

“CADÊ O MUNICÍPIO?”¹”

As atividades e constrangimentos do município de Duque de Caxias, RJ, na implantação do Programa MCMV

Kelson Senra Vieira²

Caroline Rodrigues da Silva³

Duque de Caxias, RJ: precariedade habitacional e urbanística

O município de Duque de Caxias está localizado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, possui 855 mil habitantes (IBGE, 2010) e o segundo maior orçamento do estado. Apesar de distar apenas 20 km do centro financeiro da metrópole, a precariedade habitacional e urbanística presente no município é enorme.

O Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR, 2014), aponta a existência de 31 mil domicílios em risco de inundação, além de 1300 moradias em risco de escorregamentos. De acordo com o Centro de Estudos da Metrópoles, CEM/CEBRAP, o município conta com 29,6 mil domicílios em assentamentos precários, 16,9% do total de domicílios ocupados (Censo 2000, projeção 2010). O PLHIS (2013) prevê a necessidade de reassentamento de 9 mil famílias e indica a necessidade de estudos para caracterizar os assentamentos precários e complementar as Áreas de Especial Interesse Social já existentes no município.

O déficit de infraestrutura no município chega a 41,66% dos domicílios, sendo que o abastecimento inadequado de água alcança 34,2% das moradias, e 12,6% das casas não dispõem de esgotamento sanitário (Censo 2010, IBGE). Apesar de existir rede de distribuição, a água destinada aos abastecimento do município não é suficiente, obrigando a um atendimento intermitente que não atende a todos os bairros. O afastamento do esgoto sanitário é realizado através de redes mistas de drenagem. Não há redes sanitárias com separador absoluto. No entanto, há estações de tratamento de esgoto ociosas, além de outras abandonadas.

¹ Posição manifesta da Dra. Júnia Santa Rosa, titular substituta da Secretaria Nacional de Habitação, FAU-UFRJ, 21/10/2014

² Mestre em Política de Desenvolvimento Regional pelo PPGEO/ UNB, Subsecretário de Habitação da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, ex presidente da Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas. Contato: kelsonsenra@gmail.com

³ Mestre em Serviço Social pela PPGSS/ UERJ, Diretora de Demanda Habitacional da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias. Contato: cora_sra@hotmail.com

A drenagem pluvial é outro problema grave do município, que concentra sua ocupação urbana na planície localizada junto à Baía de Guanabara, onde as altitudes estão próximas do nível do mar, há pouca declividade e dificuldade de escoamento dos rios Iguaçu, Sarapuí, Meriti e Saracuruna. Com o crescimento urbano sem planejamento, grande parte das margens dos rios foram ocupadas, muitos polders naturais foram aterrados, os cursos d'água foram assoreados, o sistema de diques, comportas e bombas construído no século passado foi abandonado. Como resultado, extensas áreas ocupadas, principalmente por moradias de famílias de baixa renda, são frequentemente alagadas no verão (FERNANDES, 2001).

A irregularidade fundiária é a regra no município. Não há regularização fundiária nos assentamentos precários nem mesmo em grande parte da cidade formal. A União tem glebas enormes de terras urbanas: parte do bairro de Xerém, a Cidade dos Meninos; a área junto ao Centro Panamericano de Febre Aftosa; a maior parte do bairro de Gramacho, onde está o antigo depósito de lixo do Grande Rio, hoje fechado. Várias outras áreas são de propriedade de órgãos públicos federais e estaduais.

A população de Duque de Caxias é precariamente atendida por equipamentos e serviços sociais. As escolas municipais para o ensino fundamental têm instalações de baixíssima qualidade, sem bibliotecas ou quadras esportivas, além de enfrentarem regularmente problemas como falta de água e de material escolar⁴, o que levou o município ao penúltimo lugar no IDEB no estado. O transporte público é realizado principalmente por meio do sistema de ônibus urbano mas o município é cortado por uma malha ferroviária, que opera com restrições, uma vez que há diversas passagens de nível sem cancela e longos trechos de linhas sem fechamento lateral, cruzados por pedestres e automóveis, o que obriga a redução da velocidade dos trens.

Tendo conhecimento destas diversas precariedades habitacionais e urbanísticas que caracterizam Duque de Caxias é possível perceber uma série de contradições haja vista que o município conta com rede de abastecimento de água, mas não tem água; dispõe de estações de tratamento de esgoto sanitário, mas não tem redes de esgoto; tem um sistema de diques e de macro drenagem que não funciona e corrobora com as frequentes inundações; tem enormes glebas de terras da União, mas não tem regularização fundiária; tem um sistema de trilhos urbanos invejável, mas não tem

⁴ O Ministério Público realizou pesquisa sobre a precariedade das escolas, divulgada em 17/11/2014. <http://extra.globo.com/noticias/rio/mp-relata-falta-dagua-de-quadro-de-giz-ate-roubo-de-merenda-em-escolas-de-duque-de-caxias-14577470.html>

trens funcionando adequadamente; tem a segunda maior receita do estado, mas sua população não tem acesso a serviços sociais básicos. É nesse cenário que se inserem os empreendimentos do Programa MCMV.

