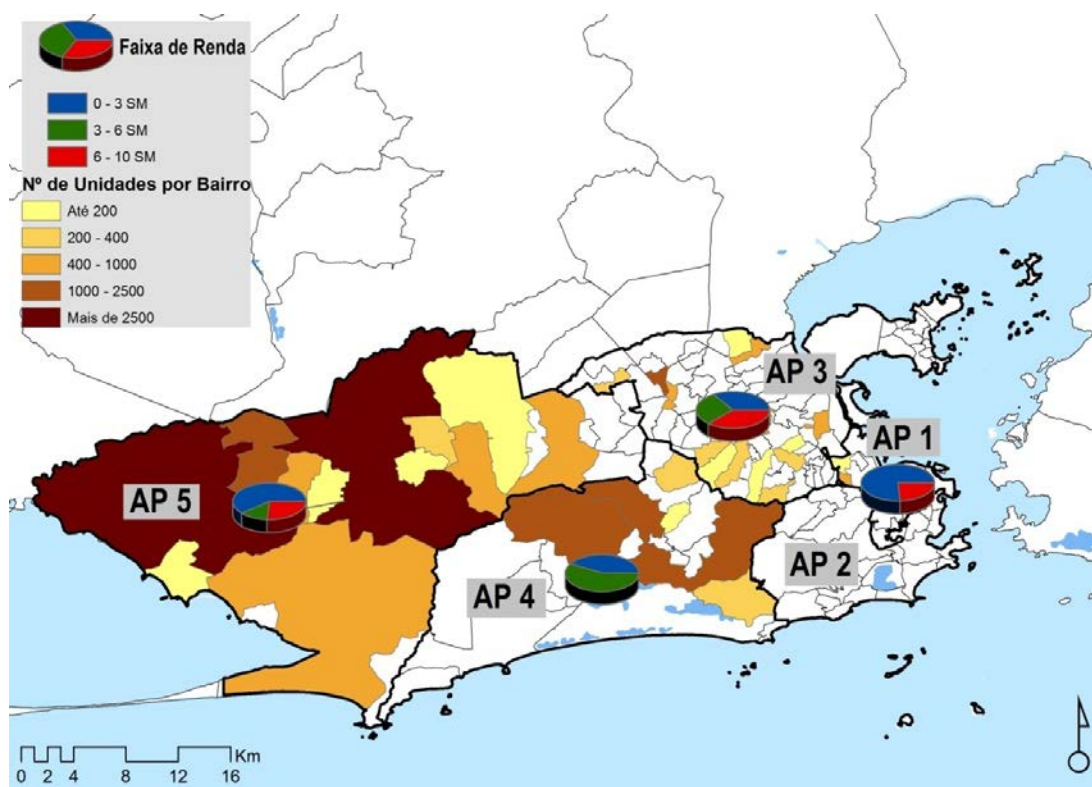
Outro ponto apontado por Cardoso et al. (2012) é a falta de articulação entre o PMCMV e as políticas urbanas. Muitas propostas contidas no Plano Nacional de Habitação foram desconsideradas na implementação do Programa e pouco (ou quase nenhum) uso tem sido feito dos instrumentos previstos pelo Estatuto das Cidades para conter os processos de especulação imobiliária ou efetivar o uso social do solo urbano. Além disso, o modelo de distribuição de recursos que vem sendo adotado parece muito mais pautado pela necessidade de cumprir as metas propostas e produzir os efeitos anticíclicos pretendidos, do que de implementar uma política habitacional integrada. Algo que poderia ser minimizado caso o Programa previsse algum tipo de condicionante para o acesso aos recursos associado a implementação de instrumentos de política fundiária pelas administrações municipais.

A falta de articulação entre essas diferentes políticas de Estado que têm como objeto o espaço urbano, teria como consequência a reificação de uma série de questões já largamente discutidas pela literatura especializada, que teoricamente tais políticas deveriam minimizar. Neste sentido, Arantes et al.(2009) ressaltam que esse modelo de provisão de moradias desregulado e centrado no mercado, além de procurar a maximização dos ganhos a partir de operações especulativas também deixa as administrações municipais reféns de uma expansão urbana predatória e fragmentada. É citado, por exemplo, o caso dos imóveis construídos vagos em áreas centrais ou pericentrais já dotadas de infraestrutura, que não tem seu aproveitamento estimulado. No caso da cidade do Rio de Janeiro, cabe aqui destacar as grandes intervenções urbanas que vem sendo feitas em função da preparação da cidade para os mega eventos esportivos futuros, a exemplo do projeto de renovação da região portuária, que poderiam estar articulados com PMCMV, a partir da inserção de habitação de interesse social na área. No entanto o que se verifica é uma completa ausência de empreendimentos

associados ao Programa nas áreas centrais mais consolidadas, frente a uma expansão massiva principalmente para os bairros da Zona Oeste da cidade.