O Programa MCMV em Duque de Caxias, RJ

Desde maio de 2009, quando foi assinado o termo de adesão entre o município e o governo federal, foram contratadas 7.455 moradias do Programa MCMV Faixa 01, sendo que 2.337 já foram entregues. Para as Faixas 2 e 3 do Programa, licenciadas e vendidas comercialmente, estão sendo produzidas outras 2000 unidades habitacionais. No município não foram contratadas unidades do MCMV por meio de entidades organizadoras ou habitações rurais. Proporcionalmente, há mais moradias do MCMV Faixa 01 em Duque de Caxias do que no quadro nacional, uma vez que, até o 2014, o Programa contratou cerca de 1,7 milhões de moradias para famílias com renda mensal até R\$ 1.600,00, (Faixa 01) e outros 2 milhões de unidades habitacionais para as Faixas 02 e 03 (renda mensal entre R\$ 1,6 mil e R\$ 5 mil)^[1]. Cabe ressaltar que o MCMV é um programa de grande alcance e de grande impacto social, uma vez que oferece subsídios de até 96% do custo dos imóveis da Faixa 01, o que viabiliza a aquisição das moradias pelas famílias de menor renda e atende a apelos históricos dos movimentos sociais de moradia. Em Duque de Caxias, o MCMV também atende a uma população muito carente e tem elevado apelo social.

Do total de 7.455 u.h. do MCMV Faixa 01 em produção no município, 7000 estão sob responsabilidade de grandes empresas, 495 unidades são (ou foram) construídas por empresas de pequeno/médio porte (7% do total). O MCMV Faixa 01 em Duque de Caxias corresponde ao balanço nacional, onde cerca de 90%⁵ da produção é controlada por grandes empreiteiras, principais agentes promotores do programa. Com apoio direto da estrutura da CAIXA e do Ministério das Cidades, estas empreiteiras têm força política e financeira bem como forte capacidade de articulação para que seus projetos sejam impostos à Prefeitura. A aprovação dos projetos se dá no “regime de urgência”, para não perder recursos e sob ameaça de “mudar a destinação do empreendimento para outros municípios”. Vale ressaltar que é nesta correlação de forças que o município atua.

⁵Informações prestadas pela Secretária Nacional de Habitação, Júnia Santa Rosa, aula ministrada no Curso MBE em HIS, Faculdade de Economia da UFRJ, outubro de 2014

As consequências da monopolização dos recursos do Programa MCMV por grandes empreiteiras já foi analisada, em diferentes períodos, por alguns autores como Arantes e Fix (2009) e Cardoso et al (2011). Conforme Arantes e Fix (2009), desde a criação do Programa sabia-se que a produção “por oferta” teria desdobramentos para a gestão pública municipal já que possibilitava às empreiteiras ofertar seus projetos em terrenos de sua escolha ao agente financeiro, ao mesmo tempo que contribua para aumentar a pressão sobre os órgãos municipais competentes para atender as metas do Programa que, não necessariamente, consideravam as necessidades habitacionais daquela determinada população. As consequências desta lógica de produção de habitação de interesse social via mercado foram apontadas por Cardoso et al (2011): 1) a produção de moradias com menor qualidade habitacional e com tipologias pobres, 2) o enriquecimento das grandes empreiteiras da construção civil e das incorporadoras do setor imobiliário às custas do financiamento público; 3) na ausência de mecanismos de controle sobre a valorização imobiliária, na medida em que aumenta a demanda por terras dá-se o encarecimento do preço do solo urbano.

Inseridos nesta lógica de mercado, ao analisar os terrenos escolhidos pelas grandes empresas para empreendimentos do MCMV Faixa 01, em Duque de Caxias, podemos concluir que estes vem sendo escolhidos com base nos seguintes critérios: a) áreas de grande porte, entre 50 mil m² e 150 mil m²; b) inserção na mancha urbana (vazios urbanos ou periferia da mancha urbana); c) acesso a infraestrutura urbana, principalmente abastecimento de água; d) baixos valores de mercado e atendimento às exigências de incorporação como documentação regularizada. A maioria dos terrenos escolhidos estão localizados em áreas desvalorizadas, junto a mancha de inundação da calha dos rios e canais que cortam o município.