Estas questões tornam-se mais relevantes quando cruzados os dados de localização dos empreendimentos financiados pelo PMCMV com as faixas de renda dos beneficiários. Foram aprovados até maio de 2011 um total de 42.492 unidades na RMRJ, sendo 31.225 (71%) na cidade do Rio de Janeiro e 11.267 (29%) nos municípios da Região Metropolitana. Totais distribuídos por 33 bairros da cidade (cerca de 20% do total) e por 10 municípios (de um total de 20)<sup>4</sup>.

Figura 1 – Número de unidades produzidas pelo Programa Minha Casa Minha Vida na cidade do Rio de Janeiro distribuídas por bairro, com gráfico indicando a distribuição por faixa de renda do beneficiário para cada Área de Planejamento do município.



Fonte: Elaboração própria a partir de Caixa, 2011.

A Figura 1 acima apresenta duas grandes tendências na distribuição das unidades produzidas pelo Programa na cidade do Rio de Janeiro. A primeira diz respeito a oferta massiva de empreendimentos na Zona Oeste da cidade (delimitada na figura como Área de Planejamento 5<sup>5</sup>) que concentra aproximadamente 47% de todas as unidades

<sup>4</sup> Conforme os dados apresentados em Caixa, 2011.

<sup>5</sup> As Áreas de Planejamento (APs) correspondem a subdivisões administrativas feitas pela prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. Atualmente a cidade possui cinco APs que se subdividem em Regiões Administrativas (RAs). A Área de Planejamento 5 (AP5) abarca 48% do município e a 26,6% da população carioca, com vinte bairros e cinco RAs. A Zona Oeste, configurada como o novo vetor de crescimento da cidade, é dividida em duas APs, a

financiadas, destacando os bairros de Campo Grande e Santa Cruz que juntos abrigam quase 30% do total. Em seguida temos a região de Jacarepaguá (Área de Planejamento 4) e Zona Norte (Área de Planejamento 3) que juntas abrigam pouco mais que 35% do total de unidades, restando para a Região Central (Área de Planejamento 1) apenas 1,5% do total, além da Zona Sul e Grande Tijuca (Área de Planejamento 2) que não receberam nenhum empreendimento financiado pelo PMCMV.

Associado a isso, cabe apontar um segundo elemento: as diferenças de localização por faixa de renda. Cerca de 53% de todas as unidades voltadas para o público de zero a três salários mínimos estão na Zona Oeste, enquanto 51% de todas as unidades voltadas para o público de seis a dez salários mínimos estão na Zonas Norte e região de Jacarepaguá. Nesse contexto alguns bairros se destacam por concentrarem um número significativo de unidades de uma faixa de renda específica. É o caso de Santa Cruz (Zona Oeste) que recebeu 3.980 unidades (95% do seu total) para o público de zero a três salários mínimos, ou de Taquara e Jacarepaguá que juntas receberam 2.609 unidades apenas para o público de seis a dez salários mínimos.

Outro ponto que merece destaque é a quase completa ausência de unidades financiadas pelo PMCMV na Região Central (Área de Planejamento 1), cuja exceção fica por conta de um pequeno empreendimento para a faixa de seis a dez salários mínimos no bairro de Benfica e dois empreendimentos associados a intervenções na Favela da Mangueira. Dados que reforçam os argumentos expostos acima sobre os problemas da centralidade exercida pela iniciativa privada na efetivação do Programa, pois há uma tendência a direcionar as unidades voltadas para as faixas de renda mais baixa para algumas áreas específicas da cidade, neste caso significativamente mais distantes dos núcleos consolidados. Outro elemento que vale ser citado é a variação do tamanho médio dos empreendimentos por faixa de renda. No caso da RMRJ, as médias de unidades por empreendimentos indicam novamente diferenças entre as faixas de renda do público alvo (Tabela 1). Cabe ressaltar que, de acordo com os dados da última coluna da Tabela 1, a média de unidades por empreendimento a partir do agrupamento de empreendimentos localizados em endereços próximos ou contíguos, evidencia a prática das construtoras de subdividir seus empreendimentos para atender as restrições impostas pela legislação.

---

AP4 e a AP5. A AP5 vem se transformando no local de atração de camadas populares via empreendimentos PMCMV. Por outro lado, a AP4 tem atraído um público diferenciado, com maior poder aquisitivo que se delimita em grandes e luxuosos empreendimentos imobiliários entre a área da Barra da Tijuca e de Jacarepaguá.