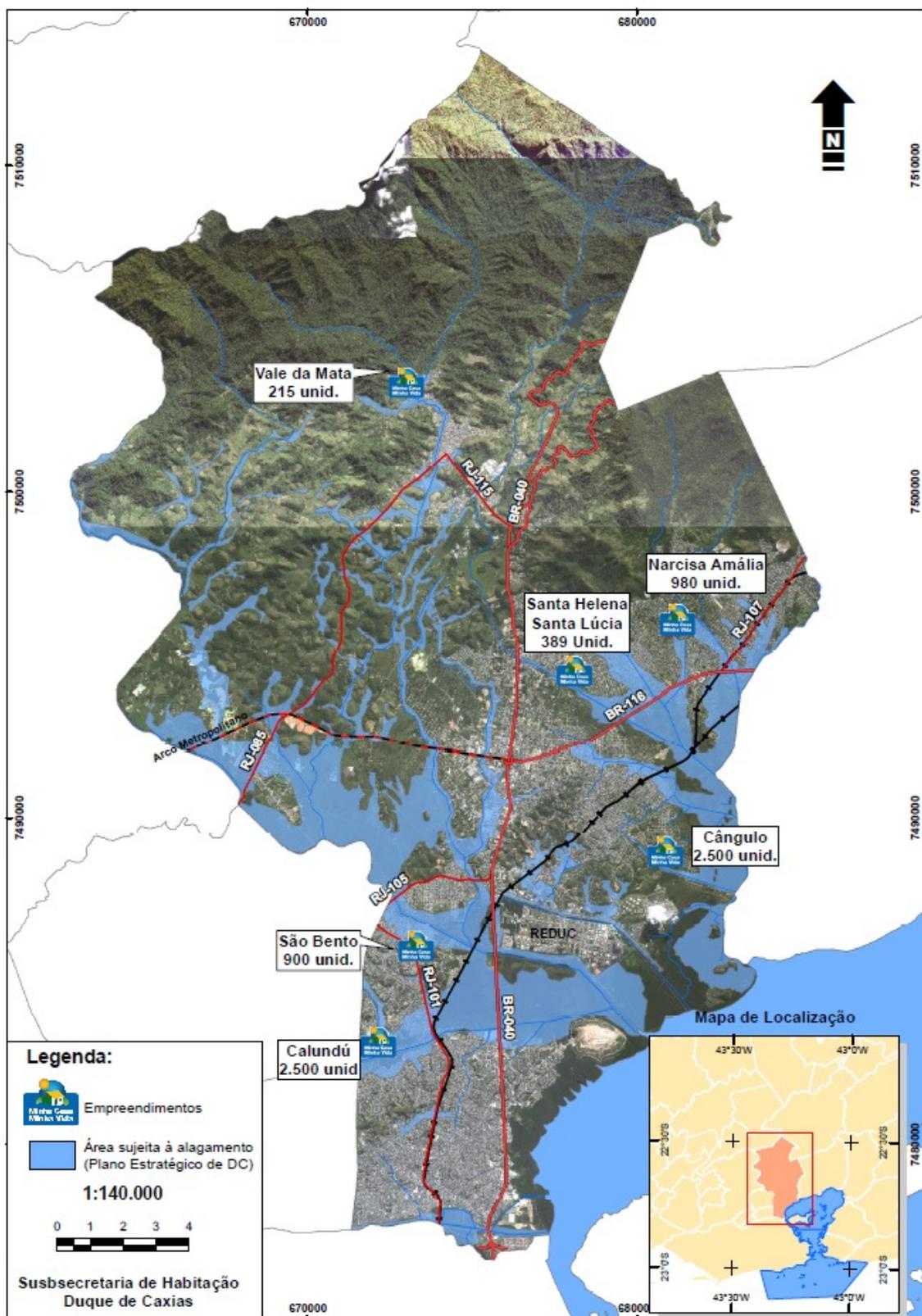


Imagem 1 : Empreendimento na Estrada do Calundú, lotes utilizados para os condomínios em confronto com a malha urbana, lotes doados para equipamentos sociais, e lotes reservados para futura incorporação. Fonte: SMPHU/PMDC, 2014.

Para implantação dos projetos do Programa MCMV nestes terrenos a legislação urbanística e edilícia e o Plano Diretor não foram empecilhos já que as empreiteiras puderam contar com a concessão de parâmetros especiais por meio da criação de Áreas de Especial Interesse Social. Tais parâmetros garantiram a utilização dos padrões edilícios mínimos exigidos pelo Agente Financeiro/MCMV, bem como, permitiram a implantação de condomínios em confronto com a legislação urbanística e a malha viária existente nos bairros. A legislação ambiental também não dificultou a implantação dos empreendimentos. Nos licenciamentos, em alguns casos, foram exigidas medidas compensatórias dentro de limites aceitados pelas empresas, como o fornecimento e plantio de mudas, e de insumos e equipamentos.

O tamanho das áreas escolhidas para os empreendimentos do MCMV é fundamental pois às empreiteiras interessa a produção em larga escala. Segundo Baravelli (2014, p.214), na produção do MCMV a força de trabalho se reduz e se especializa, as subempreiteiras são integradas ao processo de produção como fornecedoras especializadas, o mercado fornecedor de insumos é automatizado e diversificado, as atividades são controladas com base em tecnologias gerenciais de qualidade. Os grandes empreendimentos têm custos menores de mobilização de equipamentos, instalação e gerenciamento de canteiros de obras, terraplenagem e infraestrutura urbana, entre outros aspectos diretamente relacionados a escala e ao modo de produção das edificações. Na busca pela maior rentabilidade com menor dispêndio de capital, as empreiteiras responsáveis pelo MCMV em Duque de Caxias estão produzindo empreendimentos de mil a duas mil e quinhentas unidades habitacionais, utilizando áreas que vão de 40 mil m² a 160 mil m². A produção é realizada em série, baseada em projetos padronizados pelas empreiteiras, que adotam um único tipo de edifício e de apartamento, projetado considerando os padrões mínimos estabelecidos nas portarias e regulamentos do Programa. A implantação dos edifícios segue um padrão semelhante, adotado por cada empresa, desconsiderando aspectos arquitetônicos e ambientais mínimos, como a orientação das fachadas em relação ao norte magnético. Os empreendimentos não contam com projetos adequados ao meio ambiente, a região e ao bairro onde são implantados.



Imagem 2 : Tipologia do Condomínio Bolzano (464 uni)
Fonte: SMPHU/PMDC, 2014.



Imagem 3 : Tipologia do Condomínio Parma (496 uni)
Fonte: SMPHU/PMDC, 2014.

A inserção na mancha urbana e o acesso à infraestrutura são fatores exigidos pelas normas federais do MCMV. As áreas escolhidas para o MCMV em Duque de Caxias estão inseridas na mancha urbana ou na sua franja, em pontos relativamente próximos a eixos de circulação viária ou ferroviária (até 2 km), em bairros pobres, de baixa densidade populacional (menos de 100 hab por hectare), onde as precariedades habitacionais e urbanísticas estão presentes. Tanto que, para atender as normas do Programa MCMV e viabilizar a implantação dos projetos, as empreiteiras tiveram que assumir e incorporar nos seus custos obras para a extensão de redes de abastecimento de água e estações de tratamento de esgoto sanitário e redes de drenagem.

As questões de saneamento básico foram tratadas com a concessionária municipal dos serviços, a Companhia Estadual de Água e Esgoto, CEDAE que, para viabilizar o abastecimento dos empreendimentos exigiu a extensão da rede de água, a partir de redes tronco, localizadas há centenas de metros dos projetos (entretanto, nesses casos, não há produção de água nova, ou seja, o abastecimento é intermitente, para o condomínio e para os bairros próximos, escasseando ainda mais o abastecimentos de outros consumidores localizados na parte final da rede de água). A destinação do esgoto sanitário é resolvida com a implantação de uma Estação de Tratamento de Esgoto, ETE de pequeno porte. O Programa MCMV exige que a operação seja assumida por um ente público, tendo em vista o precário funcionamento dos condomínios. Ocorre que a CEDAE não aceita operar as ETEs. O município, por sua vez, não tem estrutura nem amparo legal para operar ETEs, uma vez que os serviços de saneamento estão concedidos. Na prática, os condomínios estão operando precariamente as ETEs. As empresas do MCMV Faixa 01 também tiveram que

investir em infraestrutura de drenagem pluvial, implantando redes e galerias a partir de projetos aprovados na prefeitura. Os Condomínios Santa Lúcia e Santa Helena, projetos da primeira etapa do MCMV, não incluíram a execução de redes de drenagem, e sofrem com inundações frequentes. Nos projetos seguintes, houve maior preocupação com redes de drenagem e com o greide dos terrenos.

A precariedade dos bairros onde foram instalados os projetos MCMV exigiu também a instalação de equipamentos sociais. Na primeira fase do programa, os terrenos doados pelas empresas tinham áreas inferiores às exigidas pelos órgãos financiadores federais, o que impediu a implantação de equipamentos sociais. Os empreendimentos da segunda fase do programa MCMV já contam com doações de terrenos com as áreas padronizadas e recursos do Fundo de Arrendamento FAR, até 6% do valor do empreendimento, o que viabiliza a construção da maioria das edificações, embora demandem contrapartidas municipais em cerca de 30%, uma vez que os orçamentos federais não corresponderem a realidade local.

Em Duque de Caxias, as empreiteiras assumiram ainda o papel de incorporadoras imobiliárias e buscaram implantar os projetos nos terrenos com os menores valores do mercado, sem mobilizar capital próprio, realizando operações casadas, por meio de promessas de compra e venda firmadas com os proprietários, onde o pagamento ocorre somente no recebimento da primeira parcela de execução do projeto. Em outros casos, os terrenos foram adquiridos por empresa de incorporação imobiliária⁶, parceira das empreiteiras, e depois foram repassados diretamente ao Fundo de Arrendamento, FAR, que administra os recursos do Programa MCMV, com valores baseados em avaliações realizadas pela CAIXA. Ao prometer a compra de terrenos diretamente ou por meio de incorporadoras e repassá-los ao FAR, as empreiteiras superamos dois principais obstáculos enfrentados pelo setor imobiliário, a saber: a necessidade de capital para adquirir terras e constituir propriedade fundiária e a necessidade de financiamento para a produção e para a venda do produto imobiliário, dado seu alto preço para o consumidor e seu longo período de rotação (BOTELHO, 2007, p.55-56).

⁶Segundo Ribeiro (1997), o incorporador é o coordenador do processo produtivo no setor imobiliário. Cabe a ele comprar o terreno, aprovar o projeto, adquirir o financiamento para a construção e comercialização do imóvel, bem como decidir sobre as características arquitetônicas e econômico-financeiras da produção.

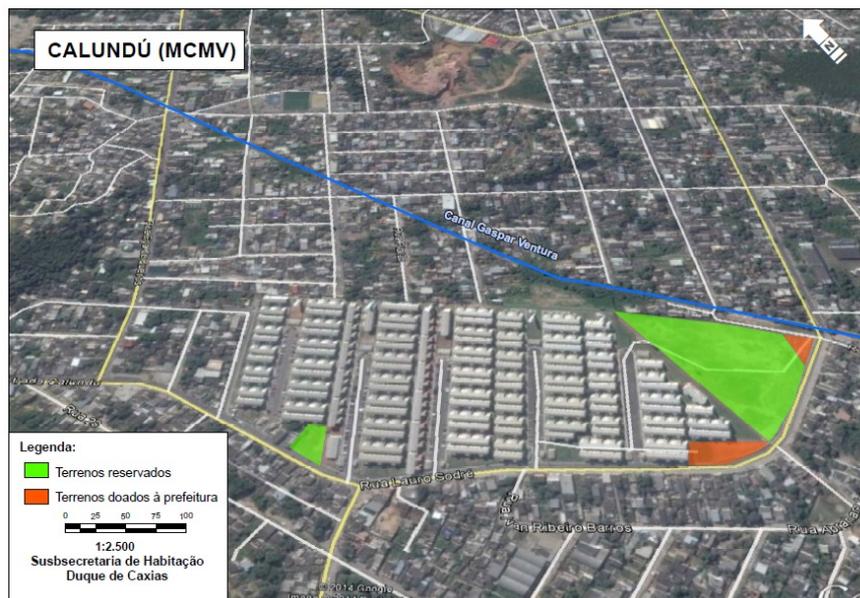


Imagem 4: Inserção dos condomínios na Estrada do Calundú, em confronto com a malha viária existente. Em destaque, terrenos doados para instalação de equipamentos sociais e terrenos reservados para incorporação imobiliária futura. Fonte: SMPHU/PMDC, 2014.