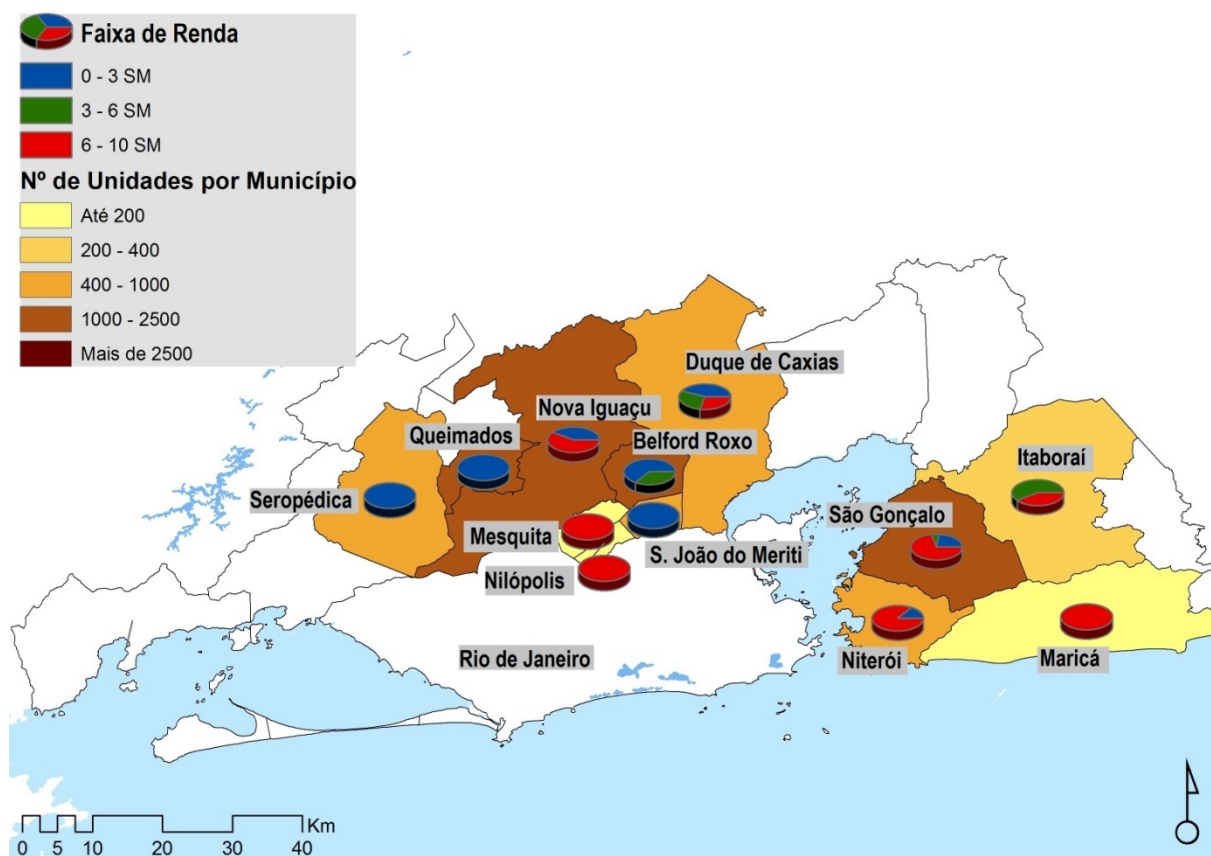
Tabela 1 – Média de unidades habitacionais por empreendimento na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Faixa de Renda	Nº de Unidades	Nº de Empreendimentos	Média Unidades/ Empreendimentos	Média Unidades/ Empreendimentos (agrupada)
0-3 SM	22.601	78	289,76	1.087
3-6 SM	5.801	34	170,62	479,83
6-10 SM	14.090	71	198,45	360
TOTAL	42.492	183	232,20	-----

Fonte: Elaboração própria a partir de Caixa, 2011.

Quanto aos demais municípios da RMRJ, inicialmente cabe apontar que diferente de outras metrópoles, a cidade do Rio de Janeiro recebeu quase o triplo de unidades que todos os demais municípios da sua região metropolitana juntos. O município de Queimados foi o que mais recebeu unidades do Programa (2.126), seguido por Nova Iguaçu (1.899), Belford Roxo (1.822) e São Gonçalo (1.763), sendo que só os bairros de Campo Grande e Santa Cruz juntos receberam mais de 9.000 unidades. Neste contexto, algumas particularidades devem ser ressaltadas: a Figura 2 corrobora uma significativa diferença entre os municípios da Baixada Fluminense (a Norte da cidade do Rio de Janeiro) e os da região do Leste Metropolitano, centralizada pelo município de Niterói. Na primeira área há uma prevalência de unidades voltadas para a faixa de zero a três salários mínimos e na segunda uma maior produção de unidades voltadas para a faixa de seis a dez salários mínimos. O caso dos municípios de Queimados, São João de Meriti e Seropédica, que só receberam unidades voltadas para a faixa de menor renda, são exemplos desse processo.

Figura 2 – Número de unidades produzidas pelo Programa Minha Casa Minha Vida por município da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (exceto a capital), com gráfico indicando a distribuição por faixa de renda do beneficiário para cada um deles.



Fonte: Elaboração própria a partir de Caixa, 2011.

Aqui novamente se verifica uma especialização de determinadas áreas em algumas faixas de renda específicas, além de um desequilíbrio na distribuição das unidades pelos diferentes pontos do território. Algo que implica, por exemplo, em acessos desiguais às redes de infraestrutura. Elemento que é confirmado por Barandier Junior (2012) ao analisar a relação mantida entre a localização dos empreendimentos financiados pelo PMCMV no município do Rio de Janeiro e o acesso às redes de transporte público municipal e estadual. O autor ressalta que todas as unidades produzidas pelo Programa na cidade têm acesso à rede completa de transporte (ônibus, trem, metro, barca), apesar de tratar-se de um acesso diferenciado em função da faixa de renda do beneficiário. Enquanto 89,5% das unidades produzidas para a faixa de seis a dez salários mínimos estão a menos de cinco minutos de caminhada de algum ponto ou estação, para a faixa de zero a três esse percentual cai para 39,2%. O mesmo ocorre quando se avalia as diferenças por Área de Planejamento, ou seja, quanto mais afastada da área central da cidade, pior passa a ser a condição de acesso à rede de transporte público. Enquanto praticamente todas as unidades produzidas na região central (Área de Planejamento 1) e zona norte (Área de Planejamento 3) estão a menos de dez minutos de caminhada de algum ponto ou estação, esse percentual cai para 86% na Área de Planejamento 4 e para 67% na zona Oeste (Área de Planejamento 5). Destacando que na Zona



Oeste – região que mais recebeu unidades do Programa na cidade – todas as unidades produzidas para a faixa de seis a dez salários mínimos estão localizadas a menos de dez minutos de algum ponto ou estação, enquanto as unidades para as faixas menores chegam a se localizar a mais de vinte minutos de caminhada de algum ponto ou estação.

### **Morar na cidade: um direito a mais ou um direito à margem?**

Acerca desta nova roupagem de uma política habitacional que engendra ações semelhantes às de outrora, no que se refere à provisão habitacional para segmentos de baixa renda, apontamos o caso dos residenciais Vivendas do Ipê Amarelo e Vivendas do Ipê Branco (Ipês), empreendimentos inicialmente construídos ao longo de 2009 para serem vendidos aos segmentos com renda entre três e seis salários mínimos, mas que posteriormente foram comprados da Caixa pela Prefeitura do Rio de Janeiro, para reassentar em suas 598 unidades habitacionais tanto as famílias de baixa renda que habitavam no Morro do Urubu, bairro de Pilares, desabrigadas pelas fortes chuvas ocorridas na cidade em abril de 2010, quanto aquelas que viviam em áreas de risco e/ou alvo de intervenções urbanísticas para a realização dos grandes eventos<sup>6</sup>.

Apesar dos empreendimentos estarem localizados a poucos metros da Avenida Brasil, uma das principais vias da cidade, isto não significa dizer necessariamente que estão em uma área bem integrada e infraestruturada, pois esta rodovia apresenta acessibilidades diferenciadas ao longo do seu percurso. Se por um lado em sua porção Sul, encontra-se a área mais dinâmica do bairro de Realengo, inclusive o centro comercial e a estação da linha férrea, por outro lado, o norte da rodovia, onde estão edificadas os Ipês, se constitui como a nova área de expansão do bairro, marcada por poucos acessos e baixa provisão de comércio e serviços em relação ao restante do bairro.