Em relação ao primeiro obstáculo, o que está em questão é que as empreiteiras não comprometem grande montante de capital para a compra de uma propriedade imobiliária fixa que, provavelmente, só voltaria para o ciclo de acumulação do capital após um longo período. Em relação ao segundo obstáculo o ponto de tensão está superado porque a baixa capacidade de solvência característica do setor fica sanada pelo FAR que custeia integralmente o valor do empreendimento. Assim, é possível afirmar que o MCMV em Duque de Caxias tem contribuído para criação de capital de giro necessário às incorporadoras e, conseqüentemente, tem contribuído para que elas definam, com preponderância, as condições em que se darão o uso e a ocupação do solo bem como intervenham no mercado de terras. Aos proprietários e incorporadores foi possibilitado também reservar áreas privadas nas melhores localizações junto aos condomínios, com objetivo de implantar atividades comerciais, áreas que serão comercializadas somente após a valorização imobiliária do entorno.

A Prefeitura municipal, instituições e marcos legais locais

A Prefeitura Municipal de Duque de Caxias teve em 2013 uma receita total de R\$ 1,77 bilhão, segunda arrecadação do Estado do Rio de Janeiro, tendo alcançado R\$ 412 milhões de receita tributária, 23% do total, o que está próximo a média dos municípios com mais de 500 mil habitantes. O comprometimento da receita municipal com despesas de pessoal, incluindo gastos com aposentados, chegou 68,9% da receita

total, o maior porcentual entre os 37 municípios com mais de 500 mil habitantes, valor acima do limite definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que é de 56%, a mesma situação de outros 22 municípios do mesmo porte. O investimento promovido pela Prefeitura é de apenas 1,08% da arrecadação, o menor valor entre os 37 municípios com mais de 500 mil habitantes, que investem em média de 6,3% do orçamento⁷.

A limitação da capacidade institucional do município guarda relação com os orçamentos de cada área temática, cujo peso maior está na saúde e na educação, que e receberam, respectivamente, 32,5% e 24,9% do orçamento municipal de 2013⁸. A Subsecretaria de Habitação, da Secretaria de Planejamento, Habitação e Urbanismo (SMPHU) que responde pelo Programa MCMV, recebeu menos de 1% do montante. A regularização fundiária está sob responsabilidade do Urbanismo e a execução de obras de urbanização de favelas é da competência da Secretaria de Obras que também responde pela elaboração de projetos. A Habitação conta com 08 técnicos de nível superior e uma equipe de 20 agentes de nível médio, todos nomeados recentemente em cargos de livre provisão.

O Legislativo municipal conta com 29 vereadores, orçamento de R\$ 48 milhões em 2013 (3% do total do município). Os membros do legislativo, de diferentes partidos, são na sua grande maioria aliados do Prefeito (Gestão 2013/2016) e exercem uma função de defesa da população de determinados bairros, postulando benefícios para grupos e indivíduos, intermediando o acesso de órgãos municipais a lideranças comunitárias, principalmente em bairros mais pobres. Os vereadores são associados a deputados e se engajam em campanhas eleitorais, de dois em dois anos, sendo uma peça importante na gestão de condomínios eleitorais de interesses dos grupos políticos. Em geral, a Câmara se limita a aprovar os projetos de lei anuais obrigatórios, encaminhados pelo Executivo.

O Plano Diretor (PD) municipal foi elaborado em 2006, por força da obrigatoriedade federal, contando apenas com recursos disponibilizados pelo Ministério das Cidades. O Plano cria Áreas de Especial Interesse Social para a maioria das favelas existentes mas não propõe áreas para serem localizados empreendimentos de habitação de interesse social e. A legislação urbanística e edilícia não foi atualizada

⁷Fonte: Site Meu Município, cujos dados são baseados no Secretaria do Tesouro Nacional. Para maiores informações consultar <http://www.meumunicipio.org.br/meumunicipio/municipio/330170>

⁸Fonte: <http://comparabrasil.com/municipios/paginas/modulo2.aspx>

e não se encontra em sintonia com o PD, causando divergências que possibilitam avaliações subjetivas na análise e aprovação de projetos.

A lei do Plano Diretor criou o Conselho Municipal de Desenvolvimento da Cidade, amarrando a indicação das entidades populares ao Movimento Unificado dos Bairros, MUB. O Conselho da Cidade nunca funcionou devido a disputas entre os movimentos sociais que judicializaram a questão. O Movimento Nacional de Luta pelos Bairros e o Movimento Nacional de Luta pela Moradia também atuam no município. O PD criou também o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, a ser gerido pelo Conselho da Cidade. O Plano Local de Habitação de Interesse Social, PLHIS aponta um conjunto de metas para a produção habitacional e para regularização urbanística e fundiária.