Tal desarticulação entre a área de edificação dos empreendimentos e o restante de Realengo e da cidade gera uma série de dificuldades cotidianas àqueles que ali foram reassentados, sobretudo no que se refere aos acessos a comércio, serviço e equipamentos públicos, com destaque aos deslocamentos para locais de trabalho/estudo. Esta situação se

---

<sup>6</sup> Entre seus locais de origem, citamos: Vila das Torres, compreendida entre Rocha Miranda e Madureira, atualmente destinada à construção do Parque de Madureira; o bairro de Olaria, na região do traçado da via expressa TRANSCARIOCA e áreas de risco em Copacabana. A esses moradores a Secretaria Municipal de Habitação concedeu a alternativa de indenização, porém, a quantia ofertada foi recusada por lhes parecer irrisória diante do valor investido em benfeitorias de seus próprios imóveis ao longo dos anos. Frente às poucas alternativas, algumas famílias foram coagidas e impelidas a se mudar para o novo endereço. Cabe apontar que muitos moradores foram orientados pela promessa de uma casa própria localizada a princípio no bairro de origem, tal como lhes indicava a Prefeitura durante a negociação, e após aceitarem deixar suas casas, foram transferidos para os Ipês entre abril e agosto de 2010.

torna ainda mais grave quando se observa que, quase um ano depois, embora tenha havido inclusão de uma parcela desta população nas escolas do próprio bairro ou em suas proximidades como Bangu, a dinâmica da maior parte dos percursos dos moradores dos Ipês, seja para a escola e/ou trabalho, à procura de comércio e serviços ou mesmo para fins de lazer, é em direção às áreas próximas aos seus antigos locais de moradia. Isto significa dizer que esta população alvo da nova política habitacional propagada pelo PMCMV, além de não ter tido alternativa de escolher seu próprio lar e de ter sido afastada de seu antigo bairro e dos vínculos socioespaciais que ali estabeleciam, foi reassentada de forma tal que não se levou em consideração e/ou foram oferecidos meios que viabilizassem a rápida integração ao novo local de moradia.

Além disso, para realizar a maior parte de seus percursos por meio de transporte público – onde o tempo médio gasto é de uma hora, mais que o dobro de suas antigas rotinas –, os moradores dos Ipês não podem contar com a estação ferroviária do bairro, pois além de estar distante do empreendimento, não há nenhum meio de transporte que os conecte à estação. Ainda que a Avenida Brasil possua um grande número de linhas com destino ao Centro, a única linha de ônibus que liga a região com Madureira e Rocha Miranda possui intervalos irregulares. Para aqueles que se deslocam para o Méier – área próxima ao Morro do Urubu – este problema tornar-se ainda mais grave pois há a necessidade de utilizar duas ou mais linhas de ônibus, o que ocasionou o desemprego de muitos devido à indisponibilidade dos patrões de arcar com um custo maior referente a este aumento do número de passagens. Cabe ressaltar também que, apesar do advento do Bilhete Único Carioca, que possibilita realizar duas viagens pelo preço de uma, a utilização válida deste serviço expira em duas horas, e nem sempre é possível realizar duas viagens neste tempo.

Por outro lado, no residencial Málaga Garden, localizado também às margens da Avenida Brasil, cujas unidades foram compradas pelos beneficiários diretamente na Caixa – sobretudo por segmentos com renda média de um a seis salários mínimos –, apesar da situação de deslocamento (onde grande parte destes despendem uma hora rumo ao trabalho via transporte público) e da relação com o entorno (pouca integração com a malha urbana e baixa provisão de infraestrutura e serviço urbanos) serem bastante semelhantes àquelas vivenciadas pelos moradores dos Ipês, a maioria dos que ali vivem está satisfeita com o imóvel e com o novo local de moradia. Vale destacar que neste caso, ao contrário dos Ipês, que foram construídos para faixas de renda entre três e seis salários mínimos e utilizados para reassentamento, o Málaga foi apresentado pela construtora e enquadrado pela Caixa na categoria de até três salários mínimos, beneficiando-se dos incentivos concedidos pela

Prefeitura e da possibilidade de subsídio total para os adquirentes<sup>7</sup>. Ou seja, apesar de haver fixação de preço de venda neste processo de concessão de crédito às construtoras estabelecido pela Caixa, após a contratação do crédito, a venda destas unidades habitacionais foi feita por um preço definido pelas empresas, seguindo o valor de mercado. Em outras palavras, o padrão construtivo do residencial Málaga Garden foi nivelado por baixo e o preço nivelado por cima, de forma que o empreendimento foi totalmente construído com auxílio do financiamento público, com juros menores, e seus beneficiários pagaram por estes imóveis um valor acima do que de fato deveria ser.<sup>8</sup> E nesta dinâmica de implementação do PMCMV, o poder público local, tal como o direito à moradia, permanece também à margem, limitando-se à aprovação do projeto apresentado pela construtora, onde esta define o padrão, o terreno e a faixa salarial ratificando o processo de empreendedorismo da governança urbana (Harvey, 2005). Além disso, este caso sugere que a Caixa não está conseguindo exercer efetivamente o seu papel de gestora e fiscal dos fundos que administra, não conseguindo controlar efetivamente o processo de comercialização das unidades financiadas e subsidiadas.