A atuação do município na implantação do Programa MCMV

Um Termo de Adesão padronizado, assinado entre a Prefeitura e a União, intermediado pelo Ministério das Cidades, estabelece atribuições para implantação de empreendimentos do Programa MCMV Faixa 01: à União cabe executar o MCMV; ao município, cabe: a) influir na localização dos empreendimentos MCMV aplicando instrumentos de planejamento urbano; b) facilitar e agilizar a análise de impactos e a aprovação dos empreendimentos habitacionais; c) selecionar e indicar beneficiários para os empreendimentos; d) realizar trabalho técnico social junto aos beneficiários. Em seguida, comentamos a atuação do município em cada compromisso.

a) sugerir e influir na localização dos empreendimentos MCMV aplicando instrumentos de planejamento urbano;

Até a segunda fase do MCMV, o município não conseguiu influenciar na localização dos empreendimentos de habitação social. Como já foi visto acima, as grandes empresas chegaram para prefeitura com áreas definidas. O município apenas promoveu a criação de AEIS, para flexibilizar a legislação urbanística e edilícia, possibilitando a implantação de empreendimentos pelos padrões mínimos do MCMV. A fim de influenciar a escolha de áreas no futuro, o município promoveu o mapeamento de vazios urbanos e firmou convênio com a Superintendência de Patrimônio da União para utilização de áreas públicas, ambas as medidas ainda sem resultados concretos. A implantação de empreendimentos habitacionais de menor porte, em locais mais valorizados, depende de aporte de orçamento municipal.

b) facilitar e agilizar a análise de impactos e a aprovação dos empreendimentos habitacionais

Para analisar projetos do Programa MCMV, o município criou o Grupo de Análise de Empreendimentos (GAE)⁹. Para subsidiar a análise a Subsecretaria de Habitação elaborou um conjunto de layers com informações georeferenciadas de vários temas de interesse como: redes de abastecimento de água; áreas de inundação pluvial; áreas verdes e preservadas ambientalmente; equipamentos sociais; legislação urbanística, zoneamento do Plano Diretor, entre outros temas. O GAE elaborou relatório de impacto que apontou a necessidade de melhorias na infraestrutura, particularmente na drenagem pluvial, bem como indicou a necessidade de equipamentos sociais, como creche, escola de nível básico, unidade básica de saúde e centro de assistência social. Para implantação dos equipamentos sociais, o GAE solicitou às empreiteiras a doação de áreas, com base nos padrões dos órgãos financiadores federais. A fim de regular a entrada de empresas do MCMV, o município adotou fazer um relatório de análise técnica onde qualifica as áreas propostas. O município enfrenta a resistência das empresas que se referenciam somente nas exigências mínimas federais e nos custos.

c) seleção e indicação de beneficiários para os empreendimentos destinados às famílias de menor renda

Até o ano de 2013 a inscrição para o MCMV no município era realizada por meio de fichas em papel, as quais eram digitadas e sistematizadas. A baixa eficiência deste método levou ao desenvolvimento de uma plataforma de inscrição por meio da internet¹⁰, criando um instrumento público e gratuito de inscrição que restringiu a comercialização de fichas de inscrição que ocorria no período anterior. A inscrição pela internet contribuiu para eficiência da gestão pública já que aumentou o acesso dos candidatos e a qualidade dos dados coletados¹¹, diminuiu o custo para sistematização e processamento dos dados, e possibilitou a espacialização da demanda. No que se refere a hierarquização da demanda, o município aplicou os critérios exigidos pelos normativos federais¹² que valorizam a mulher chefe de família, os moradores de áreas de risco ou insalubres e os deficientes físicos. Foram acrescentados ainda critérios

⁹Decreto Municipal 6331, de 26 de setembro de 2013.

¹⁰Disponível em : <http://www.mcmv.duquedecaxias.rj.gov.br>

¹¹Desde sua implementação em 03 de dezembro de 2013 até 30 de novembro de 2014 a plataforma de inscrição viabilizou o acesso de 22 mil candidatos ao Programa MCMV que, somadas as 9.739 inscrições de candidatos realizadas por meio de fichas de papel formam os 31.739 candidatos correspondentes a demanda habitacional cadastrada no município

¹²Portaria 595/2013 do Ministério das Cidades e Decreto Municipal 6332/2013.

municipais que trataram de priorizar a territorialidade, favorecendo as famílias moradoras no entorno dos empreendimentos. Na seleção de beneficiários o município realizou o seu primeiro sorteio público¹³, que também só se concretizou com empenho de recursos humanos e matérias próprios. Ainda para selecionar os beneficiários de acordo com as particularidades locais o município promoveu uma articulação de políticas setoriais, por meio de encaminhamentos institucionais, o que possibilitou atender famílias com grande vulnerabilidade social (vítimas de violência doméstica, famílias com membros em casas de detenção, com problemas graves de saúde, com determinações das Varas de Família), famílias com ordem de despejo por ações públicas, e famílias com interdição total do imóvel pela Defesa Civil. O MCMV também foi utilizado para beneficiar as famílias que ficaram desabrigadas devido o desastre de Xerém ocorrido em janeiro de 2013; famílias que ocuparam área contaminada, na Cidade dos Meninos; famílias em áreas de risco localizadas junto aos empreendimentos. Avaliamos que as regras federais para seleção de beneficiários são de difícil interpretação e aplicação mas apóiam o município na realização de atividades com maior transparência. O forte apelo social do Programa coloca um assédio constante de vereadores, deputados e autoridades políticas, visando incluir pessoas na lista de beneficiários do MCMV.