### **Satisfeitos com as insuficiências: quando a forma de aquisição faz diferença**

Além da localização na franja da malha urbana e da falta de uma articulação planejada entre a inserção da nova demanda gerada pelos empreendimentos e a provisão de serviços, comércio e equipamentos urbanos, a precarização da moradia enquanto direito também pode ser observada em ambos os casos, por meio da qualidade dos materiais e soluções construtivas empregados nos empreendimentos. Vazamentos de água e acúmulo de detritos nas fendas oriundas do encaixe irregular entre as peças das lajes pré-moldadas que constituem o piso dos apartamentos são recorrentes em todos os empreendimentos, bem como a falta de manutenção dos equipamentos de uso comum como os brinquedos do *playground*; a pouca privacidade e o dimensionamento exíguo da área de serviço.

A insatisfação também diz respeito aos serviços existentes nos condomínios tais como: as áreas de lazer, o parque infantil, a quadra de esportes, o estacionamento, entre

---

<sup>7</sup>Este empreendimento não se enquadrou no MCMV-FAR e sim no MCMV-FGTS. Isso significa que o acesso se deu a partir da venda das unidades aos trabalhadores que tivessem possibilidade de acessar os recursos de financiamento do FGTS para aquisição da casa própria, dentro do sistema de descontos estabelecidos pela Resolução 460. No caso dos empreendimentos que se enquadram no FAR, a Caixa adquire as unidades, pagando pelo teto dos subsídios e repassa para as listas de famílias cadastradas pelas Prefeituras. Para maiores detalhes, ver Cardoso et al., 2012 e Royer, 2009.

<sup>8</sup>Segundo relato dos moradores entrevistados, além dos contratos com a Caixa, eles assinaram também contratos de financiamento com a construtora, para poder pagar o valor total, acima dos tetos de financiamento do PMCMV (Cf. Cardoso et al. 2012a, 2012b).

outros. Metade dos entrevistados declararam estar insatisfeitos quanto aos serviços condominiais, inclusive alguns responderam que estacionamento, *playground*, quadra e salão de festas são equipamentos que não correspondem às suas reais necessidades. Em suma, tanto no que se refere à infraestrutura de serviços e equipamentos do imóvel quanto a do condomínio, estas em geral ou são de qualidade abaixo do esperado, e/ou não se adaptam às necessidades da população que ali passou a residir.

Todavia, apesar destas semelhanças tanto nos padrões construtivos, localização e acessibilidade, quanto nas opiniões de avaliação da qualidade dos empreendimentos, ressaltamos que a insatisfação com o novo local de moradia se aplica à maioria somente no caso de Realengo. O contrário pode ser observado em Campo Grande, fato este que nos impele a afirmar que a forma de aquisição do imóvel é um fator determinante para a satisfação do beneficiário. Diferente do caso de compra, no acesso via reassentamento fatores como localização e provisão de infraestrutura e serviços urbanos não necessariamente se adequam – e satisfazem – ao perfil socioeconômico e às demandas específicas de localização da população beneficiada. Além disso, verificou-se que, para faixas de renda de três a seis salários mínimos, a satisfação na aquisição do imóvel tende a ser maior do que para aquelas de até três salários mínimos, mesmo que as demandas de serviços e/ou infraestrutura não atendam às expectativas ou a qualidade do empreendimento não corresponda ao projeto propagandeado.

É importante destacar que nesta nova política habitacional instaurada pelo PMCMV a concepção e produção dos empreendimentos, orientada pela lógica de mercado, é realizada a partir de um padrão de condomínio fechado, antes restrito às classes de maior poder aquisitivo, onde seus muros – como um verdadeiro enclave fortificado – impõem uma divisão entre público e privado e estabelecem um isolamento de propriedades privadas que não se voltam para a rua, rejeitam a vida pública e anseiam por segurança, status e prestígio (Caldeira, 2000).

Entretanto, diferentemente do ocorrido nas décadas de 1980 e 1990, o consumo deste tipo de empreendimento não se restringe somente aos segmentos médios e altos, mas alcança também os segmentos populares. Vale salientar que um dos resultados do PMCMV tem sido a imposição deste modelo para aqueles indivíduos alvo das políticas habitacionais, não lhes restando alternativa além da vida condominial. Movimento que fragmenta partes da cidade e cria espaços segregados que limitam as relações socioespaciais dos indivíduos. Esta constatação pode ser observada tanto no caso do Málaga Garden, situado ao lado de outro empreendimento com tipologia idêntica e perfil socioeconômico similar; quanto no

caso dos Ipês onde a segregação física entre os condomínios é agravada pela produção de estigma entre vizinhos devido aos seus locais de origem serem tanto favela, quanto bairros mais consolidados.

No cerne desta abordagem da vida em condomínio fechado, cabe afirmar que a “adequação” à nova rotina vivida no atual endereço se torna mais possível quanto maior for a renda do beneficiário e se este escolheu – em meio às ofertas viáveis apresentadas pelo mercado - o local do novo lar. Ou seja, o que se observou no residencial Málaga Garden, composto em sua maioria por casais jovens e sem filhos, é que no processo de escolha e decisão sobre o preço possível a ser pago pela casa própria, levou-se em consideração a possibilidade de alguns ajustes à nova dinâmica, tais como: comprar um carro, fazer pequenas reformas em seus imóveis, exigir e desejar um padrão condominial, bem como pagar pelo acesso aos serviços e infraestrutura na residência e no condomínio (principalmente investimentos em equipamentos de segurança). Nesse sentido, essas famílias pouco foram afetadas pela elevação das despesas referentes aos deslocamentos ou pelo risco de demissão do trabalho por conta do aumento do número de tarifas de transporte, contrariamente ao que foi verificado no caso dos Ipês.

Na perspectiva contrária à instauração desta padronização mercantil de uma vida condominial, a não-escolha na forma de aquisição do imóvel para população dos condomínios em Realengo implicou, além dos problemas até aqui já mencionados, em grandes impactos de ordem financeira: taxa condominial mensal; taxa do IPTU; taxas pelo fornecimento de energia elétrica medido a partir de relógios trifásicos - custo este que se agrava se somado ao uso de eletrodomésticos defasados que consomem ainda mais energia -; taxa de consumo de gás encanado em detrimento ao uso mais econômico de botijão de gás; o aluguel obrigatório do "salão de festas" para a realização de qualquer tipo de evento/festa entre os moradores; etc. Este montante de taxas, que até então não faziam parte do planejamento financeiro destas famílias, adicionado ao fato de que a escritura do imóvel será concedida somente dez anos depois<sup>9</sup>, transformou o sonho da casa própria em verdadeiro pesadelo para muitos que ali tentam viver (ou sobreviver).

---

<sup>9</sup>Este é o período em que a prefeitura subsidiará a compra dos imóveis. Os moradores que não desejarem esperar pela escritura devem apresentar uma declaração, atestada em cartório, abrindo mão do imóvel. Ao realizar isso, as famílias perdem o direito de se recadastrar nos programas habitacionais financiados pelo Governo Federal. Pelo regulamento imposto, não é permitido o aluguel e a venda do imóvel a terceiros, bem como o uso do espaço para atividades comerciais. Aqueles que recorrerem a estas práticas também podem ser excluídos do empreendimento (Cf. Cardoso et al. 2011a, 2011b).

## Considerações Finais

As tendências que vêm sendo apresentadas pelo PMCMV indicam que apesar de uma desarticulação entre as diferentes políticas urbanas – com uma clara descontinuidade frente a alguns avanços que vinham sendo implementados tanto pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social quanto pelo Plano Nacional de Habitação – é possível identificar algumas coerências em relação ao projeto de cidade que vem sendo implementado na cidade do Rio de Janeiro nas últimas décadas. Pautado pelos ditames da lógica empresarial, o Programa transforma a moradia de interesse social em uma mercadoria (e portanto cuja produção deve gerar lucro) inserindo seu público-alvo numa dinâmica que tende a reforçar processos de diferenciação do espaço urbano.

Conforme os dados aqui apresentados, há indicativos que apontam para a concentração de unidades voltadas para os segmentos de menor renda em determinadas áreas da cidade – distantes dos núcleos urbanos consolidados e muitas vezes mal conectadas à rede de transporte – e uma quase completa ausência de unidades produzidas nas áreas centrais. Paradoxalmente, são estas áreas centrais que mais vêm recebendo investimentos e intervenções urbanas voltadas para a realização dos grandes eventos esportivos futuros, que por sua vez envolvem o deslocamento forçado de moradores para outras áreas da cidade<sup>10</sup>, conforme mostrado no caso dos Ipês. Cabe destacar aqui que segundo Barandier (2012) as obras de expansão da rede estrutural de transporte público do município (que atingem grande parte da Zona Oeste e região da Barra da Tijuca) irão melhorar a acessibilidade principalmente dos empreendimentos associados à população na faixa de seis a dez salários mínimos.