d) realizar apoio e trabalho técnico social junto às famílias de beneficiários do Programa MCMV

Considerando as 2337 unidades entregues pelo MCMV entre 2009 e 2014, 1948 contam trabalho social desenvolvido pelas equipe do próprio município. As demais 389 foram entregues na primeira fase do MCMV e não possuem Projeto de Trabalho Social aprovado. Distribuídas em 4 grandes condomínios, estas 1948 unidades tiveram a execução total da fase Pré-Contratual realizada com recursos humanos e financeiros do município, haja vista a lacuna existente entre o cronograma de entrega dos empreendimentos, período de seleção da demanda, a aprovação do Projeto de Trabalho Social na CAIXA, abertura do Convênio, abertura de licitação e contratação de empresa especializada. Reconhecemos que estas diferentes temporalidades são parte estrutural do MCMV e, por isso, dificilmente serão superadas pelos municípios. Para garantir o mínimo de qualidade no processo de

¹³O sorteio ocorreu no dia 12 de abril de 2014 e foi realizado com base no Edital Nº 1, de 2 de abril 2014, da Secretaria de Planejamento, Habitação e Urbanismo, aprovado pela Procuradoria Geral do Município e disponibilizado no site oficial da Prefeitura <<http://www.duquedecaxias.rj.gov.br/portal/Midia/smphu/Edital.pdf>>

realização do trabalho técnico social a equipe do município tem se responsabilizado pelas atividades de apoio aos moradores para solucionar problemas construtivos encontrados nos apartamentos entregues, o que abrangeu cerca de 20% do número total de unidades entregues; realizar o levantamento de ocupação de imóveis, tendo sido encaminhados à CAIXA os casos em que o beneficiário não realizou a sua mudança no prazo contratual ou alugou o imóvel à terceiros. A equipe do município também tem assessorado a gestão dos condomínios, cuja taxa de inadimplência é de aproximadamente 40% do número de unidades. Diante deste

Outras iniciativas da município relacionadas a implantação do MCMV

O município tomou outras iniciativas para dar maior qualidade e abrangência ao MCMV. Desenvolveu um conjunto de especificações com objetivo de inserir elementos que garantam maior sustentabilidade aos projetos MCMV, em diferentes dimensões – urbanística, social, econômica, ambiental; tratou de apoiar a organização de um empreendimento na modalidade MCMV Entidades Organizadoras (E.O.) sem alcançar sucesso; trabalha a destinação de áreas da União, no Distrito de Xerem, visando a implantação de empreendimentos sustentáveis; incluiu no PLHIS recursos para viabilizar projetos diferenciados para o MCMV.

Constrangimentos para atuação municipal na implantação do MCMV

A atuação da prefeitura municipal de Duque de Caxias, na implantação de empreendimentos do Programa MCMV, enfrenta constrangimentos que podem ser agrupados como se seguem: a) imposições do formato do Programa MCMV, do Governo Federal; b) carência de infraestrutura urbanística de escala metropolitana e regional, de responsabilidade do Governo Estadual; c) limitações políticas, institucionais, técnicas e orçamentárias do próprio município; d) fragilidade da atuação das organizações sociais locais. A seguir, comentamos brevemente cada um destes aspectos levantados.

a) imposições do formato do Programa MCMV, do Governo Federal;

Como afirma Cardozo (2013), o Programa MCMV concede um excessivo privilégio ao setor privado”. As grandes empresas que atuam em Duque de Caxias, RJ, na Faixa 01 do Programa, impõem os seus projetos baseados nos padrões mínimos exigidos pelas regras do Governo Federal, apoiadas pela sua experiência de produção

e sua articulação com os tomadores de decisão do Programa em nível nacional, no Ministério das Cidades e na CAIXA. As empresas definem a localização dos empreendimentos, segundo seus interesses, considerando a escala de produção e o custo das áreas, novamente atendendo aos padrões mínimos do MCMV. As grandes empreiteiras não aceitam exigências com especificidades locais, alegando que os custos não estão incluídos no escopo do programa. Em alguns casos, sob pena de inviabilizar o negócio, as empresas aceitam investir em infraestrutura de drenagem pluvial e abastecimento de água. O município, que tem interesse de viabilizar os empreendimentos que atenderão famílias carentes, não impõe decisões diferenciadas daquelas estabelecidas pelas regras nacionais do Programa MCMV.

b) carência de infraestrutura urbanística de escala metropolitana e regional, de responsabilidade do Governo Estadual;

Os maiores problemas de infraestrutura do município de Duque de Caxias estão na escala metropolitana e são de responsabilidade do Governo Estadual, que não prioriza a realização de investimentos na região. O município não dispõe de saneamento básico, de abastecimento de água suficiente para a população e de redes de esgotamento sanitário. As obras de macro drenagem, fundamentais para toda a Baixada Fluminense, não tem prazos definidos para sua conclusão. O sistema de trens da Baixada é preterido em função dos investimentos no metrô para a Zona Sul do Rio de Janeiro. As questões regionais dependem de atuação do governo estadual.

b) limitações políticas, institucionais, técnicas e orçamentárias e de infraestrutura do próprio município;