Estes dados sugerem a falta de interesse político em inserir a habitação de interesse social como elemento dinamizador dos processos de renovação urbana em curso na cidade, além de um claro uso (não regulado pelo poder público) da localização como estratégia para aumentar os ganhos das incorporadoras. Se por um lado se enaltece os números crescentes de unidades habitacionais produzidas pelo PMCMV, bem como a agilidade e facilidade no acesso ao crédito tanto pelas construtoras quanto por quem deseja comprar um imóvel, estas mudanças têm implicado no crescimento de contradições e problemas tais como aqueles observados nos empreendimentos da Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro aqui apresentados. Nesta perspectiva, entendemos que houve certo retrocesso

---

<sup>10</sup> Conforme dados contidos no Dossiê Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro, produzido pelo Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, 1.860 famílias já foram removidas em função de intervenções associadas à esses eventos e mais 5.325 famílias estão ameaçadas de remoção (Cf. Santos Junior et al., 2012).

no debate sobre a questão habitacional, o qual foi substituído pela avalanche de propagandas e pela proliferação de vantagens e incentivos para a compra de um imóvel, transformando a moradia em um produto e objeto de consumo.

## Referências Bibliográficas

Arantes, P. F. & Fix, M. 2009. Como o Governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa Minha Vida. In: *Correio da Cidadania*. Edição 543. Disponível em:

<http://www.correiocidadania.com.br/content/blogcategory/66/171/>

[Acessado em: outubro 2011].

Barandier Junior, J. R. G. 2012. *Acessibilidade da população alvo do programa habitacional para baixa renda na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Dissertação de mestrado. UFRJ/ COPPE/ Programa de Engenharia de Transportes.

Caixa Econômica Federal. 2011. *Relatório Semanal do Programa Habitacional regido pela lei 11.977/09 – Posição 16/05/2011*. Brasília.

Caldeira, T. 2000. *Cidade de Muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34.

Cardoso, A. L. ; Aragão, T. A. & Araújo, F. S. 2011. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a Construção do Espaço Metropolitano In: *Anais XIV ENANPUR* 2011. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/site/anais/ena14/busca.swf>. [Acessado em abril de 2012].

Cardoso, A. L., Aragão, T. A. , Araújo, F. S. , Andrade, B. K., Amorim, T. P. , Silva, N. F. , Ferretti, J. C. & Barros, T. B. 2011a. *A Produção da Moradia Popular na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) o caso dos Conjuntos Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida em Realengo*. Relatório de técnico-científico não publicado. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Cardoso, A. L., Araújo, F. S., Aragão, T. A., Barros, T. B & Ferretti, J. C. 2011b. *Realengo: Aquele Desabafo*. (curta-metragem). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www.youtube.com/watch?v=ZoBJzrACZ3c&feature=player\\_embedded](http://www.youtube.com/watch?v=ZoBJzrACZ3c&feature=player_embedded). [Acessado em abril de 2012].

Cardoso, A. L. & Aragão, T. A. 2012. 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. Coleção Habitação e Cidade - volume 2.* Rio de Janeiro: Editora Letra Capital.

Cardoso, A. L., Rodrigues Junior, D. N., Araújo, F. S., Silva, N. F., Aragão, T. A. & Amorim, T. P. 2012a. Minha Casa Minha vida: implicações da recente produção habitacional pelo setor privado na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro. In: Cardoso, Adauto Lucio. (Org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. Coleção Habitação e Cidade - volume 2.* Rio de Janeiro: Editora Letra Capital.

Cardoso, A. L., Aragão, T. A., Araújo, F. S., Amorim, T. P., Silva, N. F., Ferretti, J. C., Rodrigues Junior, Décio Nunes & Jaenisch, S. T. 2012b. *A Produção da Moradia Popular na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) o caso do Residencial Málaga Garden.* Relatório de técnico-científico não publicado. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Harvey, D. 2005. *A produção Capitalista do Espaço.* São Paulo: Editora Annablume.

Royer, L. O. 2009. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas.* Tese de doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.

Santos Junior, O. A. & Santos, M. R. M. 2012. Megaeventos e o direito à moradia: reflexões a partir do caso do Rio de Janeiro. Oliveira, F. L., Costa, H. M., Cardoso, A. L. & Vainer, C. B. (org.) *Grandes Projetos Metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte.* Rio de Janeiro: Letra Capital.