Politicamente, o município, que acumula um grande déficit habitacional, tem o maior interesse de promover a ocupação das moradias construídas pelo MCMV, fato que sustenta o apoio quase incondicional às grandes empresas. A estrutura institucional do executivo municipal dedicada a habitação social é orientada a viabilizar os empreendimentos propostos pelas grandes empresas, da maneira mais ágil possível, relevando todos os aspectos considerados não essenciais. A estrutura institucional da habitação do município pode ser alterada a cada gestão municipal, uma vez que a prefeitura não dispõe de uma política habitacional e de quadros técnicos com estabilidade para garantir a continuidade das ações. O orçamento municipal está completamente comprometido com o custeio e a ínfima parcela de 1%

em investimentos é aplicada na manutenção da cidade, não havendo espaço para ampliar os recursos municipais dirigidos para a habitação.

c) *fragilidade da atuação das organizações sociais locais.*

Os movimentos sociais são pouco expressivos. Há maior movimentação de grupos ligados a vereadores e deputados, no sentido reivindicativo e clientelista. Os movimentos de moradia não estão empenhados em promover a construção de moradias com base exclusivamente no programa MCMV Entidades Organizadoras, e promovem a ocupação de terras da União, com objetivo, legítimo, de criar fatos e discussões políticas inclusive muito pertinentes, mas que não viabilizam, a curto prazo, moradia para as famílias necessitadas. As diferenças entre as correntes de movimentos sociais tem impedido o funcionamento do Conselho da Cidade.

À guisa de conclusão

Avaliamos que a experiência de Duque de Caxias na implementação do Programa MCMV apresentada neste artigo expressa o momento de "impasse da política urbana" (MARICATO, 2011), já que o que está em disputa pelos entes municipais é o poder de governar políticas fragmentadas como o Programa MCMV e não o poder de definir os usos e a ocupação dos espaços urbanos para a implementação destas políticas. Portanto, concordamos com a autora quando afirma que este impasse só será superável quando se conseguir elucidar "as estratégias das formas selvagens que fazem do solo urbano e dos orçamentos públicos pasto para seus interesses." (MARICATO, 2011, p.78). Neste sentido, a partir da identificação das forças que tem poder sobre a produção das cidade de Duque de Caxias, esperamos ter contribuído para a mudança de rota necessária e indissociável da defesa de função social da cidade.

Cadê o município? O município está atuando conforme o que foi acordado no termo de adesão ao Programa MCMV. No entanto, entendemos que enquanto a produção majoritária de habitação de interesse social em Duque de Caxias for realizada por meio deste Programa, é pouco provável uma atuação mais consistente do município no sentido de garantir maior qualidade aos empreendimentos. Caso se persista neste rumo, a área técnica do município continuará sendo vista como um empecilho, uma *pièce de résistance* a ser suplantada para viabilizar os empreendimentos, bem como, a fragilidade institucional e orçamentária do município,

ao invés de serem superadas, continuarão sendo justificativa para a não concretização do Pacto Federativo. Neste contexto, o Ministério das Cidades e a CAIXA seguem garantindo padrões mínimos para atuação das empresas, sem os quais o Programa produziria habitações ainda de pior qualidade, seja em termos de localização, seja em termos de padrão construtivo.

Bibliografia

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..* Disponível em:

http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3580:pcthabitacional310709&catid=66:pacote-habitacional&Itemid=171 [Acesso em 05/12/2014].

BARAVELLI, J. E. 2014. *Trabalho e Tecnologia no Programa MCMV*. Tese de Doutorado, FAU/USP. Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/242869849/81/A-segregacao-aperfeicoada> [Acesso em 05/12/2014].

BOTELHO, A. 2007, *O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo. Annablume; Fapesp.

FERNANDES, L. J. 2001. *Estado e mudança ambiental, a nova orientação do saneamento da Baixada Fluminense nos anos 1930*. Rio de Janeiro, Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR, v.9. Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/search/titles?searchPage=47> [Acesso em 05/12/2014].

CARDOSO, A.L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. S. 2011. *Habitação de Interesse Social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano*. Rio de Janeiro, Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR.

CARDOSO, A.L. ; LAGO, L.C. 2013. *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. In: O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais / Adauto Lucio Cardoso (org.)*. Rio de Janeiro : Letra Capital.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2010. *Censo Demográfico 2000/2010*. Rio de Janeiro: IBGE;

MARICATO, E.2011. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes.

BRASIL Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Portaria 21. Brasília. De 22 de janeiro de 2014*, Brasília, 2014.

_____. *Portaria 595, de 21 de dezembro de 2013*, Brasília, 2013.

_____. *Política Nacional de Habitação*, Brasília, 2009.

_____. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*, Brasília, 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS. *Plano Municipal de Redução de Riscos*, Duque de Caxias, 2014.

_____. *Plano Municipal de Habitação de Interesse Social*, Duque de Caxias, 2013.

_____. *Decreto Municipal 6331, de 26 de setembro de 2013*, Duque de Caxias, 2013.

_____. *Decreto Municipal 6332, de 26 de setembro de 2013*, Duque de Caxias, 2013.

RIBEIRO, L. C. Q. 1997. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,

Sites

<http://www.meumunicipio.org.br/meumunicipio/municipio/330170>

<http://extra.globo.com/noticias/rio/mp-relata-falta-dagua-de-quadro-de-giz-ate-roubo-de-merenda-em-escolas-de-duque-de-caxias-14577470.html>

<<http://www.duquedecaxias.rj.gov.br/portal/Midia/smphu/Edital.pdf>>

<http://comparabrasil.com/municipios/paginas/modulo2.aspx